

**Institut  
für  
Deutsches und Europäisches Parteienrecht**

Direktor: Professor Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos

Mitteilungen des Instituts  
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht



Heft 3

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Direktor: Professor Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos

Mitteilungen des Instituts

für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Heft 3

Dezember 1993

Redaktion: Dr. jur. Uwe Stoklossa

FernUniversität  
-Gesamthochschule-  
Gut Waterhövel 2  
Postfach 940  
58084 Hagen

Tel.: 02331-987-2912

FAX: 02331-987-324



**Mitteilungen des Instituts  
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht**

Heft 3

**Inhaltsübersicht**

<i>Vorwort</i>	5
<i>"Nach Europa - mit Parteien in der Krise?" - Podiumsdiskussion</i>	6
- <i>Sechs Thesen</i>	6
- <i>Presseecho</i>	9
<i>Institutsmitteilungen</i>	10
<i>Das Kuratorium</i>	13
<i>Der Vorstand</i>	14
<i>Rechtsprechungsübersicht</i>	14
<i>Neueres parteienrechtliches Schrifttum</i>	18
<i>Schriften zum Parteienrecht</i>	25
<i>Berichte und Aufsätze</i>	29
- <i>Dimitris Th. Tsatsos</i> <i>Zur Funktion der politischen Parteien</i>	
- <i>Ulrich von Alemann</i> <i>Politischer Pluralismus: Probleme des Parteiensystems in Deutschland</i>	38
- <i>Triantafillia Papadopoulou</i> <i>"Parteiinterne Quotenregelungen" - Parteien und ihre innere Ordnung -</i>	53
- <i>Dimitris Th. Tsatsos / Uwe Stoklossa</i> <i>Dokumentation der Rechtsprechung der Parteischieds- gerichte - Ein neues Forschungsvorhaben wird vorge- stellt -</i>	74

## *Vorwort*

Im Jahre 1992 prägte die parteirechtliche Diskussion das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 zur Parteienfinanzierung. Der Gesetzgeber ist zwischenzeitlich den Vorgaben des Gerichts, die Parteienfinanzierung bis Ende 1993 neu zu regeln, nachgekommen. Ob die Neuregelung allerdings auch den inhaltlichen Maßgaben des Gerichts in vollem Umfang entspricht, bedarf noch eingehender wissenschaftlicher Auseinandersetzung.

Einen Schwerpunkt des parteirechtlichen Interesses bildet im Jahre 1993 das Urteil des hamburgischen Verfassungsgerichtshofs vom 4. Mai 1993 zur innerparteilichen Demokratie, welches sogar zur Neuwahl der Hamburger Bürgerschaft führte.

Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Maastricht werden den politischen Parteien durch Art. 138 a erstmals auch auf europäischer Ebene ausdrücklich bestimmte Funktionen zugewiesen.

Dies sind nur drei Problemkreise; weitere könnten aufgelistet werden.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht fühlen sich aber durch diese Fragestellungen herausgefordert und freuen sich, Lösungsansätze in Publikationen, Diskussionen und Expertisen entwickeln zu können.

Nachdem die beiden ersten Ausgaben der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" sehr positiv aufgenommen wurden, kann nunmehr das dritte Heft vorgelegt werden. Die Grundkonzeption der "Mitteilungen" ist gleich geblieben. Mit den "Mitteilungen" soll nach wie vor nicht der Anspruch erhoben werden, eine eigene Zeitschrift zum Parteienrecht zu kreieren. Zielsetzung ist lediglich, mindestens einmal jährlich über Erfahrungen, Aktivitäten, Ergebnisse und Perspektiven des Instituts zu berichten und ferner einen Überblick über parteirechtliche Entwicklungen in Rechtsprechung und Schrifttum zu geben.

Anregungen und Kritik sind stets willkommen.

Für die inhaltliche und redaktionelle Mitarbeit an Heft 3 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" habe ich dem Geschäftsführer des Instituts Dr. Uwe Stoklossa, für das Erfassen und Gestalten der Beiträge, Frau Ursula Hohmann, erneut im besonderen zu danken.

Hagen, im Dezember 1993

*Dimitris Th. Tsatsos*

## *"Nach Europa - mit Parteien in der Krise?"*

### *Podiumsdiskussion*

Diese Problematik stand im Mittelpunkt einer Podiumsdiskussion, die am 21. Januar 1993 im Senatssaal der FernUniversität unter Leitung von Professor Dr. Hans-Peter Schneider (Hannover) stattfand. Teilnehmer dieser Diskussion waren auf Politikerseite Ministerpräsident Dr. Johannes Rau (SPD), Staatsminister a.D. Dr. Fritz Pirkel (CSU), Parlamentarischer Geschäftsführer der GRÜNEN im Landtag NRW Dr. Michael Vesper und Mitglied des Landtages NRW Helmut Diegel (CDU) sowie auf Wissenschaftlerseite Professor Dr. Gordon Smith (London), Professor Dr. José Puente Egido (Madrid), Professor Dr. Ulrich von Alemann und Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Mitglieder des Institutsvorstandes / Hagen).

Die Basis für die kontrovers geführte Diskussion bildeten *sechs Thesen*, die von *Professor Dr. Ulrich von Alemann* und *Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos* gemeinsam erarbeitet wurden und im folgenden hier abgedruckt werden.

### *Sechs Thesen*

#### *1. Was ist heute unter "Krise" zu verstehen?*

Die Diskussion leidet dadurch, daß man in der Krisendiskussion bei der Anwendung gleicher Termini Unterschiedliches meint. Für uns ist eine Krise dann vorhanden, wenn sie zur Beeinträchtigung der demokratischen Legitimation im Staat führt. Der Begriff Krise stammt ursprünglich aus der Medizin. Er meint die lebensbedrohende Zuspitzung eines Krankheitsbildes, den Zustand der Entscheidung: danach geht es bergauf oder bergab. Die Krise ist also eine akute Zuspitzung, kein chronisches Syndrom. Erleben wir heute eine solche lebensbedrohende Krise der Parteien? Das glauben wir noch nicht. Es handelt sich vielmehr um erste, ernste Krisenanzeichen, um ein Krisenbild. Es gibt chronische Probleme der Parteien; denn sie müssen immer auf der Schnittfläche zwischen Staat und Gesellschaft balancieren. Die Deutschen haben die Parteien nie geliebt. Aber mit solchen Krisenanzeichen haben wir schon immer leben müssen.

Die Krise steckt nicht in der Institution selbst; eine Krise der Politik wird vielmehr durch das Verhalten der Legitimationsträger bewirkt. Ihr persönliches Verhalten hinterläßt in der Bevölkerung den Eindruck, alltäglich eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Verhalten der Träger der Institutionen zu erleben.

#### *2. Krise und Krisenbild*

Das Krisenbild ist nicht identisch mit der Krise selbst. Das Krisenbild wird geprägt durch die Massenmedien und durch die Auseinandersetzungen zwischen den Parteien. Letzteres bedeutet: Die Diskussion zwischen den Parteien

ist nicht immer sachbezogen, sondern geprägt durch gegenseitige, teils persönliche Anschuldigungen, die das Krisenbild selbst provozieren und multiplizieren. Hier spielt der Skandalbegriff eine wichtige Rolle. Jedoch: Abgesehen von einigen Skandalisierungstendenzen könnte tiefere Ursache des Krisenbildes auch ein Wertewandel in der Gesellschaft sein, der neue Ansprüche an politisches Verhalten stellt (neue Sensibilität), ähnlich wie der ökologische Wertewandel, der Ende der 70er Jahre eingeleitet wurde. Handelt es sich um ein allgemein-gesellschaftliches Phänomen oder um ein Medienphänomen?

Krisendiskussionen über Parteien und Politik gab es seit Beginn der Bundesrepublik. Was ist neu? Die Mitgliederzahlen der Parteien sinken, die Wahlbeteiligung schmilzt, die Stammwählerschaft schwächt sich ab. Das ist alles bedenkenswert, krisenhaft wird es aber erst, wenn sich dies auf die Politik überträgt und ihre Legitimation in Frage steht. Hier erscheint uns am problematischsten, wenn bei Wahlen Regierungs- und Oppositionsparteien gleichermaßen Stimmen verlieren. Dies ist das ernsteste Krisenanzeichen.

### 3. *Parteienverdrossenheit, Politikverdrossenheit und Demokratieverdrossenheit?*

Es ist zu unterscheiden zwischen Parteienverdrossenheit, Politikverdrossenheit und Demokratieverdrossenheit. Diese drei Ebenen können nicht isoliert voneinander betrachtet werden. Es gibt fließende Übergänge.

Während Parteienverdrossenheit noch als "relativ normal" hingenommen werden kann, muß es als bedenklich erscheinen, wenn dies auch zur Politikverdrossenheit führt. Ursache hierfür könnten Akzeptanzverluste der Pluralität in der Politik sein, ausgelöst durch eine vermehrte Wiederbelebung des Freund-Feind-Denkens Carl Schmitts sowie eine bedenkliche Sehnsucht nach der Harmonie der Überparteilichkeit. Die eingeschränkte Bereitschaft zur Pluralität in der Politik spiegelt sich in Aussagen von Wissenschaftlern, Publizisten und Politikern, die das Ideal einer überparteilichen Oase beschwören. Danach wären die besten Parteipolitiker überparteiliche Persönlichkeiten, die nur das Gemeinwohl kennen. Abgesehen von der Frage des Gemeinwohlbegriffs ist aber eine solche Sehnsucht nach der unpolitischen Politik die Lüge des Obrigkeitsstaates. Demokratische Politik muß aber Konflikte aushalten können. Tut sie dies nicht, kann es auch zur Demokratieverdrossenheit kommen. Dann wäre eine in nicht hinnehmbarer Folge stehende Stufe erreicht, die es entschieden abzuwenden gilt.

### 4. *Die Reformvorschläge als Indikation der Krise*

Wie kann man der Politikverdrossenheit entgegenwirken? Durch Einwirkung auf die eigentlichen Träger der Politik, die Parteien. Was können sie tun? Soll

man die hauptamtlichen Parteipolitiker stärken (Alle Macht den Profis = Entdemokratisierung der Legitimation) oder die Parteimitglieder (Alle Macht der Basis, amerikanische Vorwahlen einführen) oder die Wähler (Direktdemokratische Verfahren einführen, Abschaffung starrer Parteilisten)?

Keine einseitige Reform führt zum Ziel. Erst die Kombination von Momenten aus allen drei Reformperspektiven führt zur Wiederbelebung der Parteien und der Politik.

##### 5. *Rückkehr zur Normalität oder "Das Ende der Geschichte"?*

Krisenerscheinungen gibt es nicht nur in Deutschland, sondern in ganz Europa. Nähert sich Deutschland nach dem Ende seines Parteienwunders an das normale Maß des Ansehens politischer Institutionen und politischer Teilhabe der Bürger an? In allen westlichen Ländern scheint die Öffentlichkeit davon überzeugt, daß gerade in ihrem Land die Politiker, die Parteien und die Medien besondere Probleme haben, ob in Frankreich, England, Italien, Dänemark, Griechenland oder bei uns in Deutschland.

Tatsächlich sinkt das Ansehen der Parteien in fast allen Ländern. Der Grund liegt also nicht allein in hausgemachten Problemen. Es muß allgemeinere Gründe in den westlichen Industriestaaten geben, die dafür verantwortlich sind, ob dies die "Fernsehgesellschaft", die "Individualisierung" oder die Unsicherheit nach Ende des Ost-West-Konfliktes sind, wollen wir hier aber nicht spekulativ entscheiden. Jedenfalls handelt es sich um ein europäisches Problem.

In dieser Richtung des Unpolitischen scheint uns auch der Versuch der Konservativen zu liegen, die aus Anlaß der Beendigung des "Kalten Krieges", triumphierend den endgültigen Sieg der liberalen Demokratie (in ihrem Sinne) als "Ende der Geschichte" behaupten; so, provokativ F. Fukuyama. Hinter dieser Position verbirgt sich eine konservative Auffassung, die nach unserer Umformulierung das "Ende der Politik" beinhaltet und die ihrer Intention nach zur Zementierung des gesellschaftspolitischen Status quo führen soll.

##### 6. *Parteien in der Krise und Europa*

In dem Gebiet der 12 Staaten der Union werden mehr kulturelle Gemeinsamkeiten behauptet als tatsächlich vorhanden. Es gibt keine europäische Agenda, keine europäische öffentliche Meinung. Die Parteien vernachlässigen in diesem Punkt ihre Aufgabe. Sie versäumen es deutlich zu machen, welche Konzeption sie für die Rolle des Bürgers in einem Europa nach dem Ende der europäischen Nationalstaaten haben. Eine gemeinsame Gesetzgebung ist nur denkbar, wenn ökonomische und kulturelle Gemeinsamkeiten vorliegen, die dies rechtfertigen. Die Parteien vermitteln dies bislang nicht. Die Parteien dürfen nicht die europäischen Bürger auf den Weg nach Europa schicken und selbst im Nationalstaat stehenbleiben. Hier ist noch viel zu tun.

## Presseecho

Die Podiumsdiskussion am 21. Januar 1993 erfreute sich sehr positiver Resonanz in der Presse. Exemplarisch sei deshalb die Berichterstattung von Frau Irmingard Schewe-Gerigk in der Zeitschrift der FernUniversität - Gesamthochschule - in Hagen "Contacte" Nr. 2 - 1993, S. 12 f. abgedruckt:

*Irmingard Schewe-Gerigk*

### *Parteien in der Krise*

**"Krise ist ein produktiver Zustand - man muß ihm nur den Beigeschmack der Katastrophe nehmen" (Max Frisch)**

*Die Medien wetteifern, wer den spektakulärsten Skandal eines Politikers oder einer Politikerin aufdeckt. Bestechlichkeit, Vetternwirtschaft, Eigennutz, zwielichtige Machenschaften werden der sich über nichts mehr wundernden Öffentlichkeit präsentiert. Politiker formulieren hohe Ansprüche und verhalten sich persönlich oft ganz anders, verspielen damit - nicht nur die eigene - Glaubwürdigkeit. Sind dadurch auch die Parteien in die Krise geraten und sind sie in diesem Zustand überhaupt in der Lage, das gemeinsame Europa zu meistern? Haben etwa die Massenmedien ein überspitztes Krisenbild geprägt oder hat sich gar eine neue Sensibilität entwickelt? Diese Fragen standen im Mittelpunkt einer Podiumsdiskussion am 21. Januar 1993 unter dem Titel "Nach Europa - mit Parteien in der Krise?"*

*"Politikerbeschimpfung ist zu einem Volkssport geworden", kennzeichnete Ministerpräsident Johannes Rau die derzeitige politische Stimmung und forderte auf, die Politiker nicht aufgrund ihres Mißbrauchs, sondern aufgrund ihres Gebrauchs zu beurteilen. Die Politiker und Parteienrechtler, die auf Einladung von Prof. Dr. Dimitris Tsatsos in das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht gekommen waren, analysierten die Europa- und Parteienverdrossenheit aus recht unterschiedlichen Blickwinkeln. Während Rau insofern Verständnis für die antieuropäische Stimmung hat als sie mit Ängsten bezüglich der wirtschaftlichen und sozialen Zukunftssicherung betrachtet ist, gab sich Staatsminister a.D. Dr. Fritz Pirkel fast euphorisch. Die Zusammenarbeit in Europa habe den Parteien neue Impulse gegeben, ungewöhnliche Mehrheiten kämen dadurch im Europäischen Parlament zustande. Alle vier (!) traditionellen Bonner Parteien hätten einen gesunden Kern und seien nicht in einer Krise. Man könne ihnen Europa bedenkenlos anvertrauen, konstatierte der CSU-Politiker selbstzufrieden. Eine Parteienkrise stelle er höchstens bei den marxistischen Parteien fest oder allenfalls in Italien, wo sich die Parteienkrise bereits in eine Staatskrise auszuweiten scheine.*

*Mehr Harmonie unter den Parteien wünschte sich der Hagener CDU-Landtagsabgeordnete Helmut Diegel. Er stellte die Frage, ob es denn die Parteien seien oder nicht sogar die Gesellschaft selber, die "Möllemänner und Barschels" produziere. Diegel möchte einen "Freibrief" für Parteien und Politiker: Sie hätten dieselbe Chance verdient, die sich die Gesellschaft selbst gebe. Höhere Ansprüche an die Parteien stelle der Parlamentarische Geschäftsführer der GRÜNEN, Dr. Michael Vesper. Die Parteien selbst müßten sich ändern, sie seien zu unbescheiden. Es sei nicht einzusehen, daß die Parteizugehörigkeit als Rekrutierungsinstrument für fast alle Funktionen (vom Aufsichtsrats- bis zum Hausmeisterposten) erhalten müsse. Daß die Parteimitglieder*



*dennoch so gut wie keinen Einfluß auf die Politik hätten, mache sicherlich ein Teil ihres Verdrusses aus. Dem Parlament wirft Vesper vor, seine Aufgabe gegenüber der Regierung nicht als ganzes wahrzunehmen, sondern vielmehr in politischem Lagerdenken zu verharren.*

*Mit englischer Gelassenheit betrachtete Prof. Dr. Gordon Smith das Problem: "In der Bundesrepublik wird zuviel von den Parteien erwartet. Die Engländer wissen, daß Parteien vor der Wahl etwas anderes versprechen als sie hinterher tun." Natürlich gebe es Probleme, aber von einer Krise zu reden, das sei nicht angemessen. Seine Aufforderung, "niemals Mitleid mit Parteien und Politikern zu haben" quittierte das Publikum mit Beifall. Eine Vertrauenskrise - vor allem der Regierungsparteien - konstatierte Prof. Dr. José Puente Egido von der spanischen FernUniversität und nannte als Beispiel die Spanische Sozialistische Partei. Wenn ein Regierungschef gleichzeitig Parteivorsitzender sei, vermische sich alles, die Parteienstruktur identifiziere sich mit dem Staat und umgekehrt. Puente Egido spricht sich für einen "vernünftigen Föderalismus" aus, er sei der beste Impfstoff gegen Nationalismus.*

*Der Verfassungsrechtler Prof. Dr. Dimitris Tsatsos und der Politikwissenschaftler Dr. Ulrich von Alemann glauben (noch) nicht an eine Krise der Parteien, wenngleich ernste Krisenanzeichen sichtbar seien. Eine Krise der Politik werde durch das Verhalten der Legitimationsträger bewirkt, deren persönliches Verhalten eine Diskrepanz zwischen Anspruch und Verhalten erkennen lasse. Die ernstesten Krisenanzeichen sehen die Wissenschaftler, wenn bei Wahlen Regierungs- und Oppositionsparteien gleichermaßen an Stimmen verlieren. Wenn der Weg von der Partei- über die Politik- hin zur Demokratieverdrossenheit gehe, sei allerdings Gefahr im Verzuge. Tsatsos und von Alemann raten zu einer Wiederbelebung von Parteien und Politik. Ein Mixed aus der Stärkung sowohl hauptamtlicher Parteipolitiker wie der Parteimitglieder sowie die Einführung direktdemokratischer Verfahren könne die Parteien reformieren. Noch ungeklärt ist, warum das Ansehen der Parteien aus der Sicht der dort Lebenden in fast allen Ländern Europas gleichermaßen schlecht ist. Daß es sich um ein europäisches Phänomen handelt, scheint allerdings sicher zu sein. Es nütze wenig, wenn im Europäischen Parlament kulturelle Gemeinsamkeiten beschworen würden, die es in Wirklichkeit gar nicht gebe. Solange die Parteien keine Vorstellung darüber vermitteln, wie die Menschen in einem Europa nach dem Ende der europäischen Nationalstaaten leben werden, brauche man sich nicht zu wundern. "Die Parteien dürfen nicht die europäischen Bürger auf den Weg nach Europa schicken und selbst im Nationalstaat stehenbleiben", lautet die Mahnung der beiden Wissenschaftler.*

### *Institutsmitteilungen*

Am 21. Januar 1993 fand die zweite Sitzung des Kuratoriums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht wiederum in Hagen statt. Daran schloß sich eine Podiumsdiskussion zum Thema "Nach Europa - die Parteien in der Krise?" an. (Auf beide Veranstaltungen wird innerhalb des Heftes noch gesondert eingegangen.)

.....

Das Forschungsprojekt "Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht - nach Maastricht" war am 20. Februar 1993 Gegenstand einer Autorentagung auf Gut Waterhövel.

-----

Die erste Sitzung des Institutsvorstandes im Jahre 1993 fand am 25. Februar 1993 statt.

-----

Zu einem "Brainstorming-Wochenende" trafen sich unter Leitung von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos die wissenschaftliche Mitarbeiterin und wissenschaftlichen Mitarbeiter des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sowie des Lehrgebietes für Deutsches und ausländisches Staatsrecht und Staatslehre vom 26. - 28. Februar 1993 im Bofsheim/Odenwald.

-----

Dr. Uwe Stoklossa, Geschäftsführer des Instituts, folgte am 5. März 1993 einer Einladung des Fördervereins der Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Abteilung Hagen und der Stadt Meinerzhagen zu einem Vortrag mit anschließender Diskussion zum Thema Parteien, kommunale Demokratie und öffentlicher Dienst. - Ist "Filiz' ein notwendiges Übel?" nach Meinerzhagen.

-----

Vom 31. März bis 2. April 1993 besuchte Dr. Uwe Stoklossa das von Professor Dr. Dr. h.c. Thomas Fleiner-Gerster geleitete Institut für Föderalismus in Fribourg.

-----

Aufgrund der Annahme eines Rufes an die Humboldt-Universität zu Berlin zum 1. April 1993 schied Professor Dr. Ulrich Battis zu diesem Zeitpunkt aus dem Institutsvorstand aus. Zum Nachfolger wurde Professor Dr. Eberhard von Olshausen gewählt.

-----

Im Rahmen der Bitburger Gespräche hielt Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos am 14. April 1993 einen Vortrag zum Thema "Zur Funktion der politischen Parteien in der Verfassungsordnung - Gegenwartsaspekte zu Art. 21 Abs. 1 GG".

-----

Am 5. Mai 1993 feierte Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos auf Gut Waterhövel in Anwesenheit zahlreicher hochgestellter Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft seinen 60. Geburtstag.

-----

Am 3. und 4. Juni 1993 fand auf Einladung des Kommunalverbandes Ruhrgebiet mit Unterstützung des Vereins "Pro Ruhrgebiet e.V." unter Leitung der Professoren Tsatsos, Battis und Gramke eine Präsentation der ersten Forschungsergebnisse hinsichtlich des Forschungsvorhabens "Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht - nach Maastricht" in Essen statt.

-----

Am 22. Juni 1993 kam der Vorstand des Instituts zu einer turnusmäßigen Sitzung zusammen.

-----

Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos sowie das Kuratoriumsmitglied Professor Dr. Hans-Peter Schneider folgten am 30. Juni/1. Juli 1993 einer Einladung der Sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments hinsichtlich einer gutachterlichen Stellungnahme zur Rolle der politischen Parteien nach Maßgabe von Art. 138 a nach Luxemburg.

-----

Dr. Thomas Jansen, Generalsekretär der EVP in Brüssel, referierte am 1. Juli 1993 innerhalb des "Seminars für Parteienrecht" über das Thema "Zur Entwicklung supranationaler europäischer Parteien".

-----

Im Rahmen des "Parteienrechtlichen Gesprächskreises" hielt Vojtec Simicek, Jurist und z.Zt. Stipendiat an der Ruhruniversität in Bochum, am 20. Juli 1993 ein Referat zum Thema "Das Parteienrecht in der slowakischen und tschechischen Republik".

-----

Am 19. August 1993 verstarb das Kuratoriumsmitglied Dr. Fritz Pirkel, Staatsminister a.D., MdEP, Vorsitzender der Hanns-Seidel-Stiftung.

-----

Zur Funktion des Art. 138 a des Vertrages von Maastricht präsentierten am 16. September 1993 Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Professor Dr. Hans-Peter Schneider sowie Rechtsanwalt Dimitris Stefanou der Sozialistischen Fraktion des Europäischen Parlaments erste Zwischenergebnisse in Straßbourg.

-----

Auf der Fachbereichsratssitzung vom 19. Oktober 1993 wurde Professor Dr. Ulrich Battis in das Kuratorium des Instituts gewählt.

-----

"Die Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte" war am 27. Oktober 1993 auf Gut Waterhövel Gegenstand einer Tagung unter Mitwirkung von Vertretern der Parteischiedsgerichte des Bündnis 90/DIE GRÜNEN, der CDU, der CSU, der F.D.P. und der SPD.

-----

Im Rahmen einer gemeinsamen Veranstaltung des "Seminar für Öffentliches Recht" und des "Parteienrechtlichen Seminars" referierte Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos am 24. November 1993 auf Gut Waterhövel zum Thema "Europäische politische Parteien? - Erste Überlegungen zur Auslegung des Art. 138 a EGV".

-----

Am gleichen Tage fand zudem eine turnusmäßige Sitzung des Vorstandes statt.

-----

Der "Parteienrechtliche Gesprächskreis" bildete am 1. Dezember 1993 auf Gut Waterhövel das Forum für einen Vortrag von Frau Martha Feltkamp, Vorsitzende der "Unabhängigen", zum Thema "Praktizierte Bürgernähe in Parteien".

-----

Mit Unterstützung der EG-Kommission für Wissenschaft werden Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos zusammen mit Professor Dr. Ulrich Battis und Rechtsanwalt Dimitris Stefanou am 13. Dezember 1993 an der Humboldt-Universität zu Berlin ein Kolloquium zum Thema "Der Vertrag von Maastricht und die Rolle der politischen Parteien" durchführen.

### *Das Kuratorium*

Auf der Kuratoriumssitzung vom 21. Januar 1993 wurde unter Leitung des Vorsitzenden des Kuratoriums Ministerpräsident Dr. Johannes Rau nach Begrüßung und Erledigung der Formalien zunächst Prof. Dr. Jürgen Gramke, Direktor des Kommunalverbandes Ruhrgebiet sowie Koordinator des Initiativkreises Ruhrgebiet, als neues Mitglied des Kuratoriums vorgestellt. Den Schwerpunkt der Sitzung bildete der Bericht des geschäftsführenden Direktors Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, in dem er die einzelnen Projekte und sonstigen Aktivitäten des Instituts erläuterte. Die Mitglieder des Kuratoriums diskutierten auf dieser Basis sodann Förderungsmöglichkeiten. Die gemeinsame Zielsetzung, die nächste Kuratoriumssitzung auf Januar 1994 zu terminieren, konnte zwischenzeitlich mit dem 27. Januar 1994 konkretisiert werden.

Aufgrund seines Ablebens am 19. August 1993 schied Dr. Fritz Pirkl aus dem Kuratorium aus.

Hingegen wählten die zuständigen Gremien Prof. Dr. Ulrich Battis, bis zu seinem Wechsel Anfang April 1993 an die Humboldt-Universität zu Berlin Mitglied des Institutsvorstandes, am 19. Oktober 1993 in das Kuratorium.

Somit gehören dem Kuratorium zum 1. Dezember 1993 folgende Persönlichkeiten an:

Dr. h.c. Johannes Rau (Vorsitzender), Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher (Stellvertreter), Dr. Rolf Krumsiek (Stellvertreter), Prof. Dr. Ulrich Battis, Dr. Dr. Peter Bettermann, Prof. Dr. Klaus von Beyme, Prof. Dr. Douwe Jan Elzinga, Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Prof. Dr. Jürgen Gramke, Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Dr. Dietrich Küchenhoff, Dr.

Ernst Gottfried Mahrenholz, Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Prof. Dr. José Puente Egido, Dr. Renate Remandas, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Volker Schwarz, Prof. Dr. Gordon Smith, Prof. Dr. Louis Paul Suetens, Dr. Joachim Theye, Dr. Michael Vesper, Dr. Bernhard Vogel.

### *Der Vorstand*

Auf seinen Sitzungen am 25. Februar, 22. Juni und 24. November 1993 legte der Vorstand die Leitlinien der Institutsarbeit fest.

Prof. Dr. Ulrich Battschied, nachdem er zum 1. April 1993 einen Ruf an die Humboldt-Universität zu Berlin angenommen hat, zu diesem Zeitpunkt aus dem Institutsvorstand aus. Zu seinem Nachfolger wurde Prof. Dr. Eberhard von Olshausen gewählt.

Somit setzt sich der Vorstand zum 1. Dezember 1993 aus folgenden Persönlichkeiten zusammen:

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos (geschäftsführender Direktor), Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Prof. Dr. Eberhard von Olshausen, Dr. Uwe Stoklossa, Ursula Hohmann, Mathias Groß; Ersatzmitglieder: Hans-Rüdiger Schmidt, Lieselotte Schulz.

Geschäftsführer des Instituts ist Dr. Uwe Stoklossa.

### *Rechtsprechungsübersicht*

Diese "Rechtsprechungsübersicht" bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteienrechtlicher Urteile in Heft 2 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" (S. 28 ff.). Auch hier soll nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; gleichwohl dürfte diese Rechtsprechungsübersicht die wesentlichen Entscheidungen zum Parteienrecht und den sie tangierenden Rechtsgebiete enthalten. Vorliegend sind überwiegend Urteile aus dem Jahre 1993 berücksichtigt. Es wurde wiederum versucht, die Entscheidungen mit parteienrechtlicher Relevanz verschiedenen Schwerpunkten zuzuordnen.

Im Bereich der **innerparteilichen Demokratie** ist als grundlegendes Urteil die folgende Entscheidung zu nennen:

HVerfG vom 4. Mai 1993 (-HVerfG 3/92-), (noch) unveröffentlicht.

Eine Gruppe von Entscheidungen betrifft die Problematik der "Partei- bzw. Vereinigungsverbote":

BVerwG, Beschluß vom 31. März 1993 (-1 ER 300/93-); unveröffentlicht (Vorläufiger Rechtsschutz einer verbotenen rechtsextremistischen Vereinigung).

BVerwG, Urteil vom 31. März 1993 (-1 ER 302/92-); unveröffentlicht (Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gegen Verbotsverfügung der Deut-



schen Alternative).

BVerwG, Urteil vom 25. März 1993 (-1 ER 301/92-); unveröffentlicht (Verbot einer rechtsextremistischen Vereinigung).

LAG Hamm, Beschluß vom 4. August 1992 (-3 AR 26/92-); veröffentlicht in: NJW 1993, S. 281 f. (keine Amtsenthebung eines ehrenamtlichen Richters wegen rechtsextremen politischen Engagements).

Zum Bereich Parteien- und Wahlrecht der ergingen folgende Entscheidungen:

BVerfG, Beschluß vom 30. März 1992 (-2 BvR 1269/91-); veröffentlicht in: NVwZ 1993, S. 55 ff. (Bestrafung wegen Wahlfälschung).

BVerfG, Beschluß vom 31. März 1993 (-2 BvR 292/93-); veröffentlicht in: NJW 1993, S. 2524 f. (Strafbarkeit der Wahlfälschung bei DDR-Kommunalwahl).

BVerfG, Beschluß vom 21. Oktober 1993 (-2 BvC 7-12/91-); unveröffentlicht (Prüfung der Parteieigenschaft durch den Bundeswahlausschuß).

BVerwG, Urteil vom 27. März 1992 (-7 C 20/91-); veröffentlicht in: BayVBl. 1992, S. 561 f. (Anfechtung einer Satzung wegen Beteiligung kommunaler Wahlbeamter an der Beschlußfassung).

BVerwG, Beschluß vom 18. Dezember 1991 (-7 B 127/91-); veröffentlicht in: JA 1992, S. 283 ff. (Verbot des Doppelauftretens politischer Parteien bei Wahlen).

BGH, Urteil vom 26. November 1992 (-3 StR 319/92-); veröffentlicht in: NJW 1993, S. 1019 ff. (Wahlfälschung bei DDR-Kommunalwahlen).

BayVerfGH, Entscheidung vom 28. Januar 1993 (-Vf. 25-VI/92 u.a.-); veröffentlicht in: BayVBl. 1993, S. 206 ff. (Anfechtung einer Wahl zum Landkreistag).

BayVerfGH, Entscheidung vom 18. März 1993 (-Vf. 41-VI/92 u. VI. 46-VI/92-); veröffentlicht in: BayVBl. 1993, S. 336 ff. (Auslegung und Anwendung der Regelung des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 des Gemeindegewahlgesetzes).

BayVerfGH, Entscheidung vom 30. Juli 1993 (-Vf. 48-VI/92-); unveröffentlicht (Stadtratswahl in München, Stichwort "Tarnliste").

BayVerfGH, Entscheidung vom 24. April 1992 (-Vf. 5-V/92-); veröffentlicht in: BayVBl. 1992, S. 397 ff. (Verfahren der Sitzverteilung zum Bayerischen Landtag).

BayVGH, Urteil vom 26. Februar 1992 (-4 B 91.1523); veröffentlicht in: BayVBl. 1992, S. 400 f. (Anfechtung einer Bürgermeisterwahl).

BayVGH, Urteil vom 7. Oktober 1992 (-4 B 91.2372); veröffentlicht in: BayVBl. 1993, S. 180 ff. (Gemeinderatswahl, Ausschlußbesetzung).

VGH Mannheim, Urteil vom 2. Dezember 1991 (-1 S 818/91-); veröffentlicht in: NVwZ-RR 1992, S. 261 ff. (Anfechtung einer Kreistagswahl).

VGH München, Urteil vom 11. Juli 1991 (-4 B 91.18-); veröffentlicht in: NVwZ-RR 1992, S. 265 f. (Wahlanfechtung wegen fehlerhafter Zusammensetzung des Gemeindegewahlausschusses).

HessVGH, Urteil vom 17. Oktober 1991 (-6 UE 2422/90-); veröffentlicht in: DÖV 1993, S. 355 (Wahl der Beigeordneten).

OVG Koblenz, Urteil vom 17. Dezember 1991 (-7 A 10305/91-); veröffentlicht in: NVwZ-RR 1992, S. 255 ff. (Anfechtung einer Kommunalwahl wegen sog. Scheinkandidatur).

StGH Bremen, Entscheidung vom 18. November 1991 (-St 1/91-); veröffentlicht in: DÖV 1992, S. 669 f. (Mehrheitserfordernis nach Art. 90 LV gilt auch für Wahlen, die

aufgrund von einfachen Landesgesetzen durchzuführen sind).

BayVG, Urteil vom 26. Juli 1990 (-M 7 K90-1564, 1987, 1955, 1957-); unveröffentlicht (Ungültigkeitserklärung der Wahl des Stadtrates in München).

#### Weitere Entscheidungen betrafen den Bereich der Wahlwerbesendungen:

BVerfG, Beschluß vom 7. September 1993 (-2 BvR 1952/93-); unveröffentlicht (Verstoß gegen die Rundfunkfreiheit, wenn Wahlwerbesendungen zu bestimmten Zeiten gesendet werden müssen).

BVerwG, Beschluß vom 30. März 1992 (-7 B 29/92-); veröffentlicht in: BayVBl 1992, S. 539 f. (keine Wahlempfehlungen eines Bürgermeisters zulässig).

BayVG, Entscheidung vom 29. Mai 1992 (-Vf. 39-III/91-); veröffentlicht in: BayVBl. 1992, S. 750 f. (Gültigkeit einer Landtagswahl).

VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 15. Februar 1993 (-10 S 329/93-); veröffentlicht in: VBIBW 1993, S. 219 f. (Postbeförderung; ausländerfeindliche Wahlzeitung; Strafverstoß; Evidenz).

VGH Bad.-Württ., Urteil vom 17. Februar 1992 (-1 S 2266/91-); veröffentlicht in: DÖV 1992, S. 836 ff. (unzulässige Wahlbeeinflussung).

Hess VGH, Urteil vom 10. Oktober 1991 (-6 UE 2578/90-); veröffentlicht in: DÖV 1992, S. 842 (Wahlbeeinflussung).

OLG Köln, Beschluß vom 30. September 1992 (-2 W 141/92-); veröffentlicht in: NJW 1992, S. 3306 f. (Ausstrahlung von Wahlwerbesendungen).

Folgende Entscheidungen betrafen die in der Parteienpraxis wichtige Frage der Stadthallenvergabe:

BadWürtt VGH, Beschluß vom 5. Oktober 1993 (-1 S 2333/93-); unveröffentlicht (Vergabepaxis bei öffentlichen Einrichtungen).

HessVGH, Beschluß vom 24. Februar 1993 (-6 TG 414/93-); veröffentlicht in: DVBl. 1993, S. 618 ff. (Nutzung einer Stadthalle).

Eine Entscheidung erging zum Parlamentsrecht:

BadWürtt.StGH, Urteil vom 13. August 1991 (-GR 1/91-); veröffentlicht in: NVwZ-RR 1992, S. 593 ff. (Umfang und Bestimmtheit von parlamentarischen Untersuchungsaufträgen).

Zu den Fraktionen wurden folgende Entscheidungen getroffen:

BVerfG, Beschluß vom 22. Dezember 1992 (-2 BvQ 14/91, 2 BvH 6/91-); veröffentlicht in: DVBl. 1993, S. 384 f. (Antragsbefugnis bei öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten innerhalb eines Landes).

BayVG, Urteil vom 15. Juli 1992 (-4 B 91.3106-); veröffentlicht in: BayVBl. 1993, S. 81 f. (Bildung einer Fraktionsgemeinschaft).

OVG NW, Beschluß vom 12. Juni 1992 (-15 B 2283/92-); veröffentlicht in: DÖV 1993, S. 207 f. (Öffentlichkeitsarbeit der Ratsfraktionen).

OVG NW, Beschluß vom 20. Juli 1992 (-15 B 1643/92-); veröffentlicht in: NWVBl. 1992, S. 424 ff. (Fraktionsausschluß; einstweilige Anordnung).  
VG Minden, Urteil vom 26. Juni 1991 (-10 K 432/91-); veröffentlicht in: NVwZ-RR 1992, S. 266 ff. (Festsetzung der Aufwandsentschädigung für Fraktionsvorsitzende in Kommunalparlamenten).

Das Satzungs- und Ordnungsrecht war Gegenstand folgender Entscheidungen:

OLG Köln, Beschluß vom 6. April 1993 (-9 U 175/92-); unveröffentlicht (Ausschluß aus einer Partei bei Bruch eines an sich rechtswidrigen Versprechens zur Wahlwerbung).  
OLG Hamburg, Beschluß vom 20. Juli 1992 (-2 Wx 56/91-); veröffentlicht in: OLGZ 1993, 19 ff. (Wirksamkeit eines Parteitagsbeschlusses über den Verzicht auf den Status des e.V.).

Eine Entscheidung erging zur Schiedsgerichtsbarkeit:

OLG München, Beschluß vom 25. März 1993 (-32 U 6501/92-); veröffentlicht in: OLG-Rp München 1993, S. 167 f. (rechtliche Einordnung der Schiedsgerichte).

Folgende Entscheidung betraf die Parteienfinanzierung:

BVerfG, Beschluß vom 24. November 1992 (-2 BvR 2033/89-); veröffentlicht in: DVBl. 1993, S. 150 (Wahlkampfkostenerstattung an unabhängige kommunale Wählervereinigungen).

Die Auflösung der DDR-Parteien war ebenfalls mehrfach Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen:

BAG, Urteil vom 10. Dezember 1992 (-8 AZR 20/92-); veröffentlicht in: NJW 1993, S. 2553 (Vermögensveränderung gemäß § 20 b DDR PartG).  
OVG Berlin, Urteil vom 13. März 1992 (-OVG 2 B 34/91-); veröffentlicht in: LKV 1993, S. 29 f. (Zustimmungsvorbehalt für Vermögensveränderungen bei Parteien der früheren DDR).  
OVG Berlin, Beschluß vom 26. Mai 1992 (-OVG 2 S 17/91-); veröffentlicht in: LKV 1993, S. 31 f. (Stellung eines mit einer Partei der früheren DDR verbundenen Unternehmens).  
OVG Berlin, Beschluß vom 26. Mai 1992 (-OVG 2 S 18/91-); veröffentlicht in: LKV 1993, S. 27 f. (treuhänderische Verwaltung von Parteivermögen durch die Treuhandanstalt).  
OVG Berlin, Beschluß vom 8. Oktober 1991 (-OVG 2 S 6/91-); veröffentlicht in: DÖV 1992, S. 223 ff. (Verwaltung von Parteivermögen durch die Treuhandanstalt).  
LG Berlin, Urteil vom 15. Oktober 1992 (-52 O 34/91-); veröffentlicht in: DtZ 1993, S. 220 f. (Schadensersatzansprüche gegen SED-Nachfolgerin).

Von großer Bedeutung war zudem eine Entscheidung des spanischen Verfassungsgerichts:

Verfassungsgericht Madrid, Erklärung vom 1. Juli 1992 (-108/1992- Plenum); veröffentlicht in: EuGRZ 1993, S. 285 ff. (Einführung des passiven Wahlrechts für Unionsbürger).

### *Neueres parteienrechtliches Schrifttum*

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 2 der "Mitteilungen" (S. 36 ff.) aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich mehr um eine Art Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 1993 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption des zweiten Heftes der "Mitteilungen" kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

#### *I. Grundsätzliche Publikationen zum Parteienrecht*

*Adam, Konrad*: "Ich kenne nur noch Parteien." Die Staatsmacht im Parteienstaat. Eine Erwiderung auf Norbert Blüm, FAZ vom 3.9.1992, S. 33

*Arnim, Hans Herbert von*: Staat ohne Diener - Was schert die Politiker das Wohl des Volkes, München 1993

*Arnim, Hans Herbert von*: Wenn der Staat versagt - Taugt das Wettbewerbsmodell der Wirtschaft als Vorbild für die Politik?, FAZ vom 13.7.1993, S. 26

*Biedenkopf, Kurt Hans*: Zur Verantwortung der Verbände, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh 1992, S. 273 ff.

*Bizer, Johann*: Parteien, Verbände, Gruppen, in: Sven Hartung/Stefan Kadelbach (Hrsg.), Bürger, Recht, Staat. Handbuch des öffentlichen Lebens in Deutschland. Frankfurt a.M. 1992, S. 108 ff.

*Bundeszentrale für politische Bildung* (Hrsg.): Das politische Geschäft und die demokratische Herausforderung, PZ 11/1992

*Dißmann, Karsten*: Rechtsschutz für politische Parteien: Ein Überblick über die Rechtsschutzbedürfnisse politischer Parteien unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu ihrer Beteiligtenfähigkeit im Organstreitverfahren, Diss., Münster 1992.

*Endlich, Kai*: Recht und Praxis der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Betrachtung der Organisation und des Auftretens der Parteien im Privatrechtsverkehr, München 1992, zugl. Diss. 1992

*Engelbert, Anke/Kutscha, Martin*: Staatliche Öffentlichkeitsarbeit und Demokratieprinzip, in: NJW 1993, S. 1233 ff.

- Frank, Götz*: Rundfunk in den neuen Bundesländern: Vom Partei- zum Parteienrundfunk. Die Ordnung einer zunächst revolutionären Situation durch das parteipolitische Kalkül, in: KJ 1992, S. 463 ff.
- Gusy, Christoph*: Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik, in: Der Staat 1/1993, S. 57 ff.
- Gusy, Christoph*: Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik, Baden-Baden 1993
- Hattenhauer, Hans*: Beamtentum im Parteienstaat, in: ZBR 1993, S. 1 ff.
- Haungs, Peter*: Alte und neue Parteienkritik, in: Politische Studien 1993, Sonderh. 4, S. 20 ff.
- Herzog, Roman*: Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, Heidelberg 1993
- Hofmann, Robert*: Geschichte der deutschen Parteien. Von der Kaiserzeit bis zur Gegenwart., München, Zürich 1993
- Jun, Uwe*: Koalition mit Grünen: ein "Auslaufmodell"? Regierungen von SPD und Grünen in den Bundesländern, in: ZParl 1993, S. 200 ff.
- Kaltefleiter, Werner*: Bundesparteien werden stranguliert, in: Bonner Generalanzeiger vom 18.2.1993
- Kauntz, Eckhard*: Politologe verläßt die Hamburger CDU. Steffani kritisiert Entscheidung des Bundesparteigerichtes, FAZ vom 9.9.1992
- Klatt, Hartmut*: Die Parteienstruktur in den neuen Ländern, in: Politische Studien 1993, Sonderh. 4, S. 34 ff.
- Kleemann, Heike*: Rechtswissenschaftliche Kritik im Hinblick auf die Parteien in der Verfassungswirklichkeit. Gutachten für den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags vom 25.3.1993
- Kleinert, Hubert*: Im Fadenkreuz der Kritik, in: Universitas 1993, S. 514 ff.
- Kloth, Hans Michael*: Der sozialistische Demokratismus der PDS, in: ZParl 1993, S. 328 ff.
- Lapp, Peter Joachim*: Das Zusammenwachsen des deutschen Parteiengefüges, Bonn 1993
- Mayer, Thomas*: Direkte Demokratie als Chance für die politische Kultur, in: ZRP 1993, S. 330 ff.
- Meier, Horst*: Parteiverbote und demokratische Republik - Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes -, Baden-Baden 1993
- Pilstl, Gerhard*: Erscheinungsformen moderner Parteienkritik. Gutachten für den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags vom 25.3.1993
- Rau, Johannes*: Zwischen Allmacht und Ohnmacht, DIE ZEIT vom 23.10.1992, S. 6
- Rudzio, Wolfgang*: Die Bundesrepublik Deutschland - ein Parteienstaat? In: Politische Studien 1993, Sonderh. 4, S. 5 ff.
- Rüttgers, Jürgen*: Von der Gremienpartei zur Bürgerpartei. Zu den Kontroversen um die Krise der Parteiendemokratie, in: ZParl 1993, S. 153 ff.



- Scheuch, Erwin Kurt*: Krise des politischen Systems, in: Politische Studien 1993, Sonderh. 4, S. 52 ff.
- Schmidt-Hieber, Werner/Kiesswetter, Ekkehard*: Parteigeist und Parteiengunst, in: Universitas 1993, S. 532 ff.
- Schneider, Hans-Peter*: Unmittelbare Demokratie und innerparteiliche Willensbildung - Rechtsgutachten zu Fragen einer Organisationsreform erstattet im Auftrag des Vorstands der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands -, Mai 1993, i.E.
- Sommer, Ulf/Rummelt, Peter*: Die Wende einer Blockpartei. Zur Rolle der LDPD in der Herbstrevolution 1989, in: Martina Husemann/Ingo Zwilling (Hrsg.), Fragen an die deutsche Zukunft, Münster, Hamburg 1991, S. 118 ff.
- Steffani, Winfried*: Parteimitgliedschaft als Geheimsache?, in: Merkur/7 1993, S. 586 ff.
- Stubbe-da Luz, Helmut*: Aufstand in den Parteien, Beilage zum Spiegel Nr. 25/1993
- Stubbe-da Luz, Helmut*: Ein "Verband der Parteienbenutzer" - Entstehung und erste Aktivitäten der Vereinigung Demokratischer Offenheit (DemO) e.V. 1991/1992, vervielf. Manuskript (Rechenschaftsbericht für die Mitgliederversammlung am 3. Nov. 1992)
- Stubbe-da Luz, Helmut/Wegner, Markus*: Demokratie, Offenheit und Transparenz der Parteien. Elf Leitsätze für eine Novellierung des Parteiengesetzes, in: ZParl 1993, S. 189 ff.
- Toussaint, Guido*: Zur Wirksamkeit und Durchsetzbarkeit vertraglicher Ansprüche gegen DDR-Parteien und ihnen verbundene Organisationen, in: Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 15/1993, S. 1136 ff.
- Volken, Andrea/Klingemann, Hans-Dieter*: Die Entwicklung der deutschen Parteien im Prozeß der Vereinigung, in: Eckhard Jesse/Arnim Mitter (Hrsg.), Die Gestaltung der deutschen Einheit, Bonn 1992, S. 189 ff.
- Welzel, Christian*: Die gesamtdeutschen Parteien aus westdeutscher Perspektive, in: ZParl 1993, S. 326 ff.
- Wenzel, Christian*: Von der SED zur PDS. Eine doktrinegebundene Staatspartei auf dem Weg zu einer politischen Partei im Konkurrenzsystem? Mai 1989 bis April 1990, Frankfurt a.M. 1992
- Wilke, Manfred/Hertle Hans-Hermann*: Das Genossen-Kartell. Die SED und die IG Druck und Papier/IG Medien. Dokumente, Frankfurt a.M., Berlin 1992

## II. Parteienrecht, Wahlrecht und Wahlwerbung

- Beckstein, Wolfgang*: Rechtsprobleme im Zusammenhang mit dem sogenannten Verbot des Doppelauftritts von Parteien und Wählergruppen in Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GWG, Diss., Regensburg 1992

- Bücking, Kai*: Die Beteiligung von Ausländern an Wahlen zum Deutschen Bundestag, zu den Parlamenten der Länder und den kommunalen Vertretungskörperschaften unter besonderer Berücksichtigung von Wahlen zu den hamburgischen Bezirksversammlungen, Frankfurt a.M. 1992, zugleich Diss. Hamburg 1991
- Czarnecki, Thomas*: Kommunales Wahlverhalten. Die Existenz und Bedeutsamkeit kommunaler Determinanten für das Wahlverhalten. Eine empirische Untersuchung am Beispiel Rheinland-Pfalz, München 1992
- Hardmann, Clemens*: Die Wahlkampfwerbung von Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Diss., Köln 1992
- Kremer, Klemens*: Kandidatur zum Bundestag. Der Weg ins Parlament, 4. Aufl., Heidelberg 1992
- Müller, Martin/Börsting, Katrin*: Kandidatenaufstellung und innerparteiliche Willensbildung am Beispiel der Hamburger CDU, in: Jürgen Hartmann/Uwe Thaysen (Hrsg.), Pluralismus und Parlamentarismus in Theorie und Praxis, Winfried Steffani zum 65. Geburtstag, Opladen 1992, S. 137 ff.
- Noeske, Werner*: Wahlen bündeln: Pro und Kontra, in: Der Städtetag 1993, Sonderh. 4, S. 279 ff.
- Woyke, Wichard*: Stichwort: Wahlen. Ein Ratgeber für Wähler und Kandidaten. 7. Aufl., Opladen 1992

### *III. Parteien und Parlamentsrecht*

- Burkholz, Bernhard*: Müssen Abgeordnete alles wissen dürfen? Parlamentarische Fragebefugnisse und informationelle Selbstbestimmung, in: VerwArch 1993, S. 203 ff.
- Deutscher Bundestag*: 11. Wahlperiode 1987-1990. - Chronik. Gesetze, Statistik, Dokumentation, Bonn: Dt. Bundestag, Referat Öffentlichkeitsarbeit 1991
- Fensch, Hans-Friedrich*: Die Veranschlagung der Fraktionskostenzuschüsse im Spannungsfeld zwischen freiem Mandat und Haushaltstransparenz, in: ZRP 1993, S. 209 ff.
- Hospach, Frank Julius*: Diäten in Deutschland. eine verfassungsgeschichtliche Studie, Diss., Tübingen 1992
- Kese, Volkmar*: Gefährdungen der Abgeordnetenstellung durch Partei und Fraktion, in: VR 1993, S. 266 ff.
- Vetter, Joachim*: Abgeordneten-Überprüfung durch Untersuchungsausschüsse? Ein Beitrag zur Stasi-Diskussion in den deutschen Parlamenten, in: ZParl 1993, S. 211 ff.

### *IV. Ausländisches Parteienrecht*

- Brokl, Lubomír/Mansfeldova, Zdenka*: Die letzten Wahlen der CSFR 1992 und die Lage danach, Köln 1993

- Dimitrov, Rumén:* Eine Revolution ohne Phantasie, aber auch ohne Verzweiflung - Prozesse und Probleme des politischen und gesellschaftlichen Wandels im neuen Bulgarien -, FR vom 5.7.1993, S. 12
- Henschel, Thomas R.:* Die europäischen Parteienzusammenschlüsse, in: Jahrbuch der europäischen Integration 1992/93, S. 261 ff.
- Hoffmann-Martinot, Vincent:* Frankreichs Parteiensystem nach den Parlamentswahlen, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 32/93, S. 10 ff.
- Müller-Rommel, Ferdinand:* Grüne Parteien in Westeuropa. Entwicklungsphasen und Erfolgsbedingungen, Opladen 1993
- Ridola, Paolo:* Parteiendemokratie und Parteienrecht in Italien, in: JöR 41 (1993), S. 409 ff.
- Savickij, Valeriej M.:* War die KPdSU nun eine verfassungsgemäße Organisation?, in: ROW 1993, S. 129 ff.
- Sousa, Marcelo Rebelo de:* Die politischen Parteien und das Recht der Opposition in Portugal, in: JöR 41 (1993), S. 309 ff.
- Schmidt-Neke, Michael:* Das neue albanische Wahlgesetz, in: Monatsh. für osteurop. Recht 1992, S. 95 ff.
- Schmitt, Karl:* Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Frankreich: Chancen einer späten Geburt?, in: ZParl 1993, S. 73 ff.
- Weber, Peter:* Italiens Parteiensystem im Umbruch - Vom Proportionalismus zur Personalisierung -, in: Das Parlament Nr. 26-27 vom 25.6./2.7.1993, S. 14
- Wodolasow, Grigori:* Aus der Vielfalt traten einige "politische Kerne" hervor - Über die parteipolitische Landschaft in Rußland -, FR vom 14.4.1993, S. 12

#### V. Parteienfinanzierung und Parteivermögen

- Arnim, Hans Herbert von:* Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu?, Baden-Baden 1993
- Arnim, Hans Herbert von:* Der Staat als Beute - Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen -, München 1993
- Arnim, Hans Herbert von:* Das Münchhausenproblem der politischen Klasse. Der Staat-Beute der Parteien?, FR vom 19.2.1993, S. 12
- Arnim, Hans Herbert von:* Fesseln für Selbstbediener, DIE ZEIT vom 26.2.1993, S. 6
- Arnim, Hans Herbert von:* Der Staat - Beute der Parteien?, in: Verwaltungsführung, Organisation, Personal 1992, S. 379 ff.
- Arnim, Hans Herbert von:* "Besser versorgt als je zuvor". Interview mit dem Diäten-Experten Hans Herbert von Arnim über die Reform der Politiker-Bezüge, Der Spiegel vom 14.6.1993, Nr. 24, S. 91 f.

*Arnim, Hans Herbert von:* Verfassungsrechtliches Gutachten über die Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung in Nordrhein-Westfalen (Drittes Gesetz zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes vom 9.10.1990, GV.NW. S. 572) für den Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. Düsseldorf: Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e.V. 1991

*Blasius, Hans:* Staatliche Ressourcen für Parteien und Fraktionen, in: NWVBl 1993, S. 1 ff.

*Düselder, Heike/Rieken, Marion/Römmele, Andrea:* Vorschläge der Sachverständigen-Kommission zur Parteienfinanzierung, in: ZParl 1993, S. 179 ff.

*Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung:* Vorgelegt am 19.2.1993

*Hölscher, Astrid:* Staatsknete für Parteien oder was darf Demokratie kosten?, FR vom 22.4.1993, S. 8

*Klee-Kruse, Gudrun:* Öffentliche Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien: Schweden und Österreich. Ein Vergleich., Frankfurt a.M. 1993

*Naßmacher, Karl-Heinz:* Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Politische Studien 1993, Sonderh. 4, S. 81 ff.

*Naßmacher, Karl-Heinz:* Bürger finanzieren Wahlkämpfe. Anregungen aus Nordamerika für die Parteienfinanzierung in Deutschland, Baden-Baden 1992

*Schmidt-Jortzig, Edzard:* Verwaltungswissenschaftliche Möglichkeiten der Verwendung des nichtrückführungspflichtigen DDR-Parteivermögens für gemeinnützige Zwecke, in: VerwArch 1993, S. 178 ff.

*Schütte, Volker:* Bürgernahe Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1993

*Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Rüdiger/Steffen, Peter:* Das Bundesverfassungsgericht verwirft das bisherige Parteienfinanzierungsmodell, Urteil BVerfG vom 9.4.1992 - 2 BvE 2/89 = EuGRZ 1992, S. 153 ff., in: Jura 1993, S. 194 ff. u. 243 ff.

*Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Rüdiger/Steffen, Peter:* Zur Demokratisierung des Parteienstaates?, Gedanken zum Urteil des BVerfG, NJW 1982, S. 2545 ff., in: ZRP 1993, S. 95 ff.

## VI. Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung

*Cremer, Hans-Joachim:* Examensklausur Öffentliches Recht: Der Sonderparteitag der Extremisten in der Gemeindehalle, in: Jura 1992, S. 653 ff.

## VII. Soziologisch-politologische Aspekte der Parteien

- Backes, Uwe/Jesse, Eckhard* (Hrsg.): Jahrbuch Extremismus und Demokratie, 4. Aufl., Bonn 1992
- Böhr, Christoph*: An der Schwelle zu einer neuen Epoche. Die Vision der Verantwortungsgesellschaft. Orientierung auf dem Weg zur inneren Einheit Deutschlands und Europas, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/93, S. 26 ff.
- Braunthal, Gerard*: Politische Loyalität und Öffentlicher Dienst. Der "Radikalenerlaß" von 1972 und die Folgen, Marburg 1992
- Dettling, Warnfried*: Parteien im eigenen Saft? Von der Krise zur Reform, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/93, S. 14 ff.
- Dittrich, Karl-Heinz*: Parteienbindung und politische Orientierung im vereinten Deutschland, in: *Politische Studien*, Sonderh. 4, S. 14 ff.
- Eisel, Stephan*: Unruhiger Herbst: Zur Lage der Parteien, in: *Die Politische Meinung*, Heft 275, 1992, S. 43 ff.
- Hamm-Brücher, Hildegard*: Wege in die und Wege aus der Politik(er)verdrossenheit. Von der Zuschauerdemokratie zur demokratischen Bürgergesellschaft, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/93, S. 3 ff.
- Haungs, Peter*: Persönliche und politische Parteien - eine Alternative?, in: *Civitas* 1992, S. 573 ff.
- Kleinert, Hubert*: Vom Protest zur Regierungspartei. Die Geschichte der Grünen, Frankfurt a.M. 1992.
- Kleinert, Hubert*: Aufstieg und Fall der Grünen. Analyse einer alternativen Partei, Bonn 1992
- Kleinfeld, Ralf/Luthardt, Wolfgang* (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung, Marburg 1993
- Leggewie, Claus*: Die Kritik der Politischen Klasse und die Bürgergesellschaft. Muß die Bundesrepublik neugegründet werden?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/93, S. 7 ff.
- Leggewie, Claus*: Aus Anti-Effekten Zustimmung mobilisieren - Chancen einer rechten Sammlungspartei in der Bundesrepublik Deutschland -, *FAZ* vom 19.4.1991, S. 11
- Leif, Thomas/Legrand, Hans-Josef/Klein, Ansgar* (Hrsg.): "Die politische Klasse in Deutschland", Bonn, Berlin 1992
- Moreau, Patrick*: Die PDS. Anatomie einer postkommunistischen Partei, Bonn, Berlin 1992
- Roth, Dieter*: Das Bild der Parteien in der Öffentlichkeit, in: *Politische Studien* 1993, Sonderh. 4, S. 62 ff.
- Rudzio, Wolfgang*: Demokratie und Politikverdrossenheit. Woher kommt die wachsende Kritik an der Parteiendemokratie?, in: *Politische Studien* 1992, Sonderh. 5, S. 5 ff.
- Schorlemmer, Friedrich*: Die Krise der Politik als Krise des Menschen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/93, S. 33 ff.



*Schwab, Siegfried*: Die Unzufriedenheit wächst oder politische Ohnmacht und Praxisferne der Politik, in: Der öffentliche Dienst 1993, S. 103 ff.

*Streithofen, Heinrich Basilius*: Ist die CDU noch zu retten? Bilanz und Perspektive einer Volkspartei, München 1993

*Thierse, Wolfgang*: Politik- und Parteienverdrossenheit: Modeworte behindern berechnete Kritik. Zur Notwendigkeit gesellschaftlicher Reformen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 31/93, S. 19 ff.

*Wiemeyer, Joachim*: Politische Ethik und Politikverdrossenheit, in: Stimmen der Zeit 1993, S. 363 ff.

*Zippelius, Reinhold*: Politikverdrossenheit, in: ZRP 1993, S. 241 ff.

### *Schriften zum Parteienrecht*

herausgegeben von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos  
bei der NOMOS Verlagsgesellschaft in Baden-Baden

Bei den "Schriften zum Parteienrecht" handelt es sich um die erste Schriftenreihe ihrer Art, die sich speziell die Publikation *parteienrechtlicher* Monographien zum Ziel gesetzt hat.

Mit den "Schriften zum Parteienrecht" wird versucht, der immer stärker werdenden Bedeutung des Parteienrechts, insbesondere auch unter dem Blickwinkel der europäischen Integration, in einer speziellen juristischen Schriftenreihe Rechnung zu tragen.

Themenschwerpunkt ist natürlich das Parteienrecht im engeren Sinne, wobei aber auch andere, das Parteienrecht tangierende oder auch überschneidende Bereiche Berücksichtigung finden.

Mit den "Schriften zum Parteienrecht" sollen nicht nur parteienrechtlich orientierte Wissenschaftler, sondern auch Parteipraktiker angesprochen werden. Die Schriftenreihe bietet insoweit ein Forum für Wissenschaft und Praxis.

Die "Schriften zum Parteienrecht" stellen zudem in geradezu idealer Weise eine Verknüpfung zwischen der wissenschaftlichen Arbeit im Institut und der späteren Präsentation der Forschungsergebnisse dar.

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  
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**

1989, 148 S., brosch., 38,- DM, ISBN 3-7890-1719-1

Band 3:

Christoph J. Walther

**Wahlkampfrecht**

1989, 238 S., brosch., 78,- DM, ISBN 3-7890-1776-0

Band 4:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

**Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich**

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

1991, 373 S., brosch., 77,- DM, ISBN 3-7890-2382-5

Im Jahre 1993 sind folgende Bände erschienen:

Band 6:

Horst Meier

**Parteierverbot und demokratische Republik. Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes.**

1993, 467 S., brosch., 65,- DM, ISBN 3-7890-2938-6

Das Parteierverbot 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 Parteienfreiheit orientiert und die "streitbare" Lesart des Art. 21 Abs. 2 GG mit demokratischen Standards konfrontiert. Da sich indes gerade verfassungswidrige Partei\*ziele" als interpretationsresistent erweisen, mündet die Studie in einen dezidierten Vorschlag zur Verfassungsreform: Das Parteierverbot 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 sei.

Band 7:

Hans Herbert von Arnim

**Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu?**

1993, 91 S., brosch., 28,- DM, ISBN 3-7890-2883-5

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.

Band 8:

Christoph Gusy

**Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik**

1993, 109 S., brosch., 39,- DM, ISBN 3-7890-2984-X

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.

Wie die demokratische Staatsform insgesamt, so blieben aber auch die Parteien nicht unkritisiert. Im Gegenteil: Die Untersuchung zeigt die Hauptströmungen der damaligen Parteienstaatskritik; Strömungen, die sich letztlich gegen die demokratische Republik selbst richteten.

Band 9:

Volker Schütte

**Bürgernahe Parteienfinanzierung**

1993, 136 S., brosch., 45,- DM, ISBN 3-7890-2962-9

Die Art und Weise sowie das Ausmaß der Parteifinanzierung 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 sieht sich nun aber auch der Gesetzgeber zur Reform des Parteienfinanzierungsrechts gezwungen.

Vor diesem Hintergrund und unter Einschluß US-amerikanischer Erfahrungen bietet das vorliegende Buch einen grundlegenden qualitativen Neuansatz. Mit dem Bürgerbeitrag und dem Bürgerbonus präsentiert der Autor zwei Finanzierungsmodelle, die auch einen Beitrag zur Herstellung von mehr Chancengleichheit der Bürger im politischen Willensbildungsprozeß und zur Bekämpfung der grassierenden Parteienverdrossenheit leisten könnten.

Die folgenden Bände sind in Vorbereitung:

Band 10:

Dimitris Th. Tsatsos / Zdzislaw Kedzia (Hrsg.)

**Das Parteienrecht der postkommunistischen Staaten**

In Vorbereitung, Drucklegung Frühjahr 1994

Band 11:

Trutz Graf Kerssenbrock

**Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten**

In Vorbereitung, Drucklegung Frühjahr 1994

Band 12:

**Empfehlungen der vom Bundespräsidenten berufenen Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien, vom 12. Februar 1993**

In Vorbereitung, Drucklegung Frühjahr 1994

In Planung ist der folgende Band:

Guido Westerwelle

**Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen**

## *Berichte und Aufsätze*

*Dimitris Th. Tsatsos*

### *Zur Funktion der politischen Parteien*

*Versuch einer Ernüchterung der "Krisendiskussion"\**

#### *I. Vorbemerkung*

1.

"Nach Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG wirken die Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Zwar haben sie kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger sowie Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung ein. Art. 21 GG rechtfertigt allerdings die herausgehobene Stellung der Parteien im Wahlrecht. Die Parteien sind indes nicht bloße Wahlvorbereitungsorganisationen, und nicht nur in dieser Funktion sind sie für die demokratische Ordnung unerlässlich. Sie sind vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen. Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, daß die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozeß der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglich, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung. Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung."<sup>1</sup>

Dies ist eine Standardbeschreibung der Funktion der politischen Parteien aus dem jüngsten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung vom 9. April 1992.

\* *Der Text gibt den Vortrag wieder, den der Verfasser bei den Bitburger Gesprächen von 1993 in Bischofsgrün am 14. April 1993 gehalten hat. Die Fundstellen beschränken sich weitgehendst auf das Notwendige. Die Angaben sind oft nur beispielhaft und erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Das Thema hat der Verfasser ausführlich in seinem Beitrag für die Festschrift Mahrenholz behandelt, die demnächst erscheinen wird.*

<sup>1</sup> BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (158). Das Urteil wurde auch veröffentlicht in: NJW 1992, S. 2545 ff. = DÖV 1992, S. 664 ff. = DVBL 1992, S. 764 ff. = JZ 1992, S. 794 ff.



2. Ein solches Idealbild von der Funktion und der Verantwortung der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland wäre wirklichkeitsfremd<sup>2</sup>, würde man die Augen vor bestimmten neuen Gegebenheiten verschließen. Aus der reichhaltigen Diskussion knüpfe ich nun an Bekanntes an und versuche, einige Fragen zu stellen.

## II. Die "Krisen"diskussion

1. Unsere Zeit in Europa - nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland - ist gekennzeichnet durch eine *neuartige Kluft zwischen Institutionen bzw. Institutionsträgern und Gesellschaft*. In der Regel wird das institutionelle Geschehen von der öffentlichen Meinung so aufgefaßt und aufgenommen, als ob sich das politisch Sichtbare nicht mehr mit dem politisch Wahren decken würde. Anders ausgedrückt: ein Glaubwürdigkeitsverlust des institutionellen Bereichs prägt immer mehr das Bewußtsein des Bürgers.<sup>3</sup> Skandale<sup>4</sup>, Transparenzlosigkeit wichtiger Entscheidungen und somit Ausschaltung des Volkes, mangelnde Problemlösungskompetenz der Staatsführung<sup>5</sup>, schlechte Gesetze<sup>6</sup>, das Unvermögen internationaler Organisationen, blutigen Konflikten ein Ende zu bereiten und vieles andere, schaffen ein trübes Bild des öffentlichen Lebens. Sogar in England, dem Geburtsort der parlamentarischen Demokratie, werden jahrhundertealte Tabus nun ausdrücklich in Frage gestellt; dort nämlich fängt sogar das Königtum spürbar zu wackeln an, und zwar nicht aus Anlaß einer prinzipiellen Überlegung, sondern aus dem Glaubwürdigkeitsdefizit von Personen.

2. Empfindlich betroffen von diesem Glaubwürdigkeitsverlust sind die politischen Parteien.<sup>7</sup> Hier sind die letzten Kommunalwahlen in Hessen ein wichtiges Indiz unter sehr vielen. Die deutliche Stellungnahme des Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker<sup>8</sup> faßt eine ohnehin vorhandene öffentliche Meinung zusammen. Die "Fallsammlung" wird täglich durch die Nachrichten bereichert. Diese viel- oder sogar ausdiskutierte "Krisendebatte" kreist in letzter Zeit immer mehr und immer wieder um dieselben Fallgruppen. Hier sind einige davon:

a) Skandale oder Skandalbehauptungen oder Aufdeckung von längst aufgedeckten, dem Gegner auch längst bekannten Skandalen, die man für die geeignete Stunde konserviert hat.

---

<sup>2</sup> Dies ist keine Kritik an dem Urteil des BVerfG, denn insbesondere in diesem Urteil hat das Gericht Probleme und Mißstände benannt; vgl. unten 2 c.

<sup>3</sup> Zur Glaubwürdigkeit des Institutionellen: D. Th. Tsatsos, Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik, Berlin 1987, insb. S. 37 ff.

<sup>4</sup> Vgl. U. v. Alemann/W. Tönnemann, Die Dinosaurier werden immer trauriger: Ein kleiner Essay über große Parteien, in: Neue Politik in alten Organisationen, alte Politik in neuen Organisationen, Reihe polis-Hefte, Nr. 20, FernUniversität Hagen 1991, S. 28 f.

<sup>5</sup> H. H. v. Arnim, Ist die Kritik an den politischen Parteien berechtigt?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitschrift Das Parlament, B 11/93, S. 14 (16).

<sup>6</sup> Siehe z.B. die Diskussion um den § 218 StGB; F.-Chr. Schroeder, Unaufrichtigkeit des Gesetzes, ZRP 1992, S. 409 ff.; S. Rahardt-Vahldieck, Unaufrichtigkeit des Gesetzes?, ZRP 1993, S. 41 ff.

<sup>7</sup> Siehe für die Lage in Deutschland dazu aus neuester Zeit: U. v. Alemann/W. Tönnemann, a.a.O. (Fn. 4), S. 27 ff.; H. H. v. Arnim, a.a.O. (Fn. 5), S. 14 ff.; W. Hennis, Der Parteienstaat des Grundgesetzes - Eine gelungene Erfindung, Der Spiegel, Dokument 5, Oktober 1992.

<sup>8</sup> R. von Weizsäcker, in: R. v. Weizsäcker im Gespräch mit G. Hofmann und W. A. Perger, Frankfurt a.M. 1992, S. 135 ff. Siehe zur Diskussion, die diese Stellungnahme auslöste, die Beiträge in G. Hofmann/W. A. Perger (Hrsg.), Die Kontroverse. Weizäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a.M. 1992.

## Zur Funktion der politischen Parteien

b) Umgehung der demokratischen Transparenzpflicht bei innerparteilichen Verfahren unter Ausschaltung der Parteibasis und der öffentlichen Meinung.<sup>9</sup>

c) Ein Parteienfinanzierungsrecht, welchem das Bundesverfassungsgericht in seinem weit über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland bedeutenden Urteil vom 09.04.1992<sup>10</sup> die Grundlage entzogen hat, und zwar mit einer Argumentation, die der bisherigen Regelung schwerwiegende Demokratiedefizite vorhält.<sup>11</sup>

d) Eine rechtsstaatswidrige Unterwerfung der Personalpolitik des Staates unter das Parteiinteresse.<sup>12</sup>

e) Unzulängliche Kompetenz für die Lösung von dringenden Problemen; Schulbeispiel: die Asylfrage.<sup>13</sup>

f) Ausschaltung der öffentlichen Meinung bei eminent wichtigen Entscheidungsprozessen; Schulbeispiel: Maastricht-Vertrag wie auch die Vorbereitung einer Verfassungsreform für die Bundesrepublik Deutschland unter Ausschluß der Öffentlichkeit.

3. Die von solchen Vorgängen sicher nicht unabhängige massive Verringerung der Parteimitgliederzahlen, die parteipolitische Lustlosigkeit des Durchschnittsbürgers den parteipolitischen Disput zu verfolgen, geschweige denn an ihm mitzuwirken, geben zu folgender Befürchtung Anlaß: Das Grundrecht nach Art. 21 Abs. 1 GG auf aktive Mitwirkung der Bürger am politischen Willensbildungsprozeß durch Mitgliedschaft in politischen Parteien verliert im Bewußtsein des Bürgers seinen ursprünglichen Glanz. Immer mehr entsteht der Eindruck, daß die Parteien sich zu Selbstzweckorganisationen entwickeln, die den homo politicus nicht mehr brauchen, als existierten und handelten sie an ihm vorbei. Das ist das herrschende Bild.

4. Gegen die eben geschilderte Fallgruppierung der Krisenphänomenologie, gegen das Unbehagen und gegen die Kritik aus der Wissenschaft, der Publizistik und der Politik, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Es wäre - ohne diese Kritik - sogar um all diese Bereiche des kulturellen Lebens schlecht bestellt. Allerdings scheint es mir an der Zeit, einige Aspekte zur Diskussion zu stellen, die vielleicht zu einer gewissen Ernüchterung beitragen könnten, damit "die Kirche im Dorf bleibt". In diesem Zusammenhang möchte ich lediglich folgendes zum Nachdenken anmerken.

a) Die Partei als Institution ist nicht beliebt. Das gilt vor allem für Deutschland. "Die Fratze des Parteigeistes ist mir mehr zuwider als irgendeine andere Karikatur", schrieb Goethe an

<sup>9</sup> Beispielhaft: Vorwahlen im Hinterzimmer, *Der Spiegel* vom 22.03.1993, Heft 12, S. 102 f.

<sup>10</sup> BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 ff. Siehe auch die Literatur zum Urteil: *J. Ipsen*, Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung, *JZ* 1992, S. 753 ff.; *W. Kaltefleiter/K.-H. Naßmacher*, Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz, *ZParl* 1992, S. 452 ff.; *Chr. Landfried*, Parteienfinanzierung: Das Urteil vom 9. April 1992, *ZParl* 1992, S. 439 ff.; *D. Th. Tsatsos*, Zur Demokratisierung des Parteienstaates, *ZRP* 1992, S. 95 ff.; *D. Th. Tsatsos/H.-R. Schmidt/P. Steffen*, Das Bundesverfassungsgericht verwirft das bisherige Parteienfinanzierungsmodell, *Jura*, April/Mai 1993, S. 194 ff., 243 ff.; *U. Volkmann*, Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, *ZRP* 1992, S. 325 ff.

<sup>11</sup> BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159).

<sup>12</sup> *H. H. v. Arnim*, a.a.O. (Fn. 5), S. 17.

<sup>13</sup> Siehe statt vieler *R. Wassermann*, Plädoyer für eine neue Asyl- und Ausländerpolitik, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Beilage zur Wochenzeitschrift *Das Parlament*, B 9/92, S. 13 (16 ff.)

Schiller.<sup>14</sup> "Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiansichten", warnte Bismarck.<sup>15</sup> Die parteifeindliche Tradition des deutschen Konservatismus - aber nicht nur des deutschen - resultiert u.a. aus einer geradezu wehmütigen Erinnerung an die Romantik der "guten monarchischen Ordnung". Eng damit zusammen hängt eine grundsätzliche geistige Haltung, die durch die Rechtswissenschaft in das Verständnis der Institutionen eingedrungen ist. Es handelt sich um die Anerkennung der parteipolitischen Neutralität als die große Tugend im öffentlichen Leben.<sup>16</sup>

b) Uns Bürger erreicht ein Bild, das die Massenmedien, aber vor allem die Parteien selbst, durch die gegenseitigen Vorwürfe produzieren. Hier spielt der Mangel an wirklich konfliktfähigen Sachfragen eine Rolle. Auf diese Frage aber komme ich noch einmal zurück.<sup>17</sup>

c) Jedes Mal, wenn ich in der Presse neue "Krisen"symptome lese, stelle ich mir die Frage: Setzt nicht der Krisenbegriff die Aufstellung eines verfassungsrechtlich für alle Zeiten festgelegten Parteivorbildes voraus?<sup>18</sup> Außerdem ist Krise - vergessen wir doch nicht die Herkunft des Begriffes aus der Medizin - kein Dauerzustand, sondern ein *vorübergehender*, aber auch an die Substanz gehender, *lebensbedrohender* Mißstand. Treffen diese Merkmale hier zu? Handelt es sich nicht lediglich um das Versagen von Personen, die wiederum "Fehlentwicklungen" verursachen, um die präzisere Begriffsalternative von Stolleis in Erinnerung zu bringen?<sup>19</sup>

d) Hier frage ich mich nicht, sondern bin ziemlich sicher: Die Überbetonung des Bildes einer unüberwindbaren Krise der Parteien unterstützt die Wiederbelebung *einer Sehnsucht nach der Harmonie durch Überparteilichkeit*. Vor dieser Fiktion, die eng mit der Fiktion einer *volonté générale* verbunden ist, und die das Freund-Feind-Denken von Carl Schmitt aktualisiert, sollte man die Radikalkritiker warnen.

Trotzdem bleibt es bei den Fakten, die eben erwähnt worden sind<sup>20</sup>, und die gewiß eine Kluft zwischen Parteien und Gesellschaft entstehen lassen. Soviel zur gegenwärtigen Krisendiskussion.

5. Die Frage, die nun gestellt werden soll, versucht einen Schritt über die Diabolisierung der Politiker, über die Skandaldiskussion und über die Panikmache durch den verzweifelten Ruf nach der "Rettung"(!) des Staates vor den Parteien hinauszugehen.<sup>21</sup> Dieser Schritt könnte bereits darin bestehen, lediglich über die Frage nach dem Grund und den Folgen der Kluft zwischen den politischen Parteien und einer immer breiter werdenden Schicht der Bevölkerung nachzudenken. Diese Frage in diesem Rahmen zu behandeln, wäre nicht möglich. Deshalb auch hier nur einige Anmerkungen zum Nachdenken:

---

14 Goethe an Schiller am 17.05.1797.

15 Bismarck im Preußischen Herrenhaus am 15.01.1867.

16 Bezeichnend für die Weimarer Zeit: C. Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, Tübingen 1931, S. 149 ff.; A. Köttgen, *Das deutsche Berufsbeamtentum und die parlamentarische Demokratie*, Berlin/Leipzig 1928, S. 58; W. Weber, *Parlamentarische Unvereinbarkeit*, AöR n.F., Bd. 19 (1930), S. 161 (226 f.).

17 Siehe unten III 1.

18 R. Stettner, *Aussprache und Schlußworte*, in: *Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?*, VVDStRL, 44 (1986), S. 114 (132 f.).

19 Siehe M. Stolleis, *Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaats?*, VVDStRL, 44 (1986), S. 8 (16).

20 Vgl. oben II 1 - 3.

21 Siehe nur K. Scheuch/U. Scheuch, *Parteien und Politiker in der Bundesrepublik (alt) heute*, Dokumentation, Düsseldorf 1991, S. 4.

a) In der geschichtlichen Entwicklung europäischer Rechts- und Verfassungskultur stellt der Übergang von der Macht zum Recht die bisher wichtigste historische Wende dar. Die Einschränkung der Macht des Monarchen *durch das Recht* und die Ersetzung der persönlichen Entscheidung *durch ein Verfahren* ist die Geburtsstunde des Verfassungsstaates.<sup>22</sup> Die Entpersonifizierung der staatlichen Macht, - auf das Wort Entpersonifizierung kommt es mir ganz besonders an -, d.h. ihre *Unterwerfung unter das Recht und das Verfahren*, schafft eine neue Beziehung zwischen dem einzelnen und dem Staat. Hier beginnt die Wendung vom Untertan zum Bürger.<sup>23</sup> Der Legitimationsprozeß geht von der Person über zur Institution.<sup>24</sup> Die Personenhuldigung wird zugunsten eines Vertrauens in die Institution verdrängt. In einem Satz: Es geht um den Übergang von der Würde des personifizierten Staates zur Glaubwürdigkeit entpersonifizierter Institutionen. Das sind Momente aus dem Bild der demokratischen Verfassungsbewegung, an der gerade die progressiven Parteien Europas sehr wesentlich mitgewirkt haben.

b) Trotzdem: Bei aller Entpersonifizierung der Macht haben auch die Institutionen, ganz besonders die politischen Parteien, einen stark personellen Bezug. Denn es sind immer die *konkreten Menschen*, die das institutionelle Sollen in eine konkrete politische Wirklichkeit umsetzen.<sup>25</sup> Die Verfassungsverwirklichung als Konkretisierung der Politik ist und bleibt Sache der demokratisch legitimierten *Personen*. Diese Art Personenbezogenheit hat aber nichts mit der überwundenen personifizierten Macht und der damit verbundenen Personenhuldigung zu tun. Denn damals war die Person des Mächtigen das Maß des "Rechts"; heute sind die demokratischen Institutionen der Rahmen und das Maß des politischen Verhaltens der Personen, die Funktionsträger im konstitutionellen Willensbildungsprozeß sind.

c) Eine immer deutlicher werdende Wirklichkeit scheint aber das eben geschilderte Bild zu trüben. Parteigebundene Institutionsträger erwecken in den Augen der öffentlichen Meinung den Eindruck, sie würden mit institutionellen Mitteln (Kompetenz, Amtsimagen, Stellenvergabe, Mittelvergabe usw.) die demokratisch legitimierte Macht als Personen und nicht als Institutionsträger benutzen oder sogar ausnutzen. Man hat den Eindruck einer Art "Privatisierung" der Politik; sicherlich stärker in Italien und Griechenland als in Deutschland - aber auch hier gibt es sie. Diese "Privatisierung" der Politik ist der Hauptgrund für die Kluft zwischen Parteien und öffentlicher Meinung.

6. Das Glaubwürdigkeitsdefizit von Personen ist aber i.d.R. kein Grund, die Institution zu reformieren. An der Bedeutung, auch an der Formulierung des Art. 21 Abs. 1 GG ist nicht zu rütteln. Die Umsetzung der Institutionen in konkrete Politik, also auch das parteipolitische behavior, kann nur begrenzt durch Recht korrigiert werden. Die Demokratie als System ist auch nur begrenzt durch Androhung rechtlicher Sanktionen durchsetzbar. Die Verfassung, will sie ihre normative Kraft nicht aufs Spiel setzen - das gilt auch und ganz besonders für Art. 21 Abs. 1 GG -, muß sich auf ihre Rahmenfunktion beschränken. Übrigens: In einem demokratischen Staat, und das ist die Bundesrepublik Deutschland in einer weltvorbildlichen Weise, geschieht so viel, wie die Bürger, die Presse und die Medien dulden. Sie sind Korrekturinstrumente par excellence, wenn es um die Personen und nicht um die Strukturen geht. All das mag nach Resignation des

<sup>22</sup> D. Grimm, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt a.M. 1991, S. 31 ff.

<sup>23</sup> Vgl. R. Smend, Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl., Berlin 1968, S. 309 (324); M. Stolleis, Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit, Frankfurt a.M. 1990, S. 299 ff.

<sup>24</sup> D. Th. Tsatsos, a.a.O. (Fn. 3), S. 20 ff.

<sup>25</sup> D. Th. Tsatsos, a.a.O. (Fn. 3), insb. S. 46 ff.

Verfassungsrechtlers klingen, ist aber nichts anderes als die Einsicht in die Grenzen der normativen Möglichkeiten des Rechts.

### III. "Krise" durch Verringerung politischer Alternativen?

1. Eine weitere parteifunktionsrelevante Gegebenheit, die das Idealbild der Parteifunktion nach Art. 21 Abs. 1 GG verändert, ist auch der *Wandel der Politikinhalt*. Damit ist hier gemeint, daß es Bereiche gibt, in denen sich die Anzahl der politischen Alternativen reduziert hat; und dort, wo sie noch vorhanden sind, hat sich der Grad ihrer Komplexität so erhöht, daß sie mit den gewohnten Mechanismen nur schwer zu artikulieren und damit schwer zu vermitteln sind.

a) Dies könnte einmal mit der verstärkten Rolle der Fachkompetenzen im politischen Entscheidungsprozeß zusammenhängen. Man denke an Fragen der Wirtschaftspolitik, der Verkehrspolitik u.a. Die zentrale Folge einer so verstandenen Reduktion von Konfliktmöglichkeiten für die politischen Parteien ist, daß der Wähler vor mehr Parteien steht als es politische Grundsatzalternativen gibt. Nun sucht er nach neuen Kriterien für seine Stimmabgabe. Die politischen Sachgegensätze geben zum Teil Platz dem Vergleich zwischen Personen, die den Politikvorschlag artikulieren. Es geht jetzt mehr um das Image, die persönliche Integrität und die politische Glaubwürdigkeit der Politiker.

b) Zum andern erleben wir eine Entschärfung der ideologischen Gegensätze, die noch vor dem Zusammenbruch der kommunistischen Welt das Konfliktfeld prägten. Die Wende in Osteuropa hatte deutliche Folgen für die politischen Auseinandersetzungen in den Staaten Westeuropas; auf sie kann im einzelnen hier nicht eingegangen werden. Doch eines ist für die Funktion der politischen Parteien unmittelbar relevant: Die entscheidungsbedürftigen Bereiche der Politik sind seltener geeignet, als Spannungsfeld zwischen zwei Weltanschauungen hingestellt zu werden. Gegensätze in der Spannungs-, Verteidigungs- und Sozialpolitik sowie viele andere Bereiche, haben viel von ihrer alten ideologischen Schärfe verloren und bieten sich weniger als in der Vergangenheit für eine überzeugende Profilierung einer Partei gegenüber einer anderen Partei an. Die Bereiche der vielen politischen Alternativen sind weniger geworden, und der Konflikt selbst dort, wo er vorhanden ist, verliert an Schärfe und Echtheitswirkung.

2. Diese Feststellung wirft eine alte Frage auf, nämlich die, ob die Parteien "Personenparteien" oder "Programmparteien" sind<sup>26</sup>, und somit, welche "Art" Partei dem Parteibild des Grundgesetzes entspricht. Das Problem liegt allerdings weniger in der Sache und mehr in der Fragestellung. Das dürfte sich aus folgenden Überlegungen ergeben:

a) "Partei" ist ein Begriff im geschichtlichen Wandel. Das umfaßt auch und gerade die hier angesprochene Frage. Parteien sind - auch im Sinne des Art. 21 Abs. 1 GG - so sehr Bestandteil und Motor der Dynamik der sozialpolitischen Entwicklung, daß die Gewichtsverlagerung innerhalb des Parteibildes von den Personen auf die Sachfragen und umgekehrt ein Prozeß ist, der sich auch im ständigen Wandel befindet. Das Parteiengesetz hat in dieser Frage den Art. 21 Abs. 1 GG zutreffend konkretisiert, wenn es einmal "schriftliche Satzung" und "schriftliches Programm" als Pflicht der Partei in § 6 Abs. 1 PartG festlegt und zum anderen einer Personifizierung Grenzen

---

<sup>26</sup> Vgl. H. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1966, S. 376 ff.

## Zur Funktion der politischen Parteien

setzt, indem nach § 11 Abs. 1 PartG der Vorstand mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr neu gewählt werden und aus mindestens drei Mitgliedern bestehen muß.

b) Aus den vorher angesprochenen Gründen erleben wir eine Aufwertung der Rolle und der Bedeutung der Person, d.h. des Parteipolitikers bei der Überzeugungskraftkonkurrenz zwischen den Parteien. Die Wahlen werden weniger durch die Programme und mehr durch die Politiker selbst, weniger durch die Programmunterschiede als durch ein "Mehr" oder "Weniger" an politischer Glaubwürdigkeit des Politikers entschieden. Unter dem Begriff der politischen Partei nach Art. 21 Abs. 1 GG gewinnen die personellen Momente an Bedeutung.

c) Diese neue Personalisierung der Politik beeinflusst das Funktionsbild der politischen Partei und fördert die Personifizierung der Gegensätze. Je mehr im modernen Staat die Sachalternativen geringer werden, desto stärker werden in der Parteipolitik die personellen Alternativen dominant. Und das - freilich - bis die Geschichte uns vor neue, große Sachalternativen stellt. Daß daraus aber die Gegenstandslosigkeit des Parteipluralismus resultiere<sup>27</sup>, ist eine sehr voreilige, unzutreffende und auch gefährliche Übertreibung.

### IV. Parteienstaatsübermaß

1. Einen dritten Faktor, der das Idealbild der Parteifunktion nach Art. 21 Abs. 1 GG verändert, möchte ich mit dem Terminus "Parteistaatsübermaß" bezeichnen. Es geht mir dabei um folgendes: Art. 21 Abs. 1 GG enthält ein Grundrecht für die Bürger auf Gründung von und auf Mitwirkung in politischen Parteien; dieselbe Bestimmung normiert den Status von Gleichheit und Freiheit der Parteien als institutionelle Garantie, durch die das Grundgesetz den Funktionsbereich der Partei bestimmt: Sie "wirken bei der politischen Willensbildung mit". Hier geht es darum, ob diese verfassungsrechtlich gefestigte politische "Domäne" der Parteien nicht nur positiv, sondern auch negativ bestimmbar ist. Wie weit kann das Mitwirkungsrecht der Parteien nach ihrem institutionellen Status reichen?<sup>28</sup>

2. Wie bereits erwähnt<sup>29</sup>, knüpft hieran ein großer Teil der öffentlichen Kritik an der Praxis der politischen Parteien in Deutschland an: Eliminierung der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive durch zu starke Disziplinierung des Abgeordneten, Ämterpatronage und vieles andere.<sup>30</sup> Auch wenn der Gedanke, daß der Staat die Beute der Parteien sei<sup>31</sup>, übertrieben ist, scheint mir hier ein echtes Problem doch vorzuliegen. Daher sollte man die Frage stellen, ob aus dem Grundgesetz eine Art "Parteienstaatsübermaßverbot" ableitbar ist. Hier geht es nicht um die unumstrittene Grenze, die im öffentlichen Dienst das Leistungsprinzip nach Art. 33 Abs. 2 und der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 3 GG setzen<sup>32</sup>, sondern darum, ob parteifunktionsimmanente Schranken erkennbar sind. Die Antwort möchte ich mit folgender Begründung bejahen:

<sup>27</sup> So aber K. Koch, *Vakuum Europa*, "Die Zeit" vom 20.09.1991.

<sup>28</sup> Vgl. M. Stolleis, a.a.O. (Fn. 19), S. 25 f.

<sup>29</sup> Siehe oben II 2.

<sup>30</sup> Siehe H. H. v. Arnim, a.a.O. (Fn. 5), S. 17.

<sup>31</sup> Vgl. H. H. v. Arnim, *Das Münchhausenproblem der politischen Klasse*, Frankfurter Rundschau vom 19.02.1993.

<sup>32</sup> Siehe statt vieler M. Stolleis, a.a.O. (Fn. 19), S. 25.

a) Der alten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lag eine, einem monarchisch geprägten Staatsverständnis verpflichtete Theorie zugrunde, wonach bei der Parteitätigkeit strikt zwischen Volkswillens- und Staatswillensbildung zu unterscheiden sei.<sup>33</sup> Auf der Grundlage dieser Trennung entschied es damals, daß der Bereich der Volkswillensbildung staatsfrei sein müsse und somit eine staatliche Finanzierung der allgemeinen Parteiarbeit unzulässig sei. Nur die Mitwirkung der Parteien im Bereich der Staatswillensbildung - als Wahlvorbereitungsorganisationen - dürfe vom Staat finanziell unterstützt werden.

Mit seinem neuesten Urteil zur Parteienfinanzierung befreit sich das Bundesverfassungsgericht von diesem Funktionsdualismus. Es stellt fest, daß "die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien ... außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche" sei und entscheidet folgerichtig, daß der Staat "daher die gesamte, nun als Einheit zu verstehende Parteitätigkeit finanziell fördern" dürfe.<sup>34</sup>

b) Das Urteil aber - und darauf kommt es hier an - setzt auch mehrfache Grenzen für die staatliche Subventionierung; sie sollen der Wahrung, oder besser der Wiederherstellung der gesellschaftlichen Verwurzelung der politischen Parteien dienen.<sup>35</sup> Mit anderen Worten: Die Verwicklung von Partei und Staat hat dort ihre Grenzen, wo der Parteeinfluß nicht mehr der gesellschaftlichen Verwurzelung entspricht.<sup>36</sup>

c) Diese neue Grenzentheorie, die das Gericht für die Funktion der politischen Parteien in bezug auf die Parteienfinanzierung entwickelt hat, ist von grundsätzlicher Bedeutung; sie geht weit über den Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung hinaus; denn die Argumentation des Gerichts enthält Gedanken, die mutatis mutandis für die Beziehung von Staat und Partei schlechthin und somit auch für die Präzisierung ihrer Funktion gelten müssen. Die Grenzen der Parteidomäne liegen danach dort, wo die Partei den Staat so in Anspruch nimmt, daß sie ihren politischen Einfluß weniger ihrer "gesellschaftlichen Verwurzelung" und mehr der Inanspruchnahme staatlicher Mittel verdankt. Dazu gehört aber nicht nur die Parteienfinanzierung, sondern auch die Vergabe von Stellen, der Parteeinfluß auf die Vergabe von Subventionen, auf die Vergabe von Forschungsmitteln und Staatsaufträgen sowie vieles andere dieser Art. Man kann daher sagen, eine Art "Parteienstaatsübermaßverbot" ist aus Art. 21 Abs. 1 GG ableitbar.

d) Im Rahmen dieser Bemühungen muß auf eine weitere Präzisierung des Parteienstaatsübermaßes verzichtet werden. Ohnehin wird eine Definition schwieriger sein als die jeweilige Feststellung der Verletzung jenes Prinzips. Trotzdem sollte man in diesem Zusammenhang auf einen Gedanken hinweisen, der als Grundlage für eine zukünftige Einschränkungs-, vor allem aber Selbsteinschränkungspraxis der Parteien dienen könnte: Einer demokratischen und politischen Legitimation bedarf jede Entscheidung im demokratischen Staat. Politische Legitimation und parteipolitische Legitimation sind aber nicht deckungsgleich. Genuine Parteiaufgaben im Sinne des Art. 21 GG finden sich hauptsächlich im politischen Willensbildungsprozeß in den parlamentarischen Vertretungskörperschaften auf allen Ebenen - Bund, Länder und Kommunen - wie auch in den Regierungen. Auch ist sicherlich Aufgabe der Parteien der offene Diskurs in der Gesellschaft. Jedoch stellt, obwohl legitimationsbedürftig, weder die staatliche Verwaltung noch

---

33 BVerfGE, 20, 56 ff.

34 BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159).

35 BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159).

36 BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (159 und 161).

## Zur Funktion der politischen Parteien

die Justiz ein genuines Parteienfeld dar. Auf diese Funktionsgrenze hat schon im Jahre 1958 Konrad Hesse hingewiesen: Der legitime und verfassungsmäßig vorgesehene Ort der Einflußnahme der Parteien sei die politische Führung; die politische Führung, wie die an ihr mitwirkenden Parteien, wären um ihr Wesen und ihre eigentliche Aufgabe gebracht, würden sie in die Verwaltung und in die Rechtsprechung ausweichen.<sup>37</sup> Besonders vorsichtig muß man auch bei solchen Institutionen sein, die den Parteipluralismus unter der Bedingung der Chancengleichheit und des freien Meinungs austausches gewährleisten, wie z.B. die Medien.

e) Im Bereich der Parteienfinanzierung zieht hier die Bundespräsidentenkommission den konsequenten Schluß, indem sie für solche "unzulässige Parteitätigkeiten" die Parteienfinanzierung ausschließt.<sup>38</sup> Aber die Tatsache, daß darüber hinaus eine Sanktionsmöglichkeit nicht vorliegt, spricht nicht gegen das Ergebnis. Die Ableitung eines speziellen Übermaßverbots aus dem Grundgesetz könnte neben dem Eigenwert, den die Einhaltung der Verfassung haben sollte, auch als Anlaß für die politischen Parteien dienen, sich selbstkritisch auf ihre eigene Funktion neu zu besinnen. Denn Parteienrecht entsteht hauptsächlich durch Parlamentsgesetze und wird somit durch die Parteien selbst geprägt. Ein Appell an den Gesetzgeber kann daher nur als Aufforderung an die Parteien zur selbstkritischen Einschränkung verstanden werden.

### V. *Schlußbemerkung*

1. Das gegenwärtige Funktionsbild der politischen Parteien ist unter anderem durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

a) durch eine stark reduzierte Glaubwürdigkeit der Politiker und ihres Ansehens in der Bevölkerung,

b) durch ein Parteienstaatsübermaß, in den letzten Jahren auch als Auswirkung einer gewissen Aussichtslosigkeit bzw. einer parteipolitischen Unergiebigkeit des gesellschaftlichen Sachkonfliktstoffes.

2. An die Adresse der Radikalkritiker sollte man vielleicht bemerken: Ihre Töne fälschen das sicher nicht erfreuliche Bild. Allerdings, den immer lauter werdenden Ruf nach der "Rettung der Demokratie vor den Parteien" halte ich für gefährlich. Eine demokratische Bewegung gegen die politischen Parteien kann es einfach nicht geben. Der Parteienstaat ist die Form der Demokratie, die die europäische Kultur hervorgebracht hat. So etwas wie eine totale Reform der Kultur - hic et nunc - kenne ich nicht. Die Geschichte bleibt immer stärker als das Recht.

3. Im Rahmen dieser geschichtlichen Wirklichkeit kann das Recht neue Erwartungen und Wertvorstellungen aufnehmen, um die Auswüchse bei der Entwicklung des Parteienstaates zu hemmen oder sogar zu korrigieren. Das neue Parteienfinanzierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts ist ein bahnbrechendes, europaweit zukunftsweisendes Beispiel dafür, wie das Recht, ohne einen aussichtslosen Kampf gegen die Wirklichkeit aufzunehmen, einen wertvollen Beitrag leisten kann.

<sup>37</sup> K. Hesse, Bericht, VVDStRL 17, S. 11 (26 f.); vgl. ähnlich M. Stolleis, a.a.O. (Fn. 19), S. 25 ff.

<sup>38</sup> Siehe "Empfehlungen der vom Bundespräsidenten berufenen Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien" (zitiert als: Bundespräsidentenkommission).



4. Und ein Letztes: In der Demokratie entsteht das Recht im Parlament, das Parlament wird durch Wahlen besetzt, die Wahlen werden durch die politischen Parteien geprägt. Und die Parteien? Ja, die Parteien sind wir, zumindest können wir es werden. Damit wollte ich sagen: Die Qualität der Parteipolitik hängt auch vom Mitwirkungswillen der Bürger ab. Diesen Lösungsweg ist man in den Parteistaaten Europas noch nicht gegangen. Er bleibt offen, und er ist eine Hoffnung.

*Ulrich von Alemann*

### *Politischer Pluralismus:*

#### *Probleme des Parteiensystems in Deutschland*

##### *1. Einführung: Das deutsche Parteiensystem im Bundestag heute*

Seit dem Wendejahr 1989/90 hat sich in Europa ein epochaler politischer Wandel vollzogen. Die Berliner Mauer ist gefallen, die alte DDR ist zerfallen. Die beiden deutschen Staaten haben sich wiedervereinigt. Die Epoche der Nachkriegszeit von 1949 - 1989 war nur eine Zwischenphase der deutschen Geschichte. Es ist erstaunlich, wie rasant sich die deutsche Einheit vom Herbst 1989 bis Winter 1990 vollzog; was kaum einer mehr glaubte, wurde endgültig mit der Bundestagswahl vom 2. Dez. 1990 Wirklichkeit: Es gibt wieder einen gesamtdeutschen Bundestag. Kaum zu fassen ist, wie wenig sich dabei an den Grundstrukturen des deutschen Parteiensystems änderte, obwohl die Wende vom Herbst 1989 alle alten Staats- und Blockparteien der DDR desavouierte und schließlich durch politische Bewegungen und alternative Bürgergruppen, deren Namen in der Öffentlichkeit heute kaum mehr bekannt sind, von der Macht fegte (vgl. den Überblick v. Alemann 1992).

Trotz der epochalen Ereignisse hat sich am deutschen Parteiensystem wenig gewandelt: Die christdemokratisch-liberale Koalitionsregierung behält ihre Bundestagsmehrheit in diesen ersten gesamtdeutschen Wahlen. Die SPD bleibt Oppositionsführerin. Das Bundestagsplenum wird nur ergänzt durch die kleine Gruppe der GRÜNEN/Bündnis '90 aus den neuen Bundesländern, während die westlichen GRÜNEN den Einzug verpaßten, sowie durch die PDS, die hauptsächlich mit sich selbst und ihrer Vergangenheit zu tun hat und die wohl kaum im nächsten Bundestag von 1994 wieder vertreten sein wird. Die Mandatsverteilung der Parteien im Deutschen Bundestag nach der Bundestagswahl von 1990 zeigt Schaubild 1.

Traditionellerweise sitzen in den europäischen Parlamenten die linken Parteien vom Präsidentenstuhl und vom Rednerpult aus gesehen links und die rechten Parteien auf der rechten Seite des Saales. Aus historischen Gründen und aus geschichtlichen Wandlungsprozessen der Parteiorientierung entspricht die Sitzverteilung im Deutschen Bundestag nicht ganz der traditionellen Links-Rechts-Orientierung. Ich möchte die Parteien deshalb ganz kurz von links nach rechts vorstellen:

\* Vortrag für das Symposium "Der kooperative Staat: Pluralismus, Föderalismus und kommunale Selbstverwaltung in Deutschland", veranstaltet vom Nationalen Zentrum für öffentliche Verwaltung, Abt. Nord-Griechenland und der Aristoteles-Universität Thessaloniki, 18. - 21.3.1993

## Politischer Pluralismus: Probleme des Parteiensystems in Deutschland

- Die PDS (Partei des Demokratischen Sozialismus) wurde 1990 als Nachfolgepartei der kommunistischen SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands) gegründet. Sie hat in ihrem Programm und in ihrem führenden Personal durchaus Abschied genommen von ihrer orthodox-kommunistischen Vorgängerin, kann aber doch in ihrer breiten Mitgliedschaft und in der öffentlichen Wahrnehmung die Identifizierung mit der alten Staatspartei nicht abschütteln. Bei den Bundestagswahlen im Dezember 1990 konnte die PDS in den neuen Bundesländern gut 11 % der Stimmen erreichen, in den Ländern der alten Bundesrepublik allerdings nur 0,3 %. Insgesamt ergab sich damit ein Anteil von 2,4 %, der bei der nächsten Bundestagswahl 1994, wenn die 5 %-Sperrklausel wieder für das ganze Bundesgebiet gilt, sicher nicht zum Einzug in das Parlament reichen wird.
- DIE GRÜNEN/Bündnis '90 sind im Bundestag nur als Vertretung der neuen Bundesländer präsent, weil auch für sie die 5 %-Klausel nur in den neuen Bundesländern galt. Die Grüne Partei in den alten Bundesländern verfehlte den Einzug in das Parlament. Mittlerweile haben sich beide Gruppierungen aber auch bundesweit unter dem Namen Bündnis '90/Grüne verbündet und haben als solche gute Chancen, 1990 wieder in das gesamtdeutsche Parlament einzuziehen. Programmatisch hat sich mit dieser Fusion durchaus ein Wandel von der eher linken, radikal-demokratischen und ökologischen Partei der GRÜNEN mehr zur bürgerlichen, realpolitischen Mitte hin ergeben.
- Die SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) ist die älteste deutsche Partei und eine der traditionsreichsten und stabilsten Parteien in Europa überhaupt. Sie hat sich immer als die Verkörperung der Partei des demokratischen Sozialismus verstanden; seit der Desavouierung des Sozialismusbegriffs durch den Zerfall des sozialistischen Lagers zieht sie den Leitwert der "sozialen Demokratie" vor. Die SPD war seit Beginn der Bundesrepublik 1949 die große demokratische Oppositionspartei, bis sie 1966 mit der CDU/CSU in eine Große Koalition eintrat, die 1969 durch eine SPD/FDP-Regierung der "sozialliberalen Koalition" abgelöst wurde. Diese Regierung unter den Kanzlern Willy Brandt (1969 - 1974) und Helmut Schmidt (1974 - 1982) verstand sich als eine Regierung der inneren Reformen, die aber an den nicht bewältigten Folgen der Weltwirtschaftskrise sowie der Friedenspolitik und innerer Probleme scheiterte. Sie hofft, unter einem neuen Parteivorsitzenden und Kanzlerkandidaten, Ministerpräsident Rudolf Scharping aus Rheinland-Pfalz, 1994 wieder in die Regierung eintreten zu können.
- Die F.D.P (Freie Demokratische Partei) verkörpert die alte Tradition des politischen Liberalismus als neue Partei, die nach dem Zweiten Weltkrieg neu gegründet wurde. Sie ist die Partei mit der längsten Regierungserfahrung in der Bundesrepublik, da sie als kleiner Koalitionspartner fast immer zur Regierungsbildung benötigt wurde. Von einer ursprünglich deutlich rechtsliberalen Orientierung, deshalb sitzt sie bis heute am rechten Rand des Bundestages, hat sich in den 60er Jahren das linksliberale Element verstärkt, so daß man sie heute in der Mitte des Parteienspektrums positionieren kann. Seit 1982 ist der wirtschaftsliberale Flügel wieder zum dominierenden Faktor geworden, der ihr insgesamt für 1994 recht stabile Wahlaussichten zwischen 6 und 10 % zu garantieren scheint.
- Die CDU (Christlich-demokratische Union) ist ebenfalls eine Neugründung der Nachkriegszeit mit einer starken Vorgängertradition aus der katholischen Zentrumspartei sowie aus konservativen und deutsch-nationalen Strömungen der Weimarer Republik. Die CDU ist mit

dem ersten Bundeskanzler Konrad Adenauer zur bundesdeutschen Staatsgründungspartei geworden, bis sie 1969 zum erstenmal in die Opposition gehen mußte. Seit 1982 regiert sie, wieder mit der F.D.P, unter Bundeskanzler Helmut Kohl. Die CDU ist eine sehr heterogen zusammengesetzte Partei und aus christlichen, sozialen, konservativen, liberalen und auch unternehmerischen Wirtschaftsinteressen. Ein ursprünglich dominierender katholischer Konfessionalismus ist einer sehr viel diffuseren christlichen Orientierung gewichen. Ihre Chancen, auch 1994 wieder stärkste Fraktion im Bundestag zusammen mit der CSU zu werden, stehen nicht schlecht, sind aber stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Falls die beiden großen Parteien SPD und CDU/CSU allerdings weiter so schlecht abschneiden wie in den Meinungsforschungsergebnissen und in den Landtagswahlen seit 1990, könnte die Mehrheitsbildung eine der großen Parteien zusammen mit nur einer der kleinen Parteien nicht ausreichen.

- Die CSU (Christlich-soziale Union) ist die bayerische "Schwesterpartei" der CDU. Die CDU kandidiert nicht im Bundesland Bayern, die CSU nicht im übrigen Bundesgebiet. Diese eigentlich sonderbare Konstellation geht zurück auf eine ältere Tradition, die schon in der Weimarer Republik eine eigene "Bayerische Volkspartei" gegenüber dem katholischen Zentrum im übrigen Reichsgebiet kannte. Die CSU bildet zwar im Bundestag immer eine gemeinsame Fraktion mit der CDU, legt aber Wert darauf, daß sie eine unabhängige und eigenständige Partei sei. Sie vertritt in ihrem Programm und ihrer Praxis ein deutlich konservativeres Bild als die stärker in die Mitte tendierende CDU.

Soweit in aller Kürze als Eingangsinformation für den ausländischen Betrachter das Spektrum der derzeitigen deutschen Parteien. Dieser Beitrag soll aber keine deskriptive Analyse des deutschen Parteiensystems oder eine parteiensoziologische Untersuchung ihres Funktionierens sein. Im Mittelpunkt dieses Kapitels stehen die Probleme des deutschen Parteiensystems, die sich in einer vehementen öffentlichen Debatte über Aufgaben und Rolle der Parteien in Deutschland widerspiegeln.

Die politische Debatte der Bundesrepublik heute hat weiß Gott keinen Mangel an Stoff: die unabschbaren Folgen der deutschen Einheit, die bedrohlichen ökonomischen Zukunftsszenarien von Deutschland, Europa und der Welt, unkalkulierbare Probleme der europäischen Einigung nach Maastricht, Ausländerhaß und Fremdenfeindlichkeit, Unsicherheit über die Zukunft der Partnerschaft zu den USA, Krieg in Jugoslawien, Zerfall der GUS-Staaten und was uns sonst schon morgen noch an normalen Katastrophen Sorgen machen wird.

Angesichts dieser handfesten Probleme erscheint es wie ein Luxus, daß sich die Deutschen so intensiv mit ihrem Parteiensystem beschäftigen. Haben die denn keine anderen Sorgen? Die Medien sind voll mit Artikeln über die Krise der deutschen Parteien. Sogar der Bundespräsident fällt in den warnenden Chor der Kritiker mit ein, die Parteien seien machtbesessen und machvergesen zugleich. Was ist los mit den deutschen Parteien? Ist das deutsche Parteiensystem nicht immer noch um ein vielfaches stabiler als in Frankreich oder Italien, in Skandinavien oder Benelux, auch als in den USA oder Griechenland? Von Osteuropa und der Dritten Welt ganz zu schweigen?

Ich möchte versuchen, dem verwunderten griechischen Betrachter die seltsame Lage des deutschen Parteiensystems zu erläutern - sind die Parteien stabil und fragil, impotent oder omnipo-

## Politischer Pluralismus: Probleme des Parteiensystems in Deutschland

tent, Kraken oder Dinosaurier? Dies soll nach dieser Einführung in vier weiteren Schritten geschehen:

1. Einführung: Das deutsche Parteiensystem im Bundestag heute
2. Das deutsche Parteienwunder - ein Ausnahmefall oder ein Auslaufmodell?
3. Aktuelle Parteienkritik
4. Empirische Symptome der Parteienkrise
5. Fazit und Reformvorschläge

### *2. Das deutsche Parteienwunder - ein Ausnahmefall oder ein Auslaufmodell?*

Vom deutschen Wirtschaftswunder der Nachkriegszeit ist der Lack längst abgeblättert. Die ökonomischen Krisen der achtziger Jahre sind kaum verarbeitet, da bedrücken eher schlimmere Erwartungen für die kommenden neunziger Jahre. Ob es überhaupt ein Wunder war, daß von Anfang der fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre die Wirtschaft der Bundesrepublik expandierte und prosperierte, kann längst bezweifelt werden. Ökonomische und politische Rahmenbedingungen waren einmalig günstig in dieser Nachkriegszeit. In der politischen Literatur jener Zeit wurde schon früh vom "deutschen Wahlwunder" gesprochen. Trotz der von vielen als desintegrierend, zersplitternd oder gar anarchisch geschmähten Verhältniswahl reduzierten sich die im Parlament vertretenen Parteien von 13 bei der ersten Bundestagswahl 1949 auf drei Fraktionen (bzw. durch die CSU vier Parteien) seit der Bundestagswahl von 1961. Dieses "Wahlwunder" ist uns nun ebenfalls seit 20 Jahren geläufig, so daß seine Bedrohung durch kleine, neue Parteien fast wie ein Sakrileg wirkt. Ist das durchgängig Bemerkenswerte an der politischen Nachkriegsentwicklung deshalb vielleicht das "Parteienwunder", das die drei stärksten Fraktionen von 1949 nach wenigen Wahlen allein übrig ließ und ihnen 1972 und 1976 zusammen sogar 99,1 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen überließ? Sicher ist auch dies kein Wunder, aber in Anbetracht der deutschen Vorgeschichte bemerkenswert und erklärungsbedürftig.

Obwohl das Institut der politischen Partei durch die nationalsozialistische Staatspartei diskreditiert war und das Weimarer Parteiensystem nicht wiederbelebenswert erschien, begannen die Deutschen nach 1945 dennoch die Parteien stärker als je zuvor in ihre jeweiligen politischen Systeme einzubauen. Sie selbst waren noch skeptisch und vermieden bewußt bei einigen Neugründungen den Begriff Partei wie auch die "Unionsparteien". Entscheidend wurden die Vorbilder der Besatzungsmächte, insbesondere die großen Sammlungsparteien Englands und auch der USA einerseits und die der Kommunistischen Staatspartei der Sowjetunion andererseits. Zwei deutsche Parteienstaaten entstanden aus dieser Konstellation, die beide auf ihre Weise den Parteien Positionen in Staat und Verfassung einräumten, wie man sie nach der deutschen Vorgeschichte kaum vorhergesagt hätte.

Die Anerkennung der Parteien in Deutschland nach ihrer langen Verfemung als Partikularorganisationen, ihre Durchsetzung als Staatsgründungsinstitutionen und ihre Akzeptanz als zentrale Willensbildungsscharniere, dies sind die zentralen Bedingungen der fünfziger Jahre für die Ausbildung des bundesrepublikanischen Parteienstaates. In den sechziger und siebziger Jahren kamen noch zwei Momente hinzu, die endgültig die Dominanz der heutigen Situation bedingen: die strukturelle und programmatische Angleichung und die Erfahrung der Möglichkeit der politischen Ablösung nach dem Konkurrenzmodell der Demokratie.

Typus und innerer Aufbau der Parteien nach 1945 glichen zunächst noch dem Weimarer Modell. Einer Klassen- und Massenintegrationspartei mit großer, fest eingebundener Mitgliedschaft (SPD) standen verschiedene Beispiele bürgerlicher liberaler, konservativer und konfessioneller Honoratiorenparteien gegenüber, die über wenig Mitglieder und gering durchorganisierte Parteiapparate verfügten.

Auch programmatisch haben sich die Parteien in der Bundesrepublik angeglichen - bis zur Ununterscheidbarkeit ihrer politischen Grundwerte. "Freiheit, Gerechtigkeit, Solidarität" tönt es aus den Programmen, wenn auch mit unterschiedlichen Prioritäten, Definitionen und abgeleiteten Forderungen. Die SPD leitet den Abschied von der Klassenpartei mit ihrem "Godesberger Programm" von 1959 ein. Die anderen Parteien weisen keine so auffälligen Merkmale auf, einfach weil ausformulierte Programme bei ihnen nie eine so prägende Rolle spielten. Aber unter der Hand in den Wahlmanifesten und noch mehr in den plakatierten Wahlslogans schritt die Angleichung fort. Alle wollen "Volkspartei" sein, alle für alle wählbar, obwohl trotzdem Stammwählerschaften deutlich unterscheidbar und differenzierte Politiken der Parteien meßbar bleiben.

Schließlich gehört in dieses Resümee des scheinbaren deutschen "Parteienwunders" noch die Erfahrung des Machtwechsels, der Ablösung der Regierungsführung von CDU/CSU durch die SPD 1969. Nach fast 20 Jahren "CDU-Staat" funktionierte die Grundregel liberaler Demokratie nach dem Konkurrenzmodell. 1982 wiederholte sich der Wechsel: Das Pendel schlug zurück zu einer CDU/CSU und FDP Koalition, die seitdem regiert.

Die Fakten scheinen eine Bilderbuchdemokratie in der Bundesrepublik zu begründen. Tatsächlich hat sich mancherorts die Perspektive verkehrt. Blickten die demokratischen Bewegungen früher nach den großen englischen, französischen, amerikanischen Vorbildern oder den kleinen exzellenten Beispielen lebender Demokratie in der Schweiz, Niederlande, Skandinavien, so wird heute umgekehrt das "Modell Deutschland" nicht nur im Wahlkampf bei uns propagiert, sondern auch im Ausland mit oft unverhohlener Bewunderung konstatiert. Gerade in England, dessen "echter Parlamentarismus" früher gerade den Deutschen als Modell vorgehalten wurde, werden Parteiensystem, Wahlsystem und Grundgesetz heute als vorbildlich und nachahmenswert gepriesen. Obwohl die Parteien des Bundestages und die durch sie betriebene politische Bildung sich gern im Bild des "Parteienwunders" sonnen würden, besteht kein Anlaß zur politischen Selbstzufriedenheit. Denn einer in vielen Bereichen erfreulichen und positiven Entwicklung stehen gravierende Schattenseiten gegenüber.

Die deutschen Parteien haben sich in den letzten 40 Jahre als fortschrittliche Volksparteien modernisiert. Damit sind sie aber in eine "Modernitätsfalle" (Wiesendal 1992, S. 13) geraten, aus der es kein Entrinnen gibt. Sie sind Opfer ihres Erfolges. Sie müssen immer mehr und größere Gruppen integrieren, aber die Gesellschaft wird immer heterogener und unübersichtlicher und weniger bereit, sich von Großorganisationen integrieren zu lassen.

### 3. Aktuelle Parteienkritik

Die Deutschen haben die Parteien nie geliebt. "Die Fratze des Parteigeistes ist mir mehr zuwider als irgendeine Karikatur" schrieb - wer sonst? - Goethe an Schiller. "Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiensichten", deklarierte Bismarck. "Jede Partei ist einseitig, sie ist ihrem Wesen

nach beschränkt und engherzig neben der gleich austeilenden Gerechtigkeit des Staates", diese schöne Erkenntnis aus dem Poesiealbum eines strammen Konservativen verdanken wir dem Historiker Heinrich von Treitschke. "Parteipolitisch" ist bis heute minderwertig, "staatspolitisch" dagegen adelt das höhere Bemühen bis heute, gerade auch in den Sonntagsreden des Parteipolitikers.

Ist mit den Parteien in Deutschland heute kein Staat mehr zu machen? Man sollte es fast glauben, wenn man die öffentliche Debatte des Jahres 1992 verfolgt. Verdruß und Verdrossenheit, Krise und Kritik allenthalben. Die Parteienschelte ist nicht mehr begrenzt auf politikwissenschaftliche Fachveröffentlichungen, wie in den siebziger Jahren, als man das "Parteiensystem in der Legitimationskrise" sah, oder in den Achtzigern, als ein Buch nach dem anderen die "Parteien in der Krise" oder - immer origineller, aber ein bißchen vorsichtiger mit Fragezeichen - die "Parteien in der Krise?" verstrickt glaubte.

Jetzt ist eine breite Front entstanden, die in der Mitte durch die Politik selbst, flankiert von der Publizistik und der Wissenschaft, gebildet wird. Eine beeindruckende, eine furchterregende Phalanx tut sich hier auf. Was haben uns prominente Protagonisten der drei Frontabschnitte zu sagen? Lassen wir stellvertretend für die Gesamtdebatte drei Vertreter von Wissenschaft, Publizistik und Politik zu Wort kommen.

### *3.1 Die Wissenschaft*

Der Kölner politische Soziologe Erwin K. Scheuch und seine Frau Ute haben im Frühjahr 1992 ein Taschenbuch auf den Markt geworfen, das den Titel trägt: "Cliques, Klüngel und Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien - eine Studie" (Scheuch/Scheuch 1992).

Um was geht es? Es geht um innerparteilichen Filz und zwischenparteilichen Klüngel in Köln, den die Autoren mit zahlreichen Beispielen über Seilschaften und kommunale Karrieren von Kölner Lokalpolitikern anhand von Zitaten aus der Lokalpresse illustrieren. Ihre wichtigste Diagnose ist: "Die politischen Parteien haben in ihren zentralen Funktionen versagt - in der Auswahl von Kandidaten für Führungspositionen in der Politik. Diese schlechte Personalauswahl verstärkt eine eventuell ohnehin bestehende Bereitschaft zur Geringschätzung politischer Parteien. Die Krise ist also nicht in erster Linie eine Krise der Parteien allgemein, sondern der Auswahl politischer Führungskräfte" (Scheuch/Scheuch 1992, S. 37).

Ihre Teilkritik an der Personalrekrutierung der Parteien erweitern sie schließlich zu einer Globalkritik an der Politik heute: "Wir sind - bisher weitgehend ohnmächtige - Zeitzeugen eines Ansehensverfalls von Politikern und Parteien in der ganzen Bundesrepublik. Aber das ist wahrscheinlich nicht einmal der entscheidende Aspekt der Entwicklung. Wichtiger ist, daß die classe politique sich als Obrigkeit versteht und in diesem Selbstverständnis die Bodenhaftung verliert. Kritik wird von ihr sachlich nicht mehr ernstgenommen, Ansehensverlust ist für sie ein Kommunikationsproblem.

Westliche Demokratien sind gleichzeitig angelegt als Konflikt- und Konsenssysteme. Fehlverhalten eines Systemelements soll hier zur Reaktion anderer Systemelemente führen - etwa Fehlverhalten in der Politik zu Kritik in den Medien, und vor allem Korrektur von Fehlverhalten

durch Kritik des politischen Widerparts. Das hat in der Bundesrepublik bis in die zweite Hälfte der achtziger Jahre im großen und ganzen halbwegs funktioniert - aber zunehmend weniger.

Soweit die Scheuchs. Ihre Streitschrift traf ins Schwarze der aktuellen Mediendebatte, man diskutierte auf allen Kanälen. Sie hatten einen Nerv getroffen, aber es war nicht die Wurzel. Die Personalrekrutierung ist wichtig. Aber sie zum Grundübel der Parteiendemokratie hochzustilisieren, ist falsch.

Schon Robert Michels, im berühmten ersten großen Band über die Parteienoligarchie, sang das gleiche Klagelied. Das war 1911. Ebenso ist es mit dem Hang zum Berufspolitiker. Den kennen wir seit dem großen Soziologen Max Weber, den Helmut Schmidt so gerne zitierte, der dies ungefähr zur gleichen Zeit wie Michels erkannte.

Kurz und gut: die Scheuch-Studie taugt als Stein, der in einen trüben Teich geworfen wurde. Sie macht Wellen. Den Stein kann man dann vergessen.

### *3.2. Die Publizistik*

Unter der Überschrift "Ich kenne nur noch Parteien" schreibt Konrad Adam in der FAZ vom 3.9.1992: "Kein Winkel ist vor dem Zugriff der Parteien sicher. Ihr Herrschaftsbereich reicht von der Spitze des Parlaments bis in die Flachlandschaften der deutschen Karnevalsvereine, und so wie der Kaiser seinerzeit keine Parteien mehr kannte, sondern nur noch Deutsche, kennt der Politiker von heute im Zweifel keine Bürger mehr, sondern nur noch Parteien."

"Die Parteien besitzen Macht, haben aber verlernt, mit ihr verantwortlich umzugehen. Sie verengen das Gemeinwohl auf ihr Gruppeninteresse, das sie dann abermals mit höchst persönlichen Vorteilen verwechseln: eine gleich doppelte Vereinfachung, die viele Mißstände in der Republik erklärt."

"Seit sich die Parteien als Dienstleistungsunternehmen verstehen, treten ihre Repräsentanten wie Verkäufer auf, die ihre Klientel mit allerlei Gefälligkeiten bei der Stange halten (...) Schon Tocqueville hat zu dieser Vorstellung bemerkt, daß ein Staat nicht durch Interessen zusammengehalten wird, sondern von Ideen".

Die bekannten Argumenten von Konservativen gegen die "Parteiungen" und ihr "Beutegut" sind hier versammelt, wie wir sie schon aus der Weimarer Republik kennen: Zugriff der Parteien auf alles, was Macht und Pfründe verspricht.

Politisierung der Administration? Warum eigentlich nicht? Die vermeintlich unpolitische Verwaltung gehört in die Nostalgie des Obrigkeitsstaates. Die Verwaltungsspitze muß politisch verantwortlich sein, also auch über die politischen Parteien nach demokratischer Wahl rekrutiert werden können. Die übrige Verwaltung soll sich ihrer politischen Verantwortung bewußt sein, aber sie muß effektiv und zuverlässig entscheiden. Hier ist das deutsche Beamtenprinzip oft eine größere Hürde als Einflüsse der Parteien.

Sie vermengen das Gemeinwohl auf ihr Gruppeninteresse, sie treten als Dienstleistungsunternehmen wie Verkäufer auf -was denn sonst? Sind Parteien Hoheitsträger des Staates? Sie sollen gesellschaftliche Interessen artikulieren und bündeln. Sie sollen insofern vernünftige politische Dienstleistungen erbringen. Nicht mehr und nicht weniger. Wenn sie dies nicht leisten, gehören sie abgewählt. Das ist die Essenz der Demokratie, Parteiendemokratie. Interessen regieren die Welt, das ist eine alte liberale Idee. Sie halten einen Staat vielleicht nicht allein zusammen, aber sie sollen die Parteien prägen. Denn diese sind keine Kirchen (mehr), die Heilsversprechen anbieten, sondern politische Zweckverbände, die vernünftige Problemlösungen präsentieren sollen.

### 3.3 Die Politik

Nicht nur die Wissenschaft und die Medien thematisieren eine Krise der deutschen Parteien. Auch die Politiker selbst wirken an der Debatte kräftig mit. Der Bundespräsident Richard von Weizsäcker selbst hat sich zum Präzeptor gegen die Parteipolitisierung aller Politik aufgeschwungen (Hofmann/Perger 1992). Seine Argumente sind die folgenden:

"Unsere fünf Verfassungsorgane haben sich im großen und ganzen gut bewährt, sind aber samt und sonders, wenn auch unterschiedlich stark, unter den ständig gewachsenen Einfluß eines sechsten Zentrums geraten, welches gar nicht zu den Verfassungsorganen zählt, aber praktisch über ihnen steht, nämlich der Zentrale der politischen Parteien" (ebd., S. 139).

"Die Parteien haben sich zu einem ungeschriebenen sechsten Verfassungsorgan entwickelt, das auf die anderen fünf einen immer weitergehenden, zum Teil völlig beherrschenden Einfluß ausübt" (ebd., S. 140).

Das ist schon ein seltsames Verfassungs- und Parteienverständnis. Der Bundespräsident, schön, soll über den Parteien stehen. Tut er, von Weizsäcker, das nicht ganz souverän? Der Bundestag soll mitnichten über den Parteien stehen. Das Parlament als Ganzes, das die Regierung kontrolliert, ist eine frühliberale Nostalgie, die an den Konstitutionalismus erinnert. So war sie von dem alten Montesquieu, der die Gewaltenteilung propagierte, gemeint: die Exekutive, vom König eingesetzt, wird vom Parlament, vom Volk gewählt, kontrolliert. Heute wird auch die Regierung gewählt, und zwar von der Parlamentsmehrheit, die Kontrollaufgabe ist deshalb zum größten Teil auf die Parlamentsminderheit, also die Opposition, übergegangen.

Deshalb kann und soll auch die Bundesregierung nicht über den Parteien stehen, ist sie doch den Koalitionsparteien und ihren Wählern verpflichtet. Ähnlich sieht es auch für den Bundesrat, das vierte Verfassungsorgan, aus. Er wird von Landesregierungen, die ihren Landtagsfraktionen und die wiederum ihren Wählern verantwortlich sind, gestellt. Schließlich fünftens noch das Bundesverfassungsgericht: Es muß tatsächlich, wie das erste Verfassungsorgan, der Bundespräsident, über den Parteien stehen, für die übrigen drei dazwischen gilt das nur sehr eingeschränkt, wie wir gesehen haben. Das ist auch sinnvoll. Denn die Parteien haben eine politische Verknüpfungsaufgabe zwischen den Verfassungsorganen, ohne die der Wählerwille sich verflüchtigen könnte.

Weizsäcker verkörpert die typisch deutsche Sehnsucht nach der politischen Harmonie, nach der Überparteilichkeit, nach dem Unpolitischen, wie viele Wendungen in seinem Gespräch zeigen:



"Da wirkt das (Bundesverfassungs-)Gericht wie eine ersehnte überparteiliche Oase" (ebd., S. 159). "Daß aber Abgeordnete Vertreter des ganzen Volkes und nicht allein ihrer Partei sind, muß immer wieder in Erinnerung gerufen werden" (ebd., S. 155). Politik ist parteilich, wenn sie in der Demokratie konkurrierende Konzepte durchsetzen will. Natürlich reklamiert jede Partei, die bessere Konzeption für das Gemeinwohl zu haben. Das übergeordnete Gemeinwohl, das es allen recht macht und nur Gutes tut, gibt es nicht. Politik muß Prioritäten setzen, dazu müssen die Parteien den Mut haben. Wenn der Bundespräsident dies bekräftigen wollte, so ist ihm zuzustimmen.

Er läßt dies durchaus anklingen: "Die Parteien sind geschaffen, damit sie im Wettbewerb untereinander nach den besten Lösungen für die Probleme suchen. Sie haben eine dienende Funktion gegenüber den Problemen. Ihr Streit untereinander ist nicht nur legitim, sondern notwendig und heilsam, aber immer unter der Voraussetzung, daß die Parteien die Instrumente zur besseren Lösung der Probleme bleiben." Wer sollte dem seine Zustimmung versagen? Das ist in der Tat die Hauptaufgabe der Parteien. Aber dann kommt noch ein Zusatz: "Statt dessen geschieht allzu oft das Umgekehrte, nämlich die Probleme zu instrumentalisieren, um die Ziele einer Partei gegen eine andere besser erreichen zu können" (ebd., S. 155). Da liegt das Problem: jede Partei will ihre Ziele gegen eine andere besser erreichen. Was soll sie sonst tun? Sie sollen doch um Ziele streiten und konkurrieren. Was sind diese Ziele? Mehrheiten gewinnen, um Machtpositionen zu erreichen, um Konzeptionen durchzusetzen. Was ist daran verwerflich?

Die Kritik an den Parteien heute ist vielstimmig. Wir haben aus dem Chor drei Stimmen herausgegriffen, die der Wissenschaft, der Publizistik und der Politik. Alle drei ähneln sich auffallend. Haben sie deshalb recht? Nicht unbedingt. Sicher zeigen sie mit dem Finger auf Symptome, die viele Zeitgenossen ärgern. Aber ihre Kritik ähnelt sich auch deshalb, weil sie auf gemeinsame Prämissen zurückgeht: es ist eine konservative Abneigung gegen den "Parteigeist" in der Gesellschaft, gegen die "Parteipolitisation" aller Politik. Der Unterschied zu altkonservativer Kritik an den "Parteiungen" in der Weimarer Republik oder vorher besteht nur darin, daß sie grundsätzlich immer wieder versichern, daß wir Parteien brauchen. Gute Parteien, die am besten überparteilich sind und nur das Gemeinwohl im Auge haben.

#### 4. *Empirische Symptome der Parteienkrise*

Soviel zur publizistischen Kritik an den deutschen Parteien heute. Sie ist, wie ich gezeigt habe, weitgehend konservativ geprägt und insofern einem typisch deutschen Idealtypus von Staat und Partei verhaftet. Man könnte achselzuckend über soviel Vorgestrigkeit zur Tagesordnung übergehen. Aber diese Kritik strahlt nicht nur in die Medien aus und bestimmt große Teile der öffentlichen Debatte, es existieren auch eine ganze Reihe von empirischen Symptomen, die auf tatsächliche Umbracherscheinungen im Parteiensystem verweisen.

Die Probleme des deutschen Parteiensystems lassen sich mit Hilfe von Indikatoren illustrieren, die ich mit Hilfe von Zeitreihendaten untermauern kann. Für die Indikatoren benutze ich eine Tabelle von Elmar Wiesendahl (1992) (vgl. Schaubild 2).

Alle Trends der 9 Kurven dieser Tabelle mit Daten aus der Zeit zwischen 1980 und 1992 haben einen gemeinsamen negativen Verlauf. Im einzelnen handelt es sich um folgende Daten:

### 4.1. Parteimitgliedschaft

(Kurve a für SPD-Mitgliederentwicklung, Kurve b für CDU-Mitglieder)

Die Mitgliedschaft der Parteien schmilzt. Die SPD als größte deutsche Partei hatte in ihrem Spitzenjahr über 1 Mio. Mitglieder. 1980 lag sie nur knapp darunter. Bis 1992 ist die Zahl der Mitglieder auf unter 900.000 gesunken, das ist ein Verlust um über 12 %. In den fünf neuen Bundesländern konnte der Verlust nicht wettgemacht werden. Im Gegenteil. Dort zählt man höchstens 30.000 Mitglieder, das ist ein Zehntel der Mitglieder, die allein auf das fast gleich große Bundesland Nordrhein-Westfalen entfallen. Die CDU erreichte ihren Höchststand 1983 mit über 700.000 Mitgliedern und verlor bis 1992 ebenfalls über 12 %. Sie konnte zwar von der Blockpartei der Ost-CDU ursprünglich über 100.000 Mitglieder übernehmen, deren Verbleib in der neuen Partei ist aber unsicher. Den kleineren Parteien erging es nicht besser, nur sind deren Mitgliederzahlen schlechter dokumentiert.

### 4.2. Wahlbeteiligung

(Kurve c für Bundestagswahlen, Kurve d für aggregierte Landtagswahlen)

Die Wahlbeteiligung sinkt stetig. Sie von 91,1 % (1972) über 88,6 % (1980) auf 78,5 % (1990) gefallen. 78,5 % ist kein dramatisch tiefer Wert, vergleicht man dies mit den USA, aber der stetige Verlust von 10 % in 10 Jahren ist schon recht drastisch. Bei den Landtagswahlen beteiligten sich 1972 noch 82 %, davon blieben 1990 ebenfalls 10 % weniger mit 72 % übrig.

### 4.3. Konzentrationsgrad der Parteien

(Kurve e für Summe der Wahlanteile von CDU/CSU und SPD bei Bundestagswahlen, Kurve f für dieselben bei Landtagswahlen)

Die beiden großen Volksparteien hatten in den siebziger Jahren zusammen 90,7 % (1972) und 91,2 % (1976) errungen. Dieser Anteil sank 1990 auf 80,1 %. Nimmt man die dritte Partei, die meistens als Koalitionspartner die Regierung mitbildet, hinzu, dann war der Konzentrationsgrad der drei "etablierten" Parteien 1972 und 1976 noch beeindruckende 99,1 % und fiel 1990 auf 88,3 %. Seit Anfang der achtziger Jahre mußten die etablierten Parteien Mandate an DIE GRÜNEN abgeben. Seit Beginn der neunziger Jahre bedrohen rechtsradikale Parteien, die in eine Reihe von Landtagen eingedrungen sind, die bisherige Stabilität noch stärker. Die rechten REPUBLIKANER scheinen nach heutigen Umfragedaten eine gute Chance zu besitzen, in den nächsten Bundestag einzudringen.

### 4.4. Stammwähleranteil

(Kurve g Stammwähleranteil aller im Bundestag vertretenen Parteien)

Der Stammwähleranteil, d.h. der Wähler, die "immer dieselbe Partei gewählt" haben, ist nach Daten des Forschungsinstituts der Konrad-Adenauer-Stiftung von 60 % im September 1980 auf 44 % im September 1990 gesunken. Entsprechend ist der Anteil der Wähler die "mal eine andere Partei gewählt haben" von 24 % 1980 auf 41 % 1990 gestiegen, d.h. die Wechselwähler haben mit den Stammwählern fast gleichgezogen. Die Wähler-Volatilität steigt, die stärker affektiven

und traditionellen, über sozio-ökonomischen Status stark determinierten langfristigen Parteibindungen sinken.

#### 4.5. *Vertrauen in die Parteien*

(Kurve h nach Emnid-Umfragedaten)

Nach zahlreichen Umfragedaten sinken die Werte für das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz und die Interessenvertretung durch die politischen Parteien rapide. Unser Schaubild zeigt Daten des Emnid-Institutes, die deutlich machen, daß von einem Spitzenwert für 1983, d.h. im Jahr nach der Etablierung der Regierung Kohl, das Vertrauen von 50 % auf 21 % für 1992 abgestürzt ist.

Es gibt noch zahlreiche weitere Symptome, die ich hier nicht alle mit Daten belegen will und kann. Ich will hier nur einige aufzählen:

- die Gewaltbereitschaft von Jugendlichen steigt, wie insbesondere die Ausschreitungen gegen Ausländer in der Bundesrepublik, besonders in den neuen Bundesländern zeigen;
- die Unterstützung nicht nur für die Parteien, sondern auch für die Politiker, die "politische Klasse" sowie für andere öffentliche Institutionen und gesellschaftliche Großorganisationen schwindet;
- die Anzahl der politischen Skandale, die von den Medien berichtet werden, steigt: Korruption, illegale Parteienfinanzierung, Patronage, Parteienfilz. Eine Inhaltsanalyse würde signifikante Steigerungsraten der Skandalisierung von Politik in der Bundesrepublik erbringen;
- die Oppositionsparteien in den Parlamenten profitieren nicht von Unzufriedenheit mit den Regierungsparteien, sondern müssen ebenfalls Stimmenverluste zugunsten von radikalen kleinen Parteien hinnehmen;
- Orientierungsunsicherheit und Identitätsprobleme im neuen Deutschland nach der Einigung, im neuen Europa nach dem Zusammenbruch des Ostblocks nehmen zu.

Genug der Symptome für Umbrüche im politischen System der Bundesrepublik. Zur Zeit scheint es sich nicht um eine "silent revolution", sondern um "loud rumor" zu handeln. Ist das ein spezifisch deutsches Problem? Sind die Deutschen besonders sensibel, um es positiv, oder besonders hysterisch, um es pejorativ auszudrücken?

In allen westlichen Ländern scheint die Öffentlichkeit davon überzeugt, daß gerade in ihrem Land die Politiker, Parteien und Medien besondere Probleme haben, ob in den USA, Kanada, Frankreich, England, Italien oder Deutschland. Schaut man sich vergleichende Zahlen an, so scheinen die Parteien überall im Abstieg. Es ist also kein rein deutsches Problem. Es steckt wohl mehr dahinter.

Ich will an dieser Stelle keine weiteren Erklärungen der Symptome der Parteienverdrossenheit versuchen. Wertwandel, Individualisierung, Informatisierung, Risikogesellschaft, feindlose Ge-

sellschaft ... es gibt so viele Gründe, viele Theorien, viele Erklärungen, die ich nicht alle aufzählen will. Ich muß gestehen, ich selbst habe bisher keine allein für sich überzeugende Theorie zur Erklärung des Wandels der Politik gefunden. Ich will statt dessen etwas für Parteienforscher und Parteientheoretiker Unübliches tun: nämlich nach Therapien fragen, Reformvorschläge sammeln und ganz vorsichtig und vorläufig beurteilen.

### 5. *Fazit und Reformvorschläge*

Jede der deutschen Parteien macht regelmäßig Nabelschau und nimmt sich vor, die Partei zu reformieren, zu reorganisieren und zu reanimieren. Es ist tatsächlich ein Phänomen, daß sich die meisten Parteien mit nichts lieber als mit sich selbst beschäftigen. Sie sind in der Tat ein selbstreferentielles System, wie der deutsche Systemtheoretiker Niklas Luhmann es nennen würde. Der politische Gegner in der Konkurrenzdemokratie, verkörpert durch die anderen Parteien, ist meist weit weg. Der Parteifreund ist der liebste Parteifeind, er könnte ja denselben Posten haben wollen. Hier, in der Selbstbeschäftigung der Parteien, liegt ein wichtiges Forschungsdefizit. Was tun die Parteien wirklich? Was tun die Parteimitglieder und die Funktionäre tatsächlich? Da helfen wenig Umfragedaten, wie sie die Parteien regelmäßig erheben. Da helfen eher intensivere Methoden, wie teilnehmende Beobachtung, Zeitbudgetanalyse, Biographieforschung, Focusgruppen usw.

In internen Arbeitskreisen und Kommissionen gibt es eine Fülle von Vorschlägen zur Parteienreform. Bisher hat sich die Politikwissenschaft noch kaum damit beschäftigt.

Ich möchte zunächst drei radikale Reformvorschläge referieren:

1. Alle Macht den Profis,
2. Alle Macht den Mitgliedern,
3. Alle Macht den Wählern.

*Zu 1.:* Alle Macht den Profis, lautet der Untertitel eines Buches "Tradition und Konfusion - SPD" von dem Journalisten und Politikberater der SPD Peter Grafe (1991). Er plädiert dafür, daß die SPD eine politische Dienstleistungsfirma wird, die ihr Produkt perfekt anbietet. Und dieses Produkt seien kompetente und exzellente Führungspersonen, leadership. In das gleiche Horn bläst Peter Radunski, langjähriger Wahlkampfmanager der CDU. Er fordert eine "Fraktionspartei", in der die Profis in den gewählten Ämtern die Partei bestimmen und nicht die Amateure als einfache Mitglieder. Auf diese alte Vereinsmeierei in den Parteien, die dem vorigen Jahrhundert als Organisationstypus angehöre, könne man getrost verzichten. Die Finanzierung durch Mitgliedsbeiträge, die zur Zeit noch den Parteien einen beträchtlichen Teil ihres Etats bringt, könne man durch Spenden ablösen, ähnlich wie in den USA, so Radunski weiter. Professionalisierung der politischen Parteien durch Stärkung der Mandatsträger und der Hauptamtlichen, Reduzierung des Vereinssektors, effektive Dienstleistungsorientierung, so lautet die erste Reformvariante.

*Zu 2.:* Alle Macht den Mitgliedern, so lautet der zweite Vorschlag. Die Parteien müßten von den sozialen Bewegungen lernen: Basisdemokratie durch Partizipation aller Mitglieder sei die Devise - so Wolfgang Michal, der mit seinem Buch "Die SPD - staatsreu und jugendfrei" (1988)

kurz für Furore sorgte, vertritt diese These. Alle Übel stammten von den Parteiapparaten, den Funktionären, so wird eine alte These aus der Parteientheorie wieder aufgewärmt. Die Parteien müßten lokal, nicht nach Wohnbezirken, sondern nach Themen und Issues sich orientieren. Die Parteien müßten zu Bürgerinitiativen werden, zu sozialen Bewegungen. Michal und mit ihm viele andere, vergessen aber, daß Bürgerinitiativen kommen und gehen (oder aber zu Sekten regredieren), und auch DIE GRÜNEN parteiorganisatorisch Schiffbruch erlitten haben: Die radikale partizipatorische Basisdemokratie ist auch kein panachee für die Parteien, die Bewegungspartei köchelt dann genauso in ihrem eigenen Brei, wie die Profipartei der Fraktionen, die Radunski fordert.

*Zu 3.:* Alle Macht den Wählern, so fordern andere, die das amerikanische Vorbild der primaries mißverstehen. Die Parteiapparate gehören zurückgeschnitten, die Wähler sollen die Kandidaten selbst nominieren. Das ist ein fundamentales Mißverständnis, genau wie bei Forderungen nach mehr direkter Demokratie durch Volksentscheid, als ob man dadurch den Einfluß der Parteien zurückdämmen könnte. Auch hier werden sich die Parteien, so es noch welche gibt, einschalten und vorschalten. Auch Referenden können von Parteien mitorganisiert werden. Und so würde es auch bei den primaries sein: die Parteien würden nicht zerschlagen, sondern in factions aufgesplittert, wie in Italien oder in Japan, und die primaries koordinieren. Der Wähler hätte damit nicht mehr Macht als vorher. Er darf bloß zweimal entscheiden.

Was tun? Ist denn alles falsch? Der richtige Weg läge in keiner dieser radikalen drei Lösungen, sondern in einer Kombination von zahlreichen Aktivitäten. Elmar Wiesendahl hat zurecht gesagt:

"Keiner Partei wird es allerdings dauerhaft gelingen, die Ansprüche und Zwänge ihrer vier Erwartungswelten (Staats-Akteur, Parteiwähler, Parteimitglieder, Parteiliten) ausbalancieren zu können. Überleben können die Parteien gleichwohl, indem sie lavieren und taktieren, ohne es allen Seiten gleichzeitig recht machen zu können" (Wiesendahl 1992, S. 7).

Das klingt zynisch, enthebt aber nicht der reformerischen Aktivitäten. Sie werden nicht aus einem Guß gelingen. Denn eine Partei ist kein Konzern, dem man eine corporate identity überstülpen kann, oder ein Personalstraffungsprogramm verordnen kann. Die deutschen Parteien sind immer noch freiwillige Organisationen. Die Parteien können auch nicht straflos zu Bürgerinitiativen sich fortentwickeln. Sie würden ihre Verantwortung abgeben. Genausowenig sollten die Parteien den Fehler machen, US-Fehler zu wiederholen. Die primaries haben die Kandidatennominierung nicht wirklich demokratisiert, sie haben sie mediatisiert, zu einem Medienereignis gemacht und insofern den backroom boys in den smokefield rooms entzogen. Ob das ein Fortschritt ist, möchte ich bezweifeln.

Es wäre schon viel gewonnen, wenn die Parteien, die Politiker und die politischen Journalisten ein paar Regeln beherzigen würden, die ihnen Wolfgang Zeh in seinem leicht ironischen "Fürstenspiegel für Abgeordnete" ins Gebetbuch geschrieben hat:

"Sagt niemals, es sei ja 'nur parteipolitisch', was der politische Gegner vorbringt. Ihr seid alle Mitglieder politischer Parteien... Schlagt niemals vor, man möge ein bestimmtes Problem 'aus dem Wahlkampf heraushalten'. Das ist entweder eine Denunziation des Wählers, dem man eine Beeinflussung mittels seines Wahlverhaltens gerade in schwierigen Fragen scheinbar nicht zutraut; oder es ist eine Selbstdenunziation der Parteien... Mißbraucht die Befürchtung, etwas

## Politischer Pluralismus: Probleme des Parteiensystems in Deutschland

'fördere die Parteiverdrossenheit', nicht in der politischen Auseinandersetzung. Sie wirkt da eher unecht, weil jedermann spürt, daß damit politische Aktivität pauschal und moralisierend angegriffen wird...Klagt nicht über den Verlust Eurer 'Glaubwürdigkeit'. Das ist der sicherste Weg, sie zu verspielen... Erzählt auch nicht zu oft die alte Sage, früher sei es im Bundestag viel besser gewesen, es ist nur eine Alterserscheinung, so zu reden." Wie recht Zeh hat. Ach, würden doch diese ganzen Gemeinplätze irgendwann den Journalisten und Politikern einfach zu langweilig. Aber das ist wohl eine vergebliche Hoffnung. Denn sie müssen schließlich irgendwie ihre Zeilen und Sprechblasen füllen" (Zeh 1992).

### Schaubild 1:

Das Spektrum des deutschen Parteiensystems nach der Mandatsverteilung im Deutschen Bundestag vom 2.12.1990

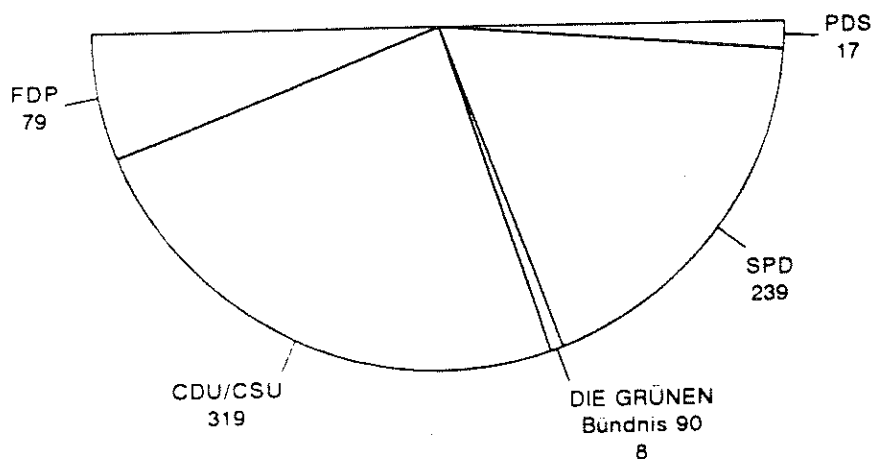
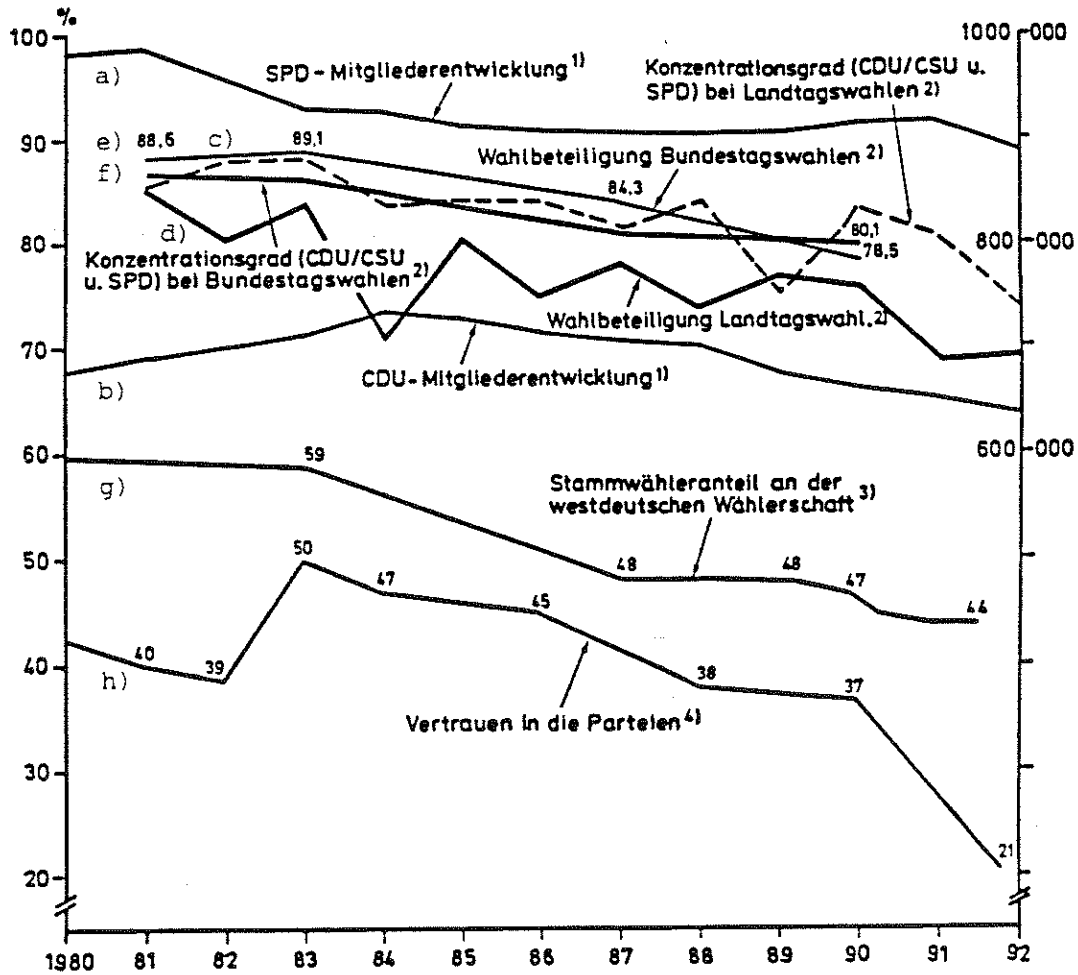


Schaubild 2:

Abwärtstrend der Volksparteien anhand von Wahl-, Mitglieder- und Vertrauensdaten



- 1 Quelle: Auskünfte der Parteien, absolute Zahlen.
- 2 Quelle: Amtliche Wahlstatistik und eigene Berechnungen, Prozentwerte.
- 3 Quelle: Forschungsinstitut der Konrad-Adenauer-Stiftung, Prozentwerte.
- 4 Quelle: Emnid-Informationen, (1990) 9/10, Emnid-Institut, Prozentwerte.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"\*

### I. Parteien und ihre innere Ordnung

Als unerläßliche Institution der modernen repräsentativen parlamentarischen Demokratie sind die politischen Parteien in die Verfassung der Bundesrepublik Deutschland aufgenommen. Art. 21 GG bestimmt: "Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen."

Die innere Ordnung der Parteien wird weiter in dem Parteiengesetz in den §§ 6-16 spezifiziert, immer im Rahmen des innerparteilichen Demokratiegebots, und zwar gemäß § 6 PartG "Die Partei muß eine schriftliche Satzung ... haben", in der, unter anderem, auch Bestimmungen enthalten sein müssen über: " ... 3. Rechte und Pflichten der Mitglieder ... [und] 7. Zusammensetzung und Befugnisse des Vorstandes und der übrigen Organe".

All dieses heißt, daß die Parteien im Rahmen ihrer Autonomie und Freiheit<sup>1</sup> sowohl vom Verfassungs- als auch vom Gesetzgeber befugt sind, allein ihre innere Ordnung zu bestimmen. Diese Organisationsfreiheit ist aber nicht absolut, sondern eingeschränkt. Die Schranken dieser grundsätzlichen Freiheit finden sich in dem Gebot der innerparteilichen Demokratie des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG, das unmittelbar geltendes Recht ist<sup>2</sup>.

So ist es den Parteien im Prinzip auch erlaubt, in ihren Satzungen Quotenregelungen einzuführen, die die Zusammensetzung ihrer Organe und die Aufstellung der für innerparteiliche oder auch öffentliche Wahlen vorgeschlagene Kandidaten<sup>3</sup> betreffen.

### II. Quotenregelungen

#### 1. Im Parteiengesetz

Es wurde schon erwähnt, daß das PartG ein zwingendes Recht für die politischen Parteien bildet. In seinem Rahmen gilt eine generelle und gemeinsame Quotenregelung, denn § 2 Abs. 3 PartG legt fest: "Politische Vereinigungen sind nicht Parteien, wenn 1. ihre Mitglieder oder die Mitglieder ihres Vorstandes in der Mehrheit Ausländer sind ..."

\* Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um den Abdruck eines Referates, welches die Verfasserin im Rahmen des Staats- und verfassungsrechtlichen Seminars zum Thema "Das Recht der politischen Parteien" bei Prof. Dr. Gerhard Robbers im WS 92/93 an der Universität Trier gehalten hat. - Die Verfasserin dankt Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos für die Aufnahme des Beitrages in Heft 3 der "Institutsmitteilungen".

<sup>1</sup> "Die Gründungsfreiheit impliziert die freie Wahl der Rechtsform und der inneren Organisation", Preuß im AK, Rdnr. 35; "Art. 21 GG, das Parteiengesetz und in geringem Umfang das BGB bilden das vorgegebene zwingende Recht. In seinem Rahmen ist das Satzungsrecht der Parteien frei". Stern, S. 443-444.

<sup>2</sup> Über die Frage, ob Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG unmittelbar geltendes Recht ist: "Er ist geltendes Recht." Henke im BK, S. 224; Preuß im AK Rz. 62; Maunz-Dürig, Rdnr. 52, 54; Tsatsos-Morlok S. 42; BVerfGE 2, 1, 14; Dagegen Hamann, Art. 21, S. 218: "Dieser Satz stellt freilich zum Teil nur ein Programm dar".

<sup>3</sup> Daß die Aufstellung der Kandidaten auch für öffentliche Wahlen zur inneren Ordnung gehört, ist offensichtlich, siehe auch Maunz in: Maunz-Dürig, Rdnr. 57.



Diese Vorschrift umfaßt zwei verschiedene Quotierungen und zwar erstens, daß die Proportion der inländischen und ausländischen Mitglieder jeder Partei eine bestimmte Grenze hat, die auf keinen Fall überschritten werden darf. Dieses Verbot bedeutet eine Ablehnungsverpflichtung des überproportionalen Anteils an Ausländern, die in die Partei eintreten möchten. Zweitens besagt diese Vorschrift, daß Ausländer in den Parteivorstand gewählt werden dürfen, allerdings unter der Voraussetzung, daß sie nicht in der Mehrheit sind, das heißt, ein Ausländer, dessen Teilnahme in den obersten Parteiorganen diese Vorschrift durchbricht, darf nicht gewählt werden, auch wenn er mehr Stimmen als ein deutscher Kandidat bekommen hat.

Da es durch Art. 21 GG vorgegeben ist, daß die Parteien eine sehr wichtige Rolle bei der politischen Willensbildung des Volkes spielen, möchte der Gesetzgeber vermeiden, daß diese Willensbildung in großem Maß von Ausländern geprägt sein kann, zudem möchte er die Gründung reiner oder hauptsächlich für und von Ausländern bestimmter Parteien verhindern.

Mit dieser Quotierung werden wir uns aber nicht weiter beschäftigen, weil sie im politischen und innerparteilichen Leben noch keine große Rolle gespielt hat und sie nicht von den Parteien selbst auf der Basis ihrer inneren Autonomie eingeführt wurde, sondern vom Gesetzgeber.

## 2. In Parteisatzungen

### a) Frauenquoten

Die häufigsten Quoten, über die auch ziemlich viel geschrieben wurde, sind die sogenannten "Frauenquoten". Dabei geht es um Regelungen, die dafür sorgen, den Anteil der Frauen in den Parteiorganen und den Parlamenten zu erhöhen - auch wenn diese Regelungen neutralgeschlechtlich<sup>4</sup> ausgedrückt sind.

#### (1) SPD

Das Organisationsstatut und die Wahlordnung der SPD sehen eine Quotenregelung vor, die einen Mindestanteil von 40 % für jedes Geschlecht bestimmt. Diese Regelung gilt für alle Funktionen und Mandate<sup>5</sup>, den Vorstand und das Präsidium<sup>6</sup> der Partei und auch für die Aufstellung der Kandidaten zu Bundestags-, Landtags-, Kommunal- und Europawahlen<sup>7</sup>.

Diese Pflicht zur Mindestabsicherung ist zwingend und richtet sich an alle Glieder und Sonderorganisationen der Partei, und zwar auch an das wählende oder entsendende Gremium. Diese 40-Prozent-Quote soll schrittweise in Kraft treten<sup>8</sup> und hat zeitlich begrenzte Kraft<sup>9</sup>. Sie hat als Ergebnis, daß in allen erwähnten Organen beide Geschlechter zu höchstens 60 %, mindestens aber zu 40 % repräsentiert werden (sollen).

Bestimmte Regelungen der Wahlordnung<sup>10</sup> legen das Verfahren fest, das zu einer solchen Zusammensetzung der Organe und Aufstellung der Kandidatenlisten führen kann. In einem er-

<sup>4</sup> S. III. 6.

<sup>5</sup> Vgl. Organisationsstatut der SPD § 11 Abs. 1.

<sup>6</sup> Vgl. § 23 Abs. 1 u. 2, a.a.O.

<sup>7</sup> Vgl. Wahlordnung der SPD § 4 Abs. 1 u. 3; um eine solche Quote überhaupt effektiv zu gestalten, muß sich die Quote auch auf die aussichtsreichen Quoten beziehen, Ebsen, JZ 1989, S. 554.

<sup>8</sup> Vgl. Organisationsstatut § 41 Abs. 9 S. 2. Für die Parteifunktionen gilt bis Ende 1993 die Mindestabsicherung von 33 % und erst ab 1994 die 40-Prozent-Quote. Für die Mandate bei Europa-, Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen gilt heute eine Quote von 25 %, die ab 1994 33 % und ab 1998 40 % sein wird.

<sup>9</sup> "Die Mindestabsicherung von Männern und Frauen in Funktionen und Mandaten der Partei über den jeweiligen Mitgliederanteil hinaus endet am 31. Dezember 2013.", a.a.O.

<sup>10</sup> Vgl. Wahlordnung der SPD § 8.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

sten Wahlgang treten Männer und Frauen gemeinsam an, aber es werden nur so viele Personen von jedem Geschlecht gewählt, so daß die Höchstquote von 60 % bzw. 66 % nicht überschritten wird. Für die nach dem ersten Wahlgang immer noch freien Plätze folgt ein zweiter Wahlgang, an dem nur die Kandidaten des unterrepräsentierten Geschlechts teilnehmen. Wenn es von einem Geschlecht nicht genügend viele Kandidaten gibt, dann kommen die Kandidaten des anderen Geschlechts zum Zuge.

Dennoch wurden für die Nichtverwirklichung der Quote keine Sanktionen vorgesehen: "... hat der Bundesparteitag von der Aufnahme von satzungsrechtlichen Sanktionen bewußt Abstand genommen"<sup>11</sup>. Bei den Jusos wird dagegen die Sanktion praktiziert, die für Frauen vorgesehenen und nicht besetzten Plätze frei zu lassen.

### (2) Die "Grünen"

In der Satzung<sup>12</sup> der "Grünen" wird - im Gegensatz zu der geschlechtsneutralen Quote der SPD - eine reine Frauenquote eingeführt, gemäß der mindestens die Hälfte der Mitglieder aller Parteiorgane (Bundesorgane, -kommissionen und -arbeitsgemeinschaften) Frauen sein müssen. Wahllisten müssen alternierend mit Frauen und Männern besetzt werden, den ersten Platz muß eine Frau haben. Festzustellen ist dabei, daß es keine höchste Frauenquote gibt und daß reine Frauenlisten möglich sind.

Diese Quote betrifft nicht nur die Parteiorgane, sondern auch alle Arbeitsstellen, die die "Grünen" einrichten<sup>13</sup>. Das Wahlverfahren sieht für Männer und Frauen getrennte Listen vor<sup>14</sup>. Wenn es die erforderliche Zahl von Frauen nicht gibt, entscheidet die Wahlversammlung über das weitere Verfahren.

### (3) CDU, CSU, F.D.P.

In den Satzungen dieser Parteien finden sich keine Quotenregelungen. Die Einstellungen dieser drei Parteien zu Quotenregelungen sind jedoch unterschiedlich.

Die CDU lehnt eine Quote ab, aber es wird darauf hingewiesen, daß den Frauen "mindestens entsprechend ihrem Anteil an den Mitgliedern die Möglichkeit der Kandidatur und der Mitarbeit in den verantwortlichen Positionen eröffnet wird"<sup>15</sup>, was nur eine programmatische Aussage ist, und in keinem Wahlverfahren umgesetzt wird.

Näher zu einer Quote ist die Vorschrift in der Satzung<sup>16</sup> der CSU, die in allen Vorständen einen Platz für eine Frau vorsieht, obwohl auch sie (die Quote) als unverbindlich angesehen wird.

11 Vgl. Sozialdemokratischer Informationsdienst, S. 60.

12 Vgl. Satzung § 7 (Organe) Abs. 3-5.

13 Vgl. Frauenstatut Nr. 5; darüber siehe auch Laubach, KJ, 1988, S. 315 ff.

14 Vgl. Nr. 1, a.a.O.

15 Vgl. Leitsätze der CDU Rheinland-Pfalz zur Wahl in Parteiämter Nr. 3 und Leitsätze der CDU Rheinland-Pfalz zur Wahl in Parteiämter Nr. 5.

Noch stärker sind die Forderungen der Frauen-Union der CDU, die der Auffassung ist, daß bestimmte Regelungen über die Nominierung von Frauen für Ämter und Mandate entsprechend ihrem Anteil an der Mitgliedschaft in die Satzung aufgenommen werden sollten, was im Prinzip der Einführung der Quote gleichkommt, und zwar mit dem Ziel, den Frauenanteil an der Mitgliedschaft und in Parteigremien bis spätestens 1995 auf ihren Anteil an der Bevölkerung anzuheben. Erwähnenswert ist ebenso, daß auch Sanktionen, so wie die Mißbilligung des Vorstandsberichts und Nichtentlastung vorgeschlagen werden; siehe dazu "Frauenpolitik im geeinten Deutschland, S. 67-68.

16 Vgl. § 43 Abs. 2 b der CSU Satzung: "In alle Vorstände und in das Präsidium ist jeweils mindestens eine Frau zu wählen. Bei der Wahl von Vertretern in übergeordnete Organe und von Delegierten sollen Frauen gewählt werden, und zwar von je vier Vertretern bzw. Delegierten mindestens eine".

Im Gegensatz dazu lehnt die F.D.P. jede Form der Quotierung ab, obwohl sie (die Partei) als "Ziel hat, innerhalb der nächsten 5 Jahre den Anteil der Frauen in Entscheidungsfunktionen entsprechend ihrer Mitgliederzahl in der Partei zu erhöhen"<sup>17</sup>.

b) *Andere Quoten*

Zumindest in den im Parlament vertretenen Parteien (SPD, CDU, CSU, F.D.P., die "Grünen") gibt es keine anderen Quoten.

Programmatische Aussagen, analog zu denen für Frauen, gibt es bei der CDU<sup>18</sup> für junge Menschen und Senioren, aber diese Aussagen sind keine wirklichen Quoten.

Richtige Quoten zugunsten der Senioren kann man dagegen in der Satzung der "Grauen" finden<sup>19</sup>. Wegen der politischen Bedeutungslosigkeit dieser Partei und des Mangels an entsprechender Literatur wird hier nicht weiter darüber berichtet.

III. *Arten der Quotenregelungen*

Die Quotenregelungen, die eingeführt sind bzw. eingeführt werden können, werden in den Satzungen sehr verschieden benannt. So trifft man auf folgende Unterscheidungen<sup>20</sup>:

1. *Zwingende Normen - Sollvorschriften*<sup>21</sup>

Als echte Quoten können nur die bezeichnet werden, die im Wahlergebnis den Anteil eines Geschlechts verbindlich vorschreiben, zumindest wenn es die erforderlichen Kandidaten bzw. Kandidatinnen gibt; diese Quoten stellen zwingende Normen dar.

Im Gegensatz dazu sind Regelungen nicht als echte Quoten zu sehen<sup>22</sup>, wenn nur darauf hingewiesen wird, bestimmte Kategorien von Kandidaten (z.B. junge Menschen, Frauen usw.) zu bevorzugen, ohne ein bestimmtes technisches Wahlverfahren vorzusehen, das diese Sollvorschriften tatsächlich verwirklichen kann. Denn nur die verbindlichen Regelungen haben unmittelbar einen entscheidenden Einfluß auf das Wahlergebnis und die Zusammensetzung des Organes bzw. die Aufstellung der Liste. Dieser Einfluß verstößt möglicherweise gegen verfassungsrechtliche Vorschriften.

17 Vgl. Frauenförderplan der F.D.P. I, wo auch erwähnt wird: "Die F.D.P. hält an dem liberalen Gedanken der Selbstverpflichtung fest und verzichtet deshalb auf starre paritätische Quoten". Uta Würfel, frauenpolitische Sprecherin der F.D.P.-Bundestagsfraktion: "Quotierungen für Frauen lehnen wir jedoch strikt ab", F.D.P.-Tagesdienst Nr. 74, Bonn 21.01.1990. Cornelia Schmalz-Jacobsen, F.D.P.-Generalsekretärin, bezeichnet die Quotenregelung als "gesellschaftliches Protektorat für Frauen", Pressekonferenz Bonn, 21.05.1990.

18 Vgl. Leitsätze, a.a.O.

19 Vgl. Satzung § 10.5: "50 % Mitglieder des Senioren-Schutz-Bundes 'Graue Panther' e.V. (SSB-GP), 50 % Frauen und 50 % Personen über 45 Jahre zu quotieren sind."

20 Eine andere Art von Modellen stellt Ebsen vor, JZ 1989, S. 554.

21 Schmitt-Glaeser spricht von "imperativen" im Gegensatz zu lediglich "influenzierenden" Quotenregelungen, DÖV 1992, S. 388.

22 Damit nicht einverstanden ist Meidowski, der meint, daß dieser Unterschied gar keine Bedeutung für die verfassungsrechtliche Bewertung der Quote hat, S. 223.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

### 2. *Starre<sup>23</sup> und flexible Quotenregelungen<sup>24</sup>*

Diese Unterscheidung bezieht sich auf die Größe der Quote und zwar hängt sie davon ab, ob die Quote als eine bestimmte Zahl ausgedrückt ist<sup>25</sup> (starre Quote) oder von einer anderen veränderlichen Bezugsgröße abhängig ist (flexible Quoten), z.B. von dem gesamten Anteil der bestimmten Kategorie an der Mitgliedschaft der Partei, an der wählenden Versammlung oder auch an der Bevölkerung. Daran unmittelbar orientiert können wahrscheinlich auch starre Quoten (z.B. die 50-Prozent-Quote) sein. Durch eine flexible Quote wird ein zahlenmäßiges Verhältnis zwischen den zwei Größen, dem Anteil an der Gesamtheit und an den bestimmten Gremien, durchgesetzt.

### 3. *Ämterquotierung - Mitgliederquotierung<sup>26</sup>*

Alle Quoten, die schon erwähnt wurden, richten sich zum einen auf die Parteigremien, d.h. die Parteiorgane, die eine größere Entscheidungsbefugnis als die einfachen Parteimitglieder haben, und zum anderen auf die Mandate, d.h. die Kandidatur bzw. Aufstellung der Kandidatenlisten für die staatlichen Repräsentationsorgane so wie für Europaparlaments-, Bundestags-, Bundesrats- und andere Abgeordnete. Diese Quoten können deshalb als "Ämterquoten" bezeichnet werden. Im Gegensatz dazu werden die "fiktiven" Quoten als Mitgliederquoten charakterisiert, die einen bestimmten Anteil einer Gruppe an der gesamten Mitgliedschaft durch die Ablehnung von potentiellen Mitgliedern durchsetzen wollen, die nicht zu der bevorzugten Gruppe gehören.

### 4. *Wahlvorschlagsquoten - Wahlentscheidungsquoten<sup>27</sup>*

Im Rahmen der Ämterquoten gibt es wieder zwei verschiedene Kategorien, die "Wahlvorschlagsquoten" und die "Wahlentscheidungsquoten". Die ersten dienen dazu, den verschiedenen Gruppen schon vor der Wahl die Möglichkeit zu sichern, ihre Repräsentanten als Kandidaten für die verschiedenen Ämter und Mandate wählen zu können, ohne ein erwünschtes Wahlergebnis vorzuschreiben<sup>28</sup>.

Im Gegensatz dazu ist Zweck einer Wahlentscheidungsquote, nicht nur die Wahlmöglichkeit, sondern auch das Wahlergebnis zu sichern, das die Quote zu einem großen Maß entscheidet, denn sie bestimmt den genauen Gruppenanteil (z.B. von Frauen) zwischen den gewählten Mitgliedern der Organe<sup>29</sup>. Das geschieht auf dreierlei Weise:

Erstens sind die Wahlberechtigten verpflichtet, die Angehörigen besonderer Gruppen (z.B. Frauen) zu wählen, wenn die Wahl durch getrennte Listen erfolgt<sup>30</sup> und eine bestimmte Zahl an Plätzen für jede Gruppe vorbehalten ist.

Zweitens wird zuerst gemeinsam bei einer Listenwahl gewählt, die Plätze werden geteilt und ein zweiter Wahlgang folgt nur dann, wenn noch Positionen wegen einer nicht erfüllten Quote offen

23 Dazu Pfarr. Eine andere Bedeutung hat der Begriff im Arbeitsbereich, wo diese Quote als starr bezeichnet wird, die unabhängig von Qualifikationsanforderungen ist. S. 203.

24 Vgl. Maidowski, S. 216 ff; daß "das Ziel der Einzelfallgerechtigkeit durch flexible Quoten am ehesten erreicht wird", meint Tinnefeld, CR 1988, S. 323.

25 Bei den "Grünen" z.B. 50 %, bei der SPD 40 %.

26 Vgl. Maidowski, S. 197 f, 210 f.

27 Vgl. Maidowski, a.a.O., S. 198 ff.

28 Vgl. z.B. § 7 Abs. 4 der Satzung der "Grünen"; § 4 Abs. 1 u. 3 und § 3 Abs. 5 der Wahlordnung der SPD.

29 Vgl. z.B. § 7 Abs. 3 der "Grünen"; § 11 Abs. 1 der Wahlordnung der SPD.

30 Vgl. Frauenstatut Nr. 1 der "Grünen": "Um die Parität zu gewährleisten, ist das Wahlverfahren so auszurichten, daß getrennt nach Männern und Frauen gewählt wird." Dies nennt Maidowski "Modell der partiell getrennten Wahl". S. 200.

geblieben sind, bei dem nur die Kandidaten der unterrepräsentierten Gruppe zu wählen sind<sup>31</sup>. Drittens gibt es nur einen Wahlgang, und dann hat die Quote eine das Ergebnis gestaltende Funktion, die gleichzeitig Verformung des Mehrheitsprinzips ist, soweit nur diejenigen Kandidaten durch die Stimmenmehrheit gewählt werden, die gleichzeitig auch von der Quote vorgesehen werden<sup>32</sup>.

#### 5. *Zeitlich begrenzt - Dauerregelungen*<sup>33</sup>

Wie durch den Titel schon impliziert, hat diese Unterscheidung als Kriterium die Dauer, für die die Regelung in der Satzung vorgeschrieben ist, d.h. ob die Quoten von der Satzung nur für eine bestimmte Zeit vorgesehen werden, die ausdrücklich aufgeführt wird<sup>34</sup>, oder ob sie solange gelten kann, bis eine Vollversammlung über ihre Abschaffung entscheidet, weil die sozial-politischen Gründe, die zur Einführung der Quote führten, nicht mehr vorhanden sind. Ob diese Differenzierung eine Bedeutung für die verfassungsrechtliche Bewertung der Quote hat, werden wir weiter prüfen.

#### 6. *Geschlechtsneutrale - geschlechtsspezifische Quoten*<sup>35</sup>

Offensichtlich geht es hier nur um die sogenannten "Frauenquoten", die entweder als solche oder als Geschlechtsquote ausgedrückt werden können. Eine geschlechtsneutrale Formulierung sieht für beide Geschlechter eine Mindestrepräsentation vor<sup>36</sup>, während eine reine Frauenquote nur die Stellung der Frauen<sup>37</sup> sichert.

Es ist zu bemerken, daß bei den "Grünen" eine Mindest-, aber keine Höchstfrauenquote vorgesehen ist, außerdem sind reine Frauenlisten durchaus möglich<sup>38</sup>. Eine solche Regelung berücksichtigt die Stellung der Männer in der Partei überhaupt nicht.

### IV. *Rechtspolitische Rechtfertigung der Quotenregelung*

Mit der Einführung der Quoten wird in den politischen Willensbildungs- und Wahlprozeß eingegriffen, soweit die Quoten einen großen Einfluß auf die Personenwahl und die Besetzung der Ämter ausüben und die Proportionen zwischen den verschiedenen, manchmal konkurrierenden, Parteigruppen regeln.

Auf diese Weise möchten die Quoten bestimmte Gruppen schützen und ihnen helfen, eine bessere Stellung in der inneren Ordnung der Partei einzunehmen sowie die Willensbildung stärker und gemäß ihrer politischen Bedeutung zu prägen.

Die Frage, warum der freie bzw. demokratische und gleiche Wahlprozeß nicht genug ist, diesen Gruppen eine rechte Stellung zu sichern, kann durch den Hinweis auf soziale und rechtliche Gründe beantwortet werden. Die sozialen Gründe bestehen darin, daß eine bestimmte Gruppe nicht die gleichen Chancen zum Zugang in die Organe hat, entweder wegen Chancenungleichheit

31 Vgl. § 8 Abs. 1 a der SPD.

32 Maidowski nennt dieses Modell "Modell der Vorabberücksichtigung", S. 201.

33 Vgl. Maidowski, S. 199.

34 Vgl. z.B. § 41 Abs. 9 Nr. 2 des Organisationsstatuts der SPD: siehe Fußnote 9.

35 Vgl. Maidowski, S. 223.

36 Vgl. z.B. die 40-Prozent-Quote bei der SPD.

37 Vgl. z.B. die mindestens 50-Prozent-Quote bei den "Grünen".

38 Vgl. § 7 Abs. 4 S. 2 der Satzung der "Grünen".

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

oder wegen sozialer Vorurteile. Der rechtliche Grund ist mit dem erwähnten sozialen verbunden, und zwar in der Weise, daß die Verfahrensgleichheit und Demokratie fast nur formell ist, d.h. sie nicht die verschiedenen Voraussetzungen berücksichtigt, die für die Teilnahme am politischen Prozeß erforderlich sind.

Außerdem muß beachtet werden, daß die politischen Parteien auf der Basis ihrer inneren Programmautonomie ihre politischen Vorstellungen verwirklichen können. Unter diesen Vorstellungen kann auch die Förderung von Interessen bestimmter Gruppen sein, die deshalb innerparteilich bevorzugt werden. Diese Verwirklichung der politischen Ziele könnte auch von den Wählern als "Prüfstein für die Glaubwürdigkeit der Parteien in dieser Frage angesehen werden"<sup>39</sup>.

Besonders bei der Frauenquote kann argumentiert werden, daß wegen der geschichtlichen Ungleichbehandlung der Geschlechter und der sozialen Rollen, die den Frauen vorbehalten waren, ein Mangel von Frauen in den verschiedenen Entscheidungszentren zu verzeichnen ist. Diesen Mangel versuchen manche Parteien nun abzuschaffen; ein Mittel dabei ist die Verwendung einer Quotenregelung, die das Frauendefizit, das auch ein Demokratiedefizit beinhaltet, zu mildern versucht.

Ob diese Gründe allerdings ausreichen, um auch juristisch die Quotenregelung zu rechtfertigen, bedarf weiterer Überprüfung.

### V. Verfassungsrechtliche Probleme der innerparteilichen Quotenregelungen

#### 1. Die Problematik

Die Problematik, die sich nun hier stellt, ist die Frage, ob diese Quotierungen, deren Anwendungsbereich der Binnenraum der Parteien ist, in ihrer konkreten Ausgestaltung gegen einen Artikel des Grundgesetzes verstoßen könnten. In Betracht kommen Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG "Gebot der innerparteilichen Demokratie" und Art. 3 GG "Gleichheitsgebot". Die Frage, ob die Grundrechte im Binnenraum der als privatrechtliche Vereine konstituierten Parteien Geltung haben, muß positiv beantwortet werden, und zwar nicht nur auf der Basis der Drittwirkung der Grundrechte, sondern auch als Element des Kernbestands an einer demokratischen inneren Struktur<sup>40</sup>.

<sup>39</sup> Vgl. Oebbecke, JZ 1988, S. 177.

<sup>40</sup> Vgl. Preuß im AK Art. 21, Rz 67 u. 40 für die Drittwirkung. Kunig in: Isensee/Kirchhof, Rdnr. 78: "Grundrechte können also im Parteiinnenraum nur insofern wirken, als sie selbst 'demokratische' Aussagen enthalten". Das Gleichberechtigungsgebot ergibt sich nicht nur aus dem Demokratiegebot sondern gehört zu diesem, Maunz, Art. 21 Rdnr. 63, der eine Drittwirkung ablehnt. Einverstanden von Münch, Art. 21 S. 30-31. Vgl. Stern: "Zweifelhaft ist, ob im Verhältnis zwischen Partei und Mitglied die Grundrechte gelten. Man wird dies zu verneinen haben, weil die Partei kein Träger öffentlicher Gewalt ist; allenfalls können gewisse Grundrechtsprinzipien, die Anteil am demokratischen Prinzip haben, auch auf das Leben der Partei einwirken." S. 446. Darüber auch Hesse: Grundzüge, S. 148 ff. Siehe auch Tsatsos/Morlok, S. 52 ff.

## 2. Innerparteiliche Demokratie

### a) Der Gehalt des Begriffes

Um die Frage beantworten zu können, ob die innerparteilichen Quotenregelungen<sup>41</sup> mit dem innerparteilichen Demokratieprinzip vereinbar sind oder nicht, müssen wir vorher dieses Prinzip bestimmen.

Das Gebot der innerparteilichen Demokratie ergibt sich aus der besonderen und entscheidenden Rolle der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes<sup>42</sup>. Obwohl die Parteien rechtlich lediglich private gesellschaftliche Vereinigungen sind, ist ihr Einfluß auf das gesamte politische System derartig groß, daß eine undemokratische innere Struktur (das Beispiel des Führerprinzip erklärt vieles) den ganzen Staat zu einer undemokratischen Richtlinie führen kann<sup>43</sup>.

So ergibt sich Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG aus dem Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, ohne daß der Gehalt der beiden Prinzipien allerdings identisch ist.

"Die freiheitlich demokratische Grundordnung" des Art. 21 Abs. 2 GG würde wegen des Wesens und der Funktion einer bezüglich des Programmes, aber auch der inneren Struktur undemokratischen Partei in Gefahr geraten. Es bedarf wohl kaum noch der Erwähnung, daß die Konsequenz einer verfassungswidrigen Satzungsvorschrift ihre Nichtigkeit ist<sup>44</sup>.

Über die Frage, welches die "demokratischen Grundsätze" sind, denen die innere Ordnung der Parteien entsprechen muß, gibt es viele unterschiedliche Auffassungen. Besonders umstritten ist, welches Verhältnis zwischen dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG und den "demokratischen Grundsätzen" des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG besteht und welche rechtspolitischen Forderungen des Grundgesetzes von den politischen Parteien bezüglich ihrer Innenorganisation abgeleitet werden können.

Trotz verschiedener Formulierungen<sup>45</sup> besteht weitgehende Einigkeit, daß aus dem Staatsdemokratieprinzip die grundsätzlichen Elemente in die parteiinterne Demokratie zu übertragen sind, allerdings mit den notwendigen Modifizierungen, die der Charakter der Parteien und ihre besonderen Aufgaben erfordern.

---

41 Vgl. Maunz, Rdnr. 74: "Die Aufstellung von Wahlkandidaten ist eine der wichtigsten Aufgaben der Parteien. Das Gebot der innerparteilichen Demokratie gilt deswegen hierfür in besonderem Maße, umso mehr, als hier die Forderung nach innerparteilicher Demokratie besonders sichtbar mit der Funktion der Partei im Verfassungsleben zusammenhängt"; Tsatsos/Morlok, S. 117: "Die Entscheidung über die Kandidaten, die für eine Partei in die Wahlen und damit auch in die Parlamente gehen, muß deswegen demokratisch an die Mitgliederbasis der Partei gebunden werden".

42 Vgl. Kunig in: Isensee/Kirchhof, Rdnr. 27: "Der innere Sinn der Festlegung folgt bereits aus der Funktionszuweisung des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG .. Erst die demokratische Binnenstruktur ermöglicht die Erfüllung der Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken", Grawert, S. 61; Schefold/Tsatsos/Morlok, S. 805.

43 Vgl. Model/Müller, S. 250: "Am demokratischen Staat kann mit verfassungsrechtlichem Status nur mitwirken, wer selbst demokratisch strukturiert ist"; Pieroth in Jarras/Pieroth, Art. 21, Rn. 18; v. Münch, Rdnr. 45; Seifert, S. 189.

44 Siehe dazu Maunz: "Verstöße gegen die demokratischen Grundsätze in bezug auf die innere Ordnung der Partei führen zur Nichtigkeit der darauf bezüglichen Satzungsbestimmungen oder Beschlüsse." Maunz, Art. 21, Rdnr. 76. Dazu auch Tsatsos/Morlok: "Parteisatzungen, die Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG verletzen, sind nichtig.", S. 43. Siehe auch Jarras/Pieroth Art. 21 Rn. 20 und Kunig Rn. 29.

45 Aus der breiten Palette der Ausdrucksweisen näher zu einer Analogie der zwei Begriffe: Stein, S. 133, § 16 III 2: "Das Verhältnis der Partei zu ihren Organen weist eine enge Parallele zum Verhältnis zwischen Staatsvolk und Staatsführung auf."; Maunz Rdnr. 58, Tsatsos/Morlok, S. 37-38. Auf eine Modifizierung weisen deutlich hin: v. Münch, Art. 21 Rdnr. 45, Jarras/Pieroth, Art. 21 Rn. 18. Abweichend: Seifert, S. 190, Kunig in Isensee, S. 115. Vgl. Trautmann, S. 147: "Innerparteiliche Demokratie nach Art. 21 I 3 GG ist ebenso ein Aspekt des demokratischen Gemeinwesens (Art. 20 I GG), wie z.B. die Demokratie in den Bundesländern (28 I 1)", Grawert, S. 64.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

Es besteht aber immer noch ein Kern der Demokratie, der vielfältige Äußerungen im Parteienbinnenraum findet. Das bedeutet nicht, daß die innerparteiliche Demokratie ein Teil oder ein inhaltliches Minimum der Staatsdemokratie, sondern eine besondere Ausgestaltung von ihr ist<sup>46</sup>.

Wenn wir das oben Erwähnte konkretisieren und die einzelnen Grundzüge bestimmen möchten, die der Demokratiebegriff in seiner parteispezifischen Ausgestaltung enthält, sollten wir zu den folgenden Punkten kommen, die einen breiten, obgleich eingeschränkten, Spielraum vorschreiben: Was in der Literatur am meisten Erwähnung findet, ist das Gebot eines "Von unten nach oben"-Aufbaus und der entsprechenden Willensbildung in der Partei<sup>47</sup>.

Das bedeutet auch, daß die Mitgliederversammlung das oberste Organ sein und eine "Universalzuständigkeit"<sup>48</sup> haben soll, d.h. sie muß die Entscheidungskompetenz haben, um alles, was die Partei betrifft (z.B. Programm, Satzung, Vorstandswahl usw.) beschließen zu können.

Dem stimmt auch Henke<sup>49</sup> zu, der aber seine Meinung von den anderen differenziert: "Nach demokratischen Grundsätzen muß zwar die Mitgliederversammlung das letzte Wort haben, aber die Ideen, Konzepte, Initiativen und Handlungen und selbst das Führungspersonal steigt nicht unpräjudiziert 'von unten nach oben' auf ...", was der politischen Wirklichkeit und Möglichkeit näherkommt und sich nicht gegen die Demokratie stellt.

Eine weitere Folge ist auch, daß die Parteiorgane, so wie auch die für öffentliche Wahlen aufgestellten Kandidaten von den Parteimitgliedern gewählt bzw. nominiert werden müssen<sup>50</sup>. Obwohl man nicht ein bestimmtes Wahlsystem als erforderlich beschreiben kann, muß auf jeden Fall das grundsätzliche Mehrheitsprinzip gelten, so daß die herrschende Meinung die Programme bestimmt und die verschiedenen Gremien und Vorstände wählt. Zusammen mit dem Mehrheitsprinzip<sup>51</sup> kommt der Grundsatz des gleichen Stimmrechts<sup>52</sup>, der beinhaltet, daß alle Mitglieder den gleichen Einfluß ausüben können müssen.

Weitere Voraussetzungen einer Ausführung des innerparteilichen Demokratiegebots sind die räumliche Aufgliederung der Partei, die die Partizipationsmöglichkeiten erhöht<sup>53</sup>, und die Öffentlichkeit der internen Verhandlungen<sup>54</sup>.

---

46 Vgl. Trautmann, S. 181: "So verstanden bedeutet der Begriff 'demokratische Grundsätze' in Art. 21 I 3 GG keine Reduzierung des demokratischen Prinzips auf gewisse Essentialia, sondern er erfordert ein eigenes Konzept der innerorganisatorischen Demokratie, das sich von den verfassungsmäßigen Aufgaben der Parteien her umreißen läßt."

47 Vgl. Grawert, S. 62; Siehe dazu auch Trautmann, S. 178; Seifert/Hörnig, Art. 21, Rdnr. 10; Schmidt-Bleibtreu-Klein, Art. 21 Rdnr. 9; Jarras/Pieroth, Art. 21 Rdnr. 18; Seifert, S. 190; Stern, S. 444; Schefold/Tsatsos/Morlok, S. 812.

48 Vgl. Trautmann, S. 177.

49 Vgl. BK Rdnr. 262-264.

50 Vgl. Tsatsos/Morlok, S. 117; Siehe auch Henke in BK Rdnr. 263; Mangoldt/Klein, Art. 21 - Anm. III 5-V2, Maunz Rdnr. 58.

51 Vgl. Stein, § 16 III 2, S. 133; Siehe dazu auch Seifert, Nr. 8, S. 190 ff; Maunz Art. 21 Rdnr. 58.

52 Vgl. Seifert, a.a.O., Nr. 9; Stern, S. 445 c.

53 Vgl. Seifert, S. 192; Dazu auch Heinz, S. 26 ff.

54 Vgl. Kerßenbrock, S. 339 ff. Diese Forderung ist aber nicht als absolut zu sehen. Ein Grund dagegen kann z.B. das Interesse eines Beteiligten, wie Schnepfer, ZRP 1991, S. 272 erwähnt, sein.



b) *Verstoß der Quoten gegen die Demokratie?*<sup>55</sup>

Die Frage, die nach den vergangenen Ausführungen auftaucht, ist, ob und welche Grundzüge der innerparteilichen Demokratie mit der Einführung einer Quotenregelung berührt werden. (Das Gleichberechtigungsgebot wird später in einem weiteren Kapitel behandelt.)

Die Punkte, die die Zusammensetzung der Parteigremien und die Aufstellung der Kandidatenlisten unmittelbar betreffen und demnach in Betracht kommen, sind die Wahlen, die Zuständigkeit der Mitglieder, das Mehrheitsprinzip, das gleiche Stimmrecht und das passive Wahlrecht.

Wenn es um Parteiorgane geht, widerspricht die Funktion einer Quote der Wahl nicht, sondern sie setzt sie voraus. Lediglich der Anteil der Gruppen, die repräsentiert werden sollen, ist schon von vornherein durch die Quote bestimmt. So sind die Mitglieder insoweit eingeschränkt, als sie gezwungen werden, für einige Positionen Kandidaten einer bestimmten Gruppe zu wählen. Das bedeutet sicherlich eine Begrenzung der Wahlfreiheit<sup>56</sup> der Wahlberechtigten, weil sie die Vorschrift befolgen müssen.

Allerdings muß man auch berücksichtigen, daß ein anderes Prinzip zur Geltung kommt: die Zuständigkeit der Mitglieder und die Funktion der Vollversammlung als oberstes Parteiorgan, die selbst die Einführung dieser Quote und ihre satzungsmäßige Festschreibung bestimmt haben. Die Beschränkung der Wahlfreiheit erfolgt aus einer - häufig mit besonderer Mehrheit getroffenen - Entscheidung, die genau deshalb legitimiert ist, das Wahlergebnis auf irgendeine Weise zu bestimmen mit dem Ziel, die Gleichstellung und -wirksamkeit der Geschlechter durchzusetzen. Wenn man eine solche Beschränkung als illegal empfindet, dann muß man auch dieselbe Meinung bezüglich der Anzahl der Posten in einem Organ vertreten, die ebenso von der Satzung vorgeschrieben sind und nicht durch die Wahlberechtigten zu entscheiden ist, obgleich auch diese Tatsache ihre Wahlfreiheit einschränkt<sup>57</sup>.

Das zweite Prinzip, das vielleicht einer Quote entgegensteht, ist das Mehrheitsprinzip, wenn beispielsweise ein Kandidat bzw. eine Frau gewählt wird, nur weil er oder sie, trotz Stimmgleichheit oder sogar -unterlegenheit gegenüber anderen Bewerbern, eine bestimmte Eigenschaft hat, die die anderen Kandidaten nicht haben.

Wenn aber schon die Vorentscheidung für die Verteilung der Plätze zu bestimmten Gruppen stattgefunden hat, dann soll das Mehrheitsprinzip nur insoweit zur Geltung kommen, wie die Wahl im Innenraum dieser Gruppen betroffen wird. Das geschieht im allgemeinen so, daß z.B. von den weiblichen Kandidaten diejenigen gewählt werden, die die meisten Stimmen auf sich vereinigten.

Zu der gleichen Frage und Antwort kommt auch die Einwendung gegen die Quote, die auf dem gleichen Stimmrecht<sup>58</sup> beruht<sup>59</sup>, d.h. daß z. B. die Stimme für eine Frau größere Kraft hat, weil eine Frau mit weniger als zu einer Mehrheit notwendigen Stimmen gewählt werden kann. Diese

---

<sup>55</sup> Die folgende Abhandlung betrifft die Frauenquoten, die man schon in den Parteisatzungen antrifft und die deshalb auch schon in der Literatur diskutiert wurden.

<sup>56</sup> Vgl. Heinz, S. 183; Über das parallele Phänomen bei der Aufstellung der Listen s. Oebbecke, JZ 1988, S. 178; Ebsen, JZ 1989, S. 555.

<sup>57</sup> Stiegler, Die Neue Gesellschaft, S. 11: "Wahlrechtsfreiheit meint aber nicht, daß der Wählende von Einschränkungen und Sachzwängen des Wahlsystems frei ist, für das sich der Gesetzgeber oder das zuständige Parteiorgan entschieden haben."; Dazu scheint die Meinung von Lange interessant zu sein, der "die Quotierung [als] eine Regelung der Zusammensetzung von Parteiorganen, nicht des Wahlverfahrens" bezeichnet, NJW 1988, S. 1178; Darüber auch weiter S. 1180.

<sup>58</sup> Vgl. auch das PartG § 10 Abs. 2 S. 1 mit der gleichen Forderung.

<sup>59</sup> Darüber Heyen, DÖV 1989, S. 653 f.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

mögliche Konsequenz ist aber nicht unbedingt zwingend, denn es könnte sowohl das Gegenteil als auch keines der beiden Ergebnisse eintreten<sup>60</sup>.

Hier könnte man auch sagen, daß die Quote eine "Korrektur" der Stimmenabgabe bedeutet, für die die bestimmte Eigenschaft, z.B. das männliche Geschlecht, eine sehr große, wenn auch manchmal nicht bewußte Rolle spielt. Natürlich ist es erlaubt, in Wahlen einige Faktoren einzubringen, die nicht unter den bestimmten Kategorien wie "Eignung, Befähigung und Leistung" (Art. 33 Abs. 2 GG) einzuordnen sind, sondern auf psychischen, unkontrollierbaren Eigenschaften beruhen. Ein solches Kriterium, das untergründig<sup>61</sup>, aber im Ergebnis deutliches Gewicht hat, ist das männliche Geschlecht der Kandidaten, und genau dieses Kriterium soll durch eine Quote verhindert werden, zumindest soll das Wahlergebnis dahingehend beeinflusst werden, daß nicht die Eigenschaft Geschlecht als Qualifikation angerechnet wird. Diese korrektive Funktion der Quote wird als Rechtfertigung der potentiellen Abweichungen des gleichen Stimmrechts gesehen. Die Frage, ob eine Quotenregelung legitim und legal ist, wird im folgenden Kapitel überprüft, das sich um das Gleichheitsgebot dreht.

Zudem wird die Frage berührt, ob das passive Wahlrecht<sup>62</sup> eingeschränkt wird, da für einige Positionen einige Kandidaten nicht wählbar sind. Allerdings wird eine solche Einschränkung auch durch die organisatorischen Vorentscheidungen der Satzung wirksam<sup>63</sup>, denn sie schließt nicht absolut die Wählbarkeit einiger Kandidaten aus, sondern sie beschränkt sie in bestimmten Plätzen, als ob das Organ eine geringere Besetzung hätte.

Es sollte auch darauf hingewiesen werden, daß die Vorentscheidung der Vollversammlung dazu dient, den verschiedenen und manchmal widerstreitenden Interessen der Partei die Möglichkeit zu geben, in den entscheidungsbefugten Organen repräsentiert zu werden, was mit der Demokratie insoweit vereinbar ist, als alle Betreffenden das Recht haben sollen, auf die Entscheidungen den ihnen zustehenden, sich in verschiedenen Elementen äußernden Einfluß zu nehmen<sup>64</sup>.

Das kann als Minderheitenschutz verstanden werden, was zwar von dem Mehrheitsprinzip abweicht, jedoch hat die heutige Demokratie - sehr richtig - eine solche Dimension erhalten; sie darf nicht als eine Diktatur der Mehrheit verstanden werden.

Man hätte dagegen einwenden können, daß alle Gruppen schon gleichberechtigt sind und in diesem freien Status wirklich die Möglichkeit haben, ihre Interessen auf eine Weise zu fordern, die durch ein demokratisches Verfahren gestützt und deshalb legitim und rechtens ist<sup>65</sup>.

Diese Auffassung aber beschränkt das Demokratieprinzip in einer sehr formellen Art ("Demokratie ist ein bestimmtes Verfahren") und minimiert seine Bedeutung. Einer solchen Interpretation nach werden die Voraussetzungen nicht geprüft, und die sozialen Bedingungen fallen gar nicht ins Gewicht.

In diesem Punkt, betreffend der Frauenquote, ließe sich einwenden, daß die Frauen keine Minderheit in der Gesellschaft sind. Ihre Minderheit im Binnenraum der Parteien kann überwunden werden, soweit der Zugang für alle Männer und Frauen mit gleicher Wahrscheinlichkeit möglich ist und das Verhältnis zwischen Männern und Frauen sich jederzeit ändern lassen kann. Das

<sup>60</sup> Vgl. Lange, NJW 1988, S. 1178 f.

<sup>61</sup> Vgl. Pfarr, S. 15: "Diese Bevorzugung der Männer gegenüber den Frauen geschieht selbstverständlich, gedankenlos, ohne Unrechtsbewußtsein, regelhaft, stillschweigend und oft nicht schriftlich fixiert".

<sup>62</sup> Vgl. Ebsen, JZ 1989, S. 555.

<sup>63</sup> Vgl. Lange, NJW 1988, S. 1178 ff.

<sup>64</sup> Interessant ist die Bemerkung von Wettig-Danielmeier, Die Neue Gesellschaft 1988, S. 10: "Seit Jahren berücksichtigen die Parteisatzungen von SPD und CDU Regionalvertretungen bei der Aufstellung ihrer Kandidaten und bei der Wahl ihrer Vorstände [und] niemanden hat das ernsthaft gestört."; anderer Auffassung ist Heyen, DÖV 1989, S. 653.

<sup>65</sup> Die gleiche Meinung vertritt Heinz, wenn sie schreibt: "der Erfolg der Durchsetzung spezifischer Interessen wird nicht einem freien Spiel der Kräfte überlassen, sondern durch Quoten garantiert", S. 186.

würde nur zutreffen, wenn der Mangel an Frauen in Parteien ein Zufall wäre. Er ist es aber nicht, da er auf einer vorgeschriebenen sozialen Rollenverteilung und einer geschichtlichen Beeinträchtigung beruht.

Auf der anderen Seite kann diese Bevorzugung einer bestimmten Gruppe durch die Parteien als Äußerung ihrer inneren und inhaltlichen Autonomie und Freiheit bezeichnet werden, die die Physiognomie einer Partei prägt, ihr Programm deutlich unterstreicht und sich dadurch von den anderen Parteien differenziert<sup>66</sup>, eine Differenzierung, die mit dem Parteiensystem und der repräsentativen Demokratie im Konsens steht, weil sie den Bürgern eine große Verschiedenheit und Vielfältigkeit der politischen Ziele und Orientierungen bietet und demnach die Demokratie bereichert<sup>67</sup>. Das bedeutet jedoch nicht, daß die Parteien durch ein beliebiges Verfahren auch illegitime Ziele verwirklichen könnten, eine gewisse Freiheit in ihrer Definition sollen sie jedoch auf jeden Fall haben, denn der Art. 21 Abs. 2 S. 3 GG darf nicht alle Parteien zu einer Homogenisierung führen.

### 3. Das Gleichheitsgebot

#### a) Die Fragestellung

Wie bereits erwähnt (V.1.), gelten die Grundrechte oder zumindest bestimmte Grundrechte auch im Binnenraum der Parteien, beim Verhältnis zwischen ihnen und ihren Mitgliedern. Eines von diesen Grundrechten ist das Gleichheitsgebot des Art. 3 Abs. 2 und 3 GG. Hierin liegt aber der Ansatzpunkt für die Frage, ob die Quotenregelungen mit dem Gleichheitssatz vereinbar sind - hier sei hingewiesen auf die organisationsrechtliche Vorentscheidung der Vollversammlung, die Quote in die Satzung einzuführen, was bisher das wichtigste Argument gegen Einwendungen auf der Basis des Demokratiegebots gewesen ist. Was hierbei einer genaueren Prüfung bedarf ist die Fragestellung, ob die Vollversammlung, das höchste Organ der Partei, und somit die Partei selbst das Recht hat, eine Quote, z.B. eine Frauenquote, einzurichten, die potentiell gegen das Gleichheitsgebot verstößt.

Gemäß Art. 3 Abs. 3 GG "Niemand darf wegen seines Geschlechts benachteiligt oder bevorzugt werden", ist eine Ungleichbehandlung verboten. Die Funktion einer Quote ist nun aber faktisch in der Benachteiligung einiger Kandidaten (in der heutigen Situation sind dies Männer - durchaus nicht zufällig) zu sehen. Diese dürfen nicht die für quotal bevorzugte Kandidaten vorbehaltenen Positionen besetzen, auch wenn sie eine Stimmenmehrheit auf sich vereinen.

In Betracht kommt auch Art. 3 Abs. 2 GG "Männer und Frauen sind gleichberechtigt", der (vielleicht) eine andere Dimension des Gleichbehandlungsgebots (jetzt positiv ausgedrückt) darstellt. Obwohl die Parteien, wie schon des öfteren erwähnt wurde, sich rechtlich vom Staat differenzieren, was auch auf die Geltung der Grundrechte Einfluß nehmen kann, sollten wir den Gehalt der zwei Grundrechte und ihr gegenseitiges Verhältnis bestimmen, denn diese Überprüfung wird auch eine Antwort auf unsere Frage geben.

---

<sup>66</sup> Siehe dazu im Besonderen die Satzung der "Grauen", in der sich Quoten für Senioren finden, die eben die Besonderheit und das Ziel dieser Partei ausmachen (Fußnote 19).

<sup>67</sup> Vgl. Heinz, S. 187 ff.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

### b) Art. 3 Abs. 2 und 3 GG Gleichberechtigungsgebot und Ungleichbehandlungsverbot<sup>68</sup>

#### (1) Die klassische Auslegung

Art. 3 Abs. 3 GG stellt ein "Differenzierungsverbot" dar, das die Anknüpfung von Rechtsfolgen an bestimmte Merkmale, unter die auch das Geschlecht fällt, ausschließt, d.h. diese Merkmale dürfen nicht die rechtliche Stellung des Individuums positiv oder negativ beeinflussen. In unserem Fall darf niemand wegen seiner Geschlechtszugehörigkeit bevorzugt oder benachteiligt werden, oder objektiv ausgedrückt, darf der Geschlechtsunterschied nicht Grund für eine Ungleichbehandlung sein. Dieser Gehalt oder dieses Verständnis von Art. 3 Abs. 3 GG wird in der Literatur als "Differenzierungsverbot" bezeichnet. Wegen des formellen Charakters dieser Vorschrift ist es ohne Bedeutung, zu welchem Geschlecht der Benachteiligte oder Bevorzugte gehört, er kann ein Mann oder eine Frau sein. Ebensowenig ist es von Interesse, welche Ergebnisse und Auswirkungen die unterschiedliche Behandlung hat. Fragwürdig ist, ob auch geschlechtsneutral formulierte Regelungen ausgeschlossen sind, wenn sie ein unterschiedliches Ergebnis zur Folge haben.

Die Frage ist, ob dieses Verbot der Ungleichbehandlung absolut ist oder nicht. Wir wissen schon, daß der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG nicht nur eine Ungleichbehandlung gleicher Fälle verbietet, sondern auch die Gleichbehandlung ungleicher Fälle<sup>69</sup>. Das ist das Gebot einer nicht formellen sondern auch materiellen Rechtsgleichheit. Sonst würde sich eine absolute Gleichheit in der sozialen Wirklichkeit als Ungleichheit erweisen<sup>70</sup>. Eine solche Auswirkung würde eine Interpretation haben, die die Gleichheit als einen "Wert an sich" bezeichnet und keine oder nur ganz seltene Differenzierungen erlaubt. Jedes Mal, wenn zwei oder mehrere Sachverhalte zu vergleichen sind, wird man Unterschiede finden, die nur für zwei identische Dinge ausgeschlossen werden können. In jedem bestimmten Fall sollen diejenigen entscheidenden Kriterien konkretisiert werden, die eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes zugunsten einer sozialen und materiellen Gerechtigkeit rechtfertigen können.

Die Unterschiede sollen "von solcher Art und solchem Gewicht" sein, daß sie gemäß des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, der der herrschenden Meinung nach aus dem Sozialstaatsprinzip abzuleiten ist, eine Ungleichbehandlung rechtfertigen können<sup>71</sup>. Der Wandel von individuellen zu allgemeinen und abstrakten Differenzierungen ist auch mit dem Sozialstaat und der sozialen Dimension der Grundrechte verbunden. Ein solches Differenzierungskriterium ist die Gruppenzugehörigkeit, z.B. das Merkmal "Geschlecht", das zu einem großen Maße die Stellung des Individuums entscheidet.

Die Frage ist jetzt, ob und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen die Geschlechtszugehörigkeit als Kriterium des Differenzierungsgebots verwendet werden kann. Nach der Meinung des Bundesverfassungsgerichtes ist die Ungleichbehandlung dann erlaubt, wenn "objektive biologische und funktionelle (arbeitsteilige) Unterschiede nach der Natur des jeweiligen Rechtsverhältnisses zwischen Männern und Frauen" bestehen<sup>72</sup>.

Welche Reichweite hat aber der Art. 3 Abs. 2 GG? Auf jeden Fall ist er im Verhältnis zu Art. 3 Abs. 1 GG mindestens *lex specialis*. Aber welches Verhältnis besteht zwischen Abs. 2 und Abs. 3 GG? Die herrschende Meinung behauptet, daß beide Absätze, was das Geschlecht betrifft,

68 Für eine rechtspolitische Zusammenfassung der verschiedenen Meinungen s. Kowal, ZRP 1989, S. 447 ff.

69 Vgl. Hesse, S. 176 ff.

70 Vgl. Robbers, DÖV 1988, S. 749 ff.

71 Vgl. Stein im AK zum GG, Rz. 52,55.

72 Vgl. BVerfGE 71, 224 (229).

gleichbedeutend sind<sup>73</sup>. Dieser Meinung nach enthält Abs. 2 wie auch Abs. 3 das Verbot einer auf dem Geschlecht basierenden Ungleichheit. "Gleichberechtigt" heißt mit den gleichen Rechten und Pflichten versehen zu sein, also keine Differenzierung der rechtlichen Folgen zu erlauben, die als Anknüpfungspunkt das Geschlecht haben.

(2) *Der objektive Gehalt*

In diesem Zusammenhang ist zu bemerken, daß die einzige Dimension, die den beiden Vorschriften des Abs. 2 so wie auch des Abs. 3 beigemessen wird, die formalrechtliche ist. Das ist allerdings nicht von allen akzeptiert. Auf diesem Gedanken beruht der Zweifel an der Gleichbedeutung der oben erwähnten Vorschriften. Vorschriften, dahingehend, daß das Wort "gleichberechtigt" des Abs. 2 nicht nur auf rechtliche Gleichstellung hinweist, sondern auch eine materielle faktische Bedeutung hat und demnach positive Aktionen, die die Gleichstellung der Geschlechter auch in der sozialen Wirklichkeit fördern, legitimiert, wenn nicht sogar erfordert<sup>74</sup>. Dieser "objektive Gehalt"<sup>75</sup> des Abs. 2 geht weiter als die formelle rechtliche Gleichheit der Geschlechter und dient dazu, diese Gleichheit als soziale, wirtschaftliche und politische Wirklichkeit zu gestalten<sup>76</sup>.

Die Argumente, die für diese Denkrichtung vorgebracht werden können, sind verschieden. Die grammatische Auslegungsmethode liefert die ersten Argumente, die auf dem Wort "gleichberechtigt" beruhen. Es wird behauptet, daß dieses Wort nicht nur die rechtliche Gleichstellung, also gleiche Rechte und Pflichten, impliziert, sondern auch eine solche Situation, die die Ausübung dieser gleichen Rechte ermöglicht<sup>77</sup>. Pfarr weist auch darauf hin, daß im Abs. 2 der Plural verwendet wird, was deutlich macht, daß "es um die Gleichstellung einer ganzen Gruppe geht, einer Gruppe, der als solcher die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung mit der Gruppe der Männer verweigert war"<sup>78</sup>.

Ein weiteres, auf der historischen Auslegungsmethode basierendes Argument weist darauf hin<sup>79</sup>, daß im Parlamentarischen Rat eine breite Auseinandersetzung bei der Einführung des Abs. 2 stattgefunden hat, mit der Bedeutung, daß dieser Absatz etwas mehr zum Sinn des Art. 3 GG beitragen wollte<sup>80</sup>. Ein weiteres logisches Argument ist auch, daß es sinnlos wäre, wenn Abs. 2 nur eine Spezialisierung des allgemeinen Gleichheitssatzes und des Differenzierungsverbots nach dem Geschlecht darstellte (Abs. 1 und 3), besonders, da sie im "knapp geschnittenen Grundrechtskatalog"<sup>81</sup> enthalten sind.

73 Vgl. Dürig in: Maunz-Dürig, Art. 3 Abs. 2, Rdnr. 9, der schreibt, daß Abs. 2 und Abs. 3 "eine inhaltlich gleiche Aussage doppelt treffen"; Stein Rz. 86, "Das Verbot des Differenzierungskriteriums Geschlecht hat neben Art. 3 Abs. 2 GG keine selbständige Bedeutung"; Starch in: v. Mangoldt, GG, Art 3 Rn. 209 ff.

74 Vgl. Fuchsloch, NVwZ 1991, S. 444; Für den Art. 3 Abs. 2 als Auftrag zur Gleichstellung; Siehe dazu auch Lange, NVwZ 1990, S. 136; Mengel JZ 1982, S. 532 f; Pfarr, S. 33 ff; Dagegen vertreten eine andere Meinung: Maidowski, S. 113, 138; Sacksofsky, S. 192 f; Schmitt-Glaeser, DÖV 1982, S. 386.

75 Vgl. Hesse, S. 124 ff; Siehe dazu auch Schmitt-Glaeser, DÖV 1982, S. 38 f; Bender, S. 123, 127 f.

76 Vgl. Maidowski, S. 117, der dem Satz einen "programmatischen Charakter" zuerkennt; Laubach, KJ 1988, S. 317, spricht über "eine objektive Wertentscheidung".

77 Siehe dazu Pfarr, S. 77 ff, über die Bedeutung von "gleichberechtigt". Siehe auch Maidowski, S. 114 f; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, S. 2203.

78 Siehe dazu auch Maidowski, die über "ein gruppenbetontes Gerechtigkeitsmodell" spricht, S. 130; Pfarr, S. 34.

79 Darüber Franke/Sokol/Gurlit, S. 51 ff, 76 ff; Heyen, DÖV 1989, S. 651.

80 Vgl. Maidowski, S. 112, 115. Maidowski weist weiter darauf hin, daß dieser Ausdruck Bezug auf die Forderungen der historischen Frauenbewegung nimmt, die sich nicht lediglich auf eine formelle Gleichheit beschränkt, S. 113 f.; diese Dimension betont auch Pfarr, S. 249.

81 Vgl. Lange, NJW 1988 S. 1175; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, S. 2203.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

Ein anderes Argument für diese Sichtweise ist der Einfluß, den das Sozialstaatsprinzip auf die Geltung und Reichweite der Grundrechte ausübt. Dieses Prinzip kennzeichnet den Übergang von einer individuellen zu einer sozialen Dimension der Grundrechte. Die Individuen sollen nicht nur als solche die Grundrechte genießen können, sondern auch in einer Umgebung und unter den entsprechenden Umständen leben können, die die Voraussetzungen zu einer effektiven Ausübung dieser Grundrechte erfüllen. Dies führt zuerst zu dem Gebot der Chancengleichheit; wenn aber diese Gleichheit nicht zu verwirklichen ist, entwickelt das Recht seine Gestaltungsfunktion, die sich, obwohl sie die normative Funktion zur Grundlage hat, noch weiter erstreckt und versucht, vorrangige soziale und ökonomische Benachteiligungen abzubauen, um seine Wertentscheidungen in der Gesellschaft durchzusetzen<sup>82</sup>.

Eine solche Auslegung würde schließlich vereinbar sein mit dem UN-Übereinkommen<sup>83</sup> zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, das auch zur De-facto-Gleichberechtigung dient und "zeitweilige Sondermaßnahmen" für zulässig hält.

Umgekehrt scheint es bei Lange zu sein<sup>84</sup>. Seiner Meinung nach differenziert sich Art. 3 Abs. 3 aus Abs. 2 GG insoweit, daß ersterer auch rein tatsächliche Benachteiligungen und Bevorzugungen enthält. Während in Abs. 2 die beiden Geschlechter als "gleichberechtigt" bezeichnet werden, findet eine solche Beschränkung in Abs. 3 nicht statt, wie auch der Wortsinn zeigt. So bekommt Abs. 3 eine selbständige und sinnvolle Bedeutung gegenüber Abs. 2, die ihm eine weitere, aber schwieriger zu überprüfende und durchzusetzende Dimension gibt.

### c) Die Quoten unter dem Licht des Gleichheitssatzes

Es ist überflüssig zu sagen, daß die verschiedenen und gegensätzlichen Meinungen und Verständnisse des Gleichheitssatzes in seiner geschlechtsspezifischen Gestaltung zu verschiedenen Antworten führen, was die Verfassungsmäßigkeit der frauenbegünstigenden Quotenregelungen betrifft.

Nach der ersten Meinung, nach der Art. 3 Abs. 2 und 3 GG ein Differenzierungsverbot und ausschließlich rechtliche Gleichheit erfordern, stellen die Quoten eine unerlaubte und demnach ungerechtfertigte Grundrechtsdurchbrechung zu Lasten der Männer dar<sup>85</sup>. Denn diese Differenzierung beruht nicht auf "biologischen und funktionalen"<sup>86</sup> Unterschieden<sup>87</sup>, die die einzigen sind, die eine Abweichung erlauben<sup>88</sup>. Hier könnte man vielleicht einwenden, daß jede Unterschiedlichkeit der Geschlechter auf biologischen und vielmehr noch auf funktionalen Gründen beruht, da genau diese Gründe zu einer Rollenverteilung führen<sup>89</sup>. Aber so verstanden würden die Frau-

82 Vgl. Hesse, S. 87-88, S. 126 f, 129; siehe dazu auch Eckertz-Höfer, S. 467 ff; Benda, S. 141; siehe auch Franke/Sokol/Gurlit, S. 55 ff, wo auch die Unterscheidung zwischen einem Integrativen und Additiven Verständnis gemacht wird. Dagegen vertritt Maidowski eine andere Meinung, S. 121 ff.

83 Vom 18. Dezember 1979. Es wurde am 25.4.1985 ratifiziert (BGBl 1985, Teil II, S. 647 f.); darüber Zuck, MDR, 1988, S. 459.

84 Vgl. NJW 1988, S. 1175 f; siehe dazu auch NVwZ 1990, S. 136; Franke/Sokol/Gurlit, S. 81 ff.

85 Maidowski, S. 104, drückt es so aus: "die 'Geschlechtsblindheit' der Rechtsordnung soll den einzigen gangbaren Weg zur sozialen Gleichstellung von Frauen und Männern weisen"; Henke in BK, Art. 21, Rdnr. 289.

86 Siehe dazu die Kritik von Sachs, NVwZ 1991, S. 438 II,1.

87 Vgl. BVerfGE 71, 224 (229); siehe dazu auch BVerfGE 74, 163 (179) oder Dürig: "die daraus resultierenden bzw. gesteuerten physischen und psychischen Eigenschaften der Geschlechter", Maunz-Dürig, Rdnr. 13.

88 Vgl. z.B. im Art. 12 a Abs. 4 am Ende GG.

89 Besonders unter dem neuen Ausdruck, der sich in der BVerfGE 74, 163 (179) = NJW 1987, S. 1541; und in OVG Berlin, Beschl. v. 16.4.1992 - 45 39,91, DÖV 1992, S. 672, findet, gemäß dessen "der Gesetzgeber zu einer Ungleichbehandlung auch dann befugt ist, wenn er einen sozialstaatlich motivierten typisierenden Ausgleich von Nachteilen anordnet, die ihrerseits auch auf biologische Unterschiede zurückgehen."; das verneinen Sachs, NVwZ 1991, S. 441 und Kowal, ZRP 1989, S. 447.

enförderungsmaßnahmen immer nur eine Ausnahme darstellen<sup>90</sup>. Robbers differenziert, was das Verhältnis zwischen Abs. 2 und Abs. 3 betrifft, scheint aber auch zu demselben Ergebnis zu kommen<sup>91</sup>. Er versteht die beiden Absätze zwar nicht als gleichbedeutend, aber erkennt die Priorität von Abs. 3 an, der "durchaus eigenständigen Gehalt neben und über Art. 3 Abs. 2 GG" besitzt und deshalb "die Verwirklichung der Gleichberechtigung prinzipiell nicht zu Lasten einzelner Betroffener gehen" darf. Damit einverstanden ist auch Sachs<sup>92</sup>, der meint, daß "das ('subjektive') Unterscheidungsverbot eine essentielle der ('objektiven') Chancengleichheit verbürgt", der nur diese Mittel zur Erfüllung des objektiven Gehaltes des Gleichberechtigungsgebots für zulässig hält, die die rechtliche Gleichheit nicht berühren.

Wenn wir diese Meinung akzeptieren, nach der Art. 3 Abs. 2 GG auch eine objektiv-rechtliche Seite hat, die zu einer defacto-Gleichberechtigung führt, drängt sich die Frage auf, ob diese Seite im Gegensatz mit der subjektiv-rechtlichen Seite steht oder ob zwischen ihnen ein Spannungsverhältnis zu erkennen ist. Das kann dann geschehen, wenn eine mit dem Diskriminierungsverbot vereinbare Aktion nicht (mehr) fähig ist, eine faktische Gleichheit durchzusetzen und demnach Maßnahmen umgekehrter Diskriminierung zu verwenden sind. Können und dürfen solche Maßnahmen, die eine Gleichheitsdurchbrechung darstellen, als Mittel zur Gleichheitsverwirklichung verstanden werden?<sup>93</sup> Pfarr bejaht die Frage unter der Voraussetzung, daß die Frauenfördermaßnahmen dem Verhältnismäßigkeitsprinzip, das auch mit dem Rechtsstaat verbunden ist, entsprechen. So ist zu überprüfen, ob dies in unserem Fall gilt, d.h. ob die Quoten geeignet und erforderlich sind<sup>94</sup>.

Die erste Frage, die die Verhältnismäßigkeit betrifft, ist, ob die Quoten überhaupt geeignet sind, und zwar in den bestimmten Umständen des innerparteilichen Lebens, den Anteil der Frauen zu erhöhen und ihnen demnach eine Gleichstellung mit den Männern zu sichern. Diese Frage ist im Prinzip leicht zu bejahen, denn das Wahlverfahren führt zu einem quantitativ höheren Anteil an Frauen. Natürlich bedarf dieses einer empirischen Untersuchung in den Parteien, die eine Quote aufgenommen haben<sup>95</sup>. Daß das Ergebnis vielleicht nicht das erwünschte ist<sup>96</sup> und daß vielleicht noch andere Maßnahmen getroffen werden müssen, stellt den Beitrag der Quoten nicht in Frage.

90 Vgl. Pfarr, S. 77 f; siehe dazu auch Maidowski, S. 105 ff.

91 DÖV 1988, S. 753.

92 NJW 1989, S. 557, 558.

93 Vgl. Pfarr, S. 81 ff; Schmitt-Glaeser, DÖV 1982, S. 385: "Kann das Wort des Grundgesetzes Fleisch werden durch gesetzliche Quotenregelungen?"

94 Diese Verhältnismäßigkeit impliziert auch Maidowski, wenn sie sagt, "daß Durchbrechungen der grundrechtlichen Rechtsgleichheit von Mann und Frau nur zulässig sind, soweit und solange sie der Verwirklichung des Normziels dienen, während gleichzeitig die Beibehaltung der strikten Rechtsgleichheit eine weitere Annäherung der Verfassungswirklichkeit an das Verfassungsrecht behindern würde", S. 126; Schmitt-Glaeser, DÖV 1982, sieht als Voraussetzungen einen "essentiell unvergleichbaren sozialen Lebensstatbestand", "eine gewichtige Wirklichkeitsverzerrung" oder "eine eklatante Ungleichbehandlung" (was damit gemeint ist, ist nicht sehr klar) und unter diesen Voraussetzungen sieht er auch eine Männerquotierung als möglich, "soweit in bestimmten Bereichen des öffentlichen Dienstes das männliche Geschlecht unterrepräsentiert ist", S. 387-388. Diese Aussage minimiert aber die vorher erwähnten Voraussetzungen. Darüber auch Francke/Sokol/Gurlit, S. 99 ff, mit übertragbaren obwohl eine andere Ebene betreffenden Bemerkungen; Pfarr/Fuchsloch, NJW 1988, S. 2204, 2206.

95 Vgl. z.B. in der SPD, wo der Anteil der Frauen im Parteivorstand und Parteirat zwischen 1986 und 1990 von 25 % bzw. 23,2 % auf 36 % bzw. 37,27 % angestiegen ist. In der SPD-Bundestagsfraktion ist diese Zahl zwischen 1987 und 1990 von 16,8 % auf 27,2 % und im Europäischen Parlament von 25 % im Jahr 1984 auf 38,70 % im Jahr 1989 gestiegen; aus dem Gleichstellungsbericht des Parteivorstands.

96 Vgl. Wettig-Danielmeier, a.a.O., S. 5: "Die Befürchtung des Genossen Nack von 1988, daß Frauen durch die Quote eine überproportional hohe Chance erhielten, war verfehlt. Sie haben häufig immer noch eine schlechtere - Sie ist aber besser geworden".

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

Die zweite und am schwierigsten zu beantwortende Frage ist, ob die Quoten erforderlich<sup>97</sup> sind, ob sie die Mindestabweichung von dem subjektiven-rechtlichen Gehalt des Gleichheitssatzes zugunsten seines objektiv-rechtlichen Gehalts darstellen. Dagegen könnte man argumentieren, daß die rechtliche Gleichstellung im Laufe der Zeit von alleine in der Lage ist, auch zu der faktischen Gleichstellung zu führen, soweit sie den Abbau aller rechtlichen und der aus ihnen hervorgehenden tatsächlichen Benachteiligungen schaffen kann. Diese Argumentation könnte auf der Basis zweier Punkte beantwortet werden:

1. Die rechtliche Diskriminierung der Frauen ist seit langem beseitigt, was natürlich bemerkenswerte Folgen für die Stellung der Frau in der Gesellschaft hatte, wobei aber eine wirkliche Gleichstellung nicht erworben wurde. Dies gerade weil es nicht nur um eine rechtliche sondern um eine "strukturelle Diskriminierung" der Frauen mit immer noch aktiven Folgen geht<sup>98</sup>. Diese zur Last der Frauen entstehende Wirklichkeit versucht der Gesetzgeber durch positive Aktionen umzugestalten. Das ist die umgekehrte Funktion des Rechts, über die wir schon gesprochen haben, nicht eine Wirklichkeit zu finden und sie zu regeln, sondern eine Wirklichkeit zu regeln, um sie zu erwerben<sup>99</sup>. Die Rolle des Gesetzes spielt im Parteieninnenraum die Satzung, die auf die Änderung des bisherigen "traditionellen" an dem Geschlecht anknüpfenden Wahlverhaltens zielt, um ein korrekturbedürftiges Defizit an Frauen und demnach an Demokratie abzuschaffen.

2. Trotzdem könnte man behaupten, daß die Folgen dieser historischen Diskriminierung unter dem Einfluß der Rechtsgleichheit nach einigen Generationen nicht mehr existieren würden. Darauf basiert der zweite Punkt: die Zeit. Die Quoten versuchen dieses Ergebnis, das freilich auch von alleine kommen könnte, schneller hervorzurufen. Daraus folgt der Charakter der Quoten als Übergangsmaßnahmen<sup>100</sup>, die nur eine zeitlich begrenzte Geltung haben dürfen. Weder die Quoten sind das Ziel - das ist offensichtlich - weder die Wirklichkeit, die sie gestalten. Das Ziel ist das innerparteiliche Leben nach der Abschaffung der Quoten, ein Leben, das schon von den Frauen in dem Maße geprägt sein wird, daß es ohne sie nicht denkbar sein kann, ein Wahlverhältnis, das von den heutigen Vorurteilen gegen die Frauen befreit sein wird, und Frauen, die durch die Praxis als gleichwertige Mitglieder in der Partei funktionieren können. Diese zeitlichen Grenzen bedeuten nicht, daß es unbedingt vorgesehen sein muß, wann die Quote aufhört zu existieren; das wird sowieso geschehen, wenn das Ziel erfüllt sein wird, wenn die Quoten gar nicht mehr nützlich sein werden, wenn es kein solches Bedürfnis mehr geben wird<sup>101</sup>.

97 Sachs hat hier einen weiteren Einwand, Jura 1989, S. 471/472, der verschiedene "zulässige" Maßnahmen "zur Durchsetzung des Gleichberechtigungsprogramms" vorschlägt; Eine politische Bewertung dazu: Wettig-Danielmeier, Die Neue Gesellschaft 1988, S. 8.

98 Siehe dazu Maidowski: Hierzu gehört z.B. die "typische Doppelbelastung durch Familie und Beruf, die ohne das Ergebnis gleichheitsverletzender Benachteiligung zu sein, die Chance von Frauen im beruflichen und politischen Leben dennoch schmälert", S. 130. Deshalb hat das OVG Münster kein Recht, wenn es zu § 25 V 2 NRWBG sagt, daß die Männer heute für die "Sünden ihrer Großväter" bestraft werden und Frauen heute keine Benachteiligungen mehr erleben.

99 Dies nennt Schmitt-Glaeser, DÖV 1982, S. 381, "Veränderung faktischer Gegebenheiten mittels rechtlicher Instrumente".

100 Vgl. Maidowski, S. 129; Siehe dazu auch Sacksosky: "Es ist gerade das Ziel von Quotenregelungen, irgendwann überflüssig zu werden", S. 170; Pfarr in Festschrift für Helmut Simon, S. 445/446; Dagegen meint Heyen, DÖV 1989, S. 654, daß "die Quotierung entweder auf unabsehbare Zeit zulässig ist oder sie es überhaupt nicht ist."

101 Vgl. Maidowski, S. 129, Fußn. 115; Francke/Sokol/Gurlit, S. 111.



Der letzte zu prüfende Punkt im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist die Höhe der Quoten, die der Art sein soll, daß den Männern die Möglichkeit gesichert wird, die Rolle zu spielen, die ihnen zusteht. So ist eine Quote denkbar, die sich an dem Mitglieder- oder Bevölkerungsanteil orientiert<sup>102</sup>. Die gerechteste Quote scheint diejenige zu sein, die sich an dem Frauenanteil der Vollversammlung, die das Organ wählen wird, orientiert. Eine solche Quote wäre für das Parlament, das das gesamte Volk repräsentiert, 50 %. Trotzdem könnten auch verschiedene Quoten gerechtfertigt werden<sup>103</sup>.

Nach all diesen Überlegungen würde man, soweit man mit dieser Meinung konform geht, und dem Abs. 2 und/oder Abs. 3 einen objektiv-rechtlichen Gehalt zuerkennt - auch wenn man ihn nicht als einen Auftrag an den Gesetzgeber zur Gleichstellung der Geschlechter versteht<sup>104</sup> - die Quotenregelung im Parteileben als legitimes Mittel zum Abbau der "strukturellen Diskriminierung"<sup>105</sup> und zur Erlangung tatsächlicher Gleichheit verstehen.

Der letzte Einwand, der dagegen geäußert wird, ist die Gefahr eines "Quotierungspuzzles"<sup>106</sup>. Besser stellt Mengel das Problem dar<sup>107</sup>, der von tatsächlich diskriminierten Gruppen spricht, aber auch die richtige Antwort gibt: Angesichts dieser Lage wäre es sicherlich im Interesse des Gleichgewichts zwischen Gleichheit und Freiheit vernünftiger, "wenn man zwar im politischen Raum für die Rechte all dieser diskriminierten Gruppen eintritt und die Gesellschaft derart gestaltet, daß Diskriminierungen der genannten Art in ihr keinen Platz mehr haben ...". Das heißt alle in der Vergangenheit und in der Gegenwart diskriminierten Gruppen haben das Recht auf tatsächliche Gleichstellung.

Es hängt von der politischen und historischen Situation ab, welche diskriminierte Gruppe ihre Förderung durchsetzen kann. Dieser Kampf für mehr Rechte prägt die gesamte Geschichte und natürlich auch das Recht. So kann dieses Argument keine weiteren Folgen haben.

## VI. Zusammenfassung

Auf der Basis der Parteifreiheit, die das Grundgesetz zuerkennt (Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG), können die Parteien ihre innere Ordnung und Funktion bestimmen. Die Grenze findet diese Freiheit dort, wo die Vereinbarkeit mit den demokratischen Grundsätzen nicht mehr gewährleistet wird (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG).

Im Rahmen der Bestimmung ihres Binnenraums können die Parteien auch Quoten (z.B. Frauenquoten) aufnehmen. Diese Quoten, die verschieden ausgestaltet sein können, dienen dazu, den geringeren Anteil der quotierten Gruppe (bei Frauenquoten: an Frauen) in den Parteiorganen und Parlamenten zu erhöhen, und den Frauen eine gerechte Position und tatsächliche Gleichstellung zu sichern.

Die Frage, die sich hier nun auftut, ist, ob derartige Quotenregelungen sowohl mit dem Demokratiegebot als auch mit dem Gleichheitsgebot vereinbar sind. Soweit sie das gleiche aktive und passive Wahlrecht berühren und die Wahlfreiheit beschränken, bedürfen sie weiterer Rechtfertigung.

<sup>102</sup> Vgl. Maidowski, S. 219, 224.

<sup>103</sup> Siehe auch Pfarr, S. 222-224.

<sup>104</sup> Siehe Fußnote 74.

<sup>105</sup> Vgl. Benda, S. 7.

<sup>106</sup> Das setzt natürlich ein solches Verständnis des Abs. 3 voraus, daß auch faktische Bevorzugungen und Benachteiligungen ausschließt. Siehe dazu Schmitt-Glaeser, DÖV 1982, 388, der sich fragt: "Wer wird bei gleicher Qualifikation eingestellt: der katholische Zigeuner unehelicher Abstammung oder die protestantische Frau aus adligem Hause?". Darüber auch Pfarr, S. 32/33; Stiegler, Die Neue Gesellschaft 1988, S. 13.

<sup>107</sup> Vgl. Mengel, JZ 1982, S. 534.

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

Diese wird aus der Tatsache hergeleitet, daß Quotenregelungen dieser Art von der Vollversammlung in einem demokratischen Verfahren eingeführt worden sind, und sie der Anwendung des Parteiprogramms dienen. Auch das beruht auf dem Grundsatz der Parteifreiheit.

Danach drängt sich die Frage auf, ob die Entscheidung der Vollversammlung, eine Quote aufzunehmen, überhaupt zulässig ist, vorausgesetzt, sie knüpft am Geschlecht an, um eine Differenzierung vorzuschreiben. In Betracht kommt Art. 3 Abs. 3 GG, der ein Differenzierungsverbot darstellt, und Abs. 2, der ein Gleichberechtigungsgebot ausführt. Nach der überzeugendsten Meinung entwickeln beide Absätze eine objektiv-rechtliche Dimension, die manchmal in einem Spannungsverhältnis mit ihrer subjektiv-rechtlichen Dimension stehen kann. Die Bevorzugung der einen oder der anderen ist auf der Basis der Verhältnismäßigkeit zu prüfen, die gleichzeitig beide voraussetzt, so daß die Durchbrechung der subjektiven Seite geeignet und auch erforderlich ist, um ihre objektive Seite zu verwirklichen. Ob die Quoten diese Voraussetzungen erfüllen, bedarf einer empirischen Untersuchung. Die in dieser Arbeit geleistete Überprüfung bejaht diese Frage.

Auf der Grundlage dieser Argumentation ist die Verfassungsmäßigkeit der innerparteilichen Quotenregelungen zu akzeptieren.

### *Literaturnachweise*

- AK-Bearbeiter (Preuß)*: Alternativkommentar zum Grundgesetz für die BRD, Band I, 1984
- Benda, Ernst*: Notwendigkeit und Möglichkeit positiver Aktionen zugunsten von Frauen im öffentlichen Dienst, Rechtsgutachten, 1986
- BK-Bearbeiter (Henke)*: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 4, 1991
- Ebsen, Ingwer*: Quotierung politischer Entscheidungsgremien durch Gesetz, JZ 1989, S. 553-561
- Eckertz-Höfer, Marion*: Frauen kommen ..., Art. 3 Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot in Brandt/Gollwitzer/Henschel (Hrsg.), "Ein Richter, ein Bürger, ein Christ", Festschrift für Helmut Simon, 1987, S. 447-481
- Franckel/Sokoll/Gurlit*: Frauenquoten in öffentlicher Ausbildung, Baden-Baden, 1991
- Fuchsloch, Christine*: Erforderliche Beseitigung des Gleichberechtigungsdefizits oder verfassungswidrige Männerdiskriminierung?, NVwZ 1991, S. 442-445
- Grawert, Friedrich*: Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie, 1987
- Hamann, Andreas*: Das Grundgesetz, 1961
- Heinz, Ursula*: Organisation innerparteilicher Willensbildung (Satzungen u. innerparteiliche Demokratie), 1987
- Hesse, Konrad*: Grundzüge des Verfassungsrechts der BRD, 18. ergänzte Auflage, 1991
- Heyen, Erk Volkmar*: Allgemeines und gleiches Wahlrecht durch gleiche Quoten?, DöV 1989, S. 649-654
- Jarras/Pieroth*: Kommentar zum Grundgesetz, 2. Auflage, 1992

- Kerssenbrock, Trutz Graf*: Rechtspolitische Forderungen an die innere Ordnung der politischen Parteien, ZRP 1989, S. 337-340
- Kunig/Isensee/Kirchhof* (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts, Band II, Demokratische Willensbildung - Die Staatsorgane des Bundes, 1987
- von Münch, Ingo*: Kommentar zum GG, Band II, 1983
- Lange, Klaus*: "Frauenquoten" in politischen Parteien, NJW 1988, S. 1174-1183
- Lange, Klaus*: Quote ohne Gesetz? Zur Quotenentscheidung des OVG Münster, NVwZ 1990, S. 135-137
- Laubach, Birgit*: Ein bißchen Quotierung, KJ 1988, S. 315-317
- Maidowski, Ulrich*: Umgekehrte Diskriminierung: Quotenregelung zur Frauenförderung im öffentlichen Dienst und in den politischen Parteien, 1989
- Mangoldt/Klein*: Das Bonner Grundgesetz, 1966
- Maunz-Dürig*: Kommentar zum Grundgesetz, 1991
- Mengel, Hans-Joachim*: Maßnahmen positiver Diskriminierung und Grundgesetz, JZ 1982, S. 530-538
- Modell/Müller*: Grundgesetz für die BRD, 9. Auflage, 1981
- Oebbecke, Janbernd*: Quotierung auf Landeslisten, JZ 1988, S. 176-181
- Pfarr, Heide*: Die heimliche Hoffnung auf die Frauen, in Brandt/Gollwitzer/Henschel (Hrsg.), "Ein Richter, ein Bürger, ein Christ", Festschrift für Helmut Simon, 1987, S. 437-446
- Pfarr, Heide*: Quoten und Grundgesetz, Notwendigkeit und Verfassungsmäßigkeit von Frauenförderung, 1988
- Pfarr/Fuchsloch*: Verfassungsrechtliche Beurteilung von Frauenquoten, NJW 1988, S. 2201-2206
- Robbers, Gerhard*: Der Gleichheitssatz, DöV 1988, S. 749-758
- Sachs, Michael*: Die Quotenregelung und der Rentensaltersbeschluß des BVerfG, NVwZ 1991, S. 437-442
- Sachs, Manfred*: Frauenquoten im öffentlichen Dienst - VG Bremen, NJW 1988, 3224 = Jura 1989, S. 465-473
- Sachs, Michael*: Gleichberechtigung und Frauenquoten, NJW 1989, S. 176-181
- Sacksofsky, Ute*: Das Grundrecht auf Gleichberechtigung, 1991
- Tsatsos/Schefold/Schneider* (Hrsg.): Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1990, S. 737-853
- Schmitt/Bleibtreu/Klein*: Kommentar zum Grundgesetz, 1990
- Schmitt-Glaeser, Walter*: Die Sorge des Staates um die Gleichberechtigung der Frau, DöV 1982, S. 381-389

## "Parteiinterne Quotenregelungen"

- Schnepper, Gustav*: Rechtspolitische Forderungen an die innere Ordnung der Parteien, Echo zu Graf Kerssenbrock, ZRP 1989, S. 337, ZRP 1991, S. 272
- Seifert, Karl-Heinz*: Die politischen Parteien im Recht der BRD, 1975
- Seifert/Hömig*: Taschenkommentar zum Grundgesetz für die BRD, 1991
- Stein, Ekkehart*: Staatsrecht, 13. Auflage, 1991
- Stern, Klaus*: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage 1984
- Stiegler, Ludwig*: Wie viele Quoten braucht die SPD?, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 1988, S. 10-14
- Tinnefeld, Marie-Theres*: Voraussetzungen und Zulässigkeit von Quotierungsregelungen, CR 1988, S. 321-324
- Trautmann, Helmut*: Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, 1975
- Tsatsos/Morlok*: Parteienrecht, 1982
- Wettig-Danielmeier, Inge*: Die Quotendebatte in der SPD, Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, 1988, S. 7-10
- Zuck, Rüdiger*: Die quotierte Frau, MDR 1988, S. 459-461

## Parteidokumente

- SPD: Organisationsstatut - Wahlordnung, Stand: 29. Mai 1991
- SPD: Sozialdemokratischer Informationsdienst, Frauen in der SPD, Dokumentation der Quotendebatte vom 30. August 1988 auf dem Bundesparteitag in Münster
- SPD: Frauen in der SPD, Deutlich auf dem Vormarsch: Der Gleichstellungsbericht des Parteivorstands, vorgelegt auf dem Bremer Parteitag am 28. Mai 1991
- Die "Grünen": Satzung des Bundesverbandes, Stand: Mai 1992
- CDU: Satzung, Leitsätze zur Kandidatenauswahl, Leitsätze zur Wahl in Parteiämter, Stand: 4. April 1990
- CDU: Frauenpolitik im geeinten Deutschland, Bausteine für die Einheit, Programm der Frauen Union der CDU, beschlossen auf dem 18. Bundesdelegiertentag der Frauen Union am 19./20. Oktober 1991, Bonn
- F.D.P.: Bundessatzung, November 1991
- F.D.P.: Frauenförderplan der F.D.P. in: Frauenanteil in der F.D.P., 5. Bericht des Bundesvorsitzenden zur Umsetzung des Frauenförderplans der F.D.P., beschlossen vom Bundesvorstand am 6. April 1987, zum Anteil von Frauen an Ämtern und Funktionen in der F.D.P., Stand: August 1992

F.D.P.: Würfel, Uta: Wirklichkeit entspricht nicht der Gesetzeslage, F.D.P. Tagesdienst Nr. 74, Bonn, 21. Januar 1990

F.D.P.: Schmalz-Jacobsen, Cornelia (Generalsekretärin der F.D.P.): "Liberale Politik für Frauen - Wünsche, Erwartungen, Forderungen, Engagement", Pressekonferenz in Bonn, in: Freie Demokratische Korrespondenz, Ausgabe 134, 21.05.1990

Die Grauen: Satzung, beschlossen am 11.08.1989

CSU: Satzung vom 28.05.1990

*D.Th. Tsatsos / U. Stoklossa*

Forschungsprojekt:

*"Dokumentation der Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte"*

*- Ein neues Forschungsvorhaben wird vorgestellt -*

*Konzeption*

#### *I. Grundsätzliches*

Nachdem das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht vor gut zwei Jahren seine Arbeit aufgenommen hat, wurden bis jetzt im wesentlichen "nur" rein wissenschaftliche Forschungsprojekte betrieben. In letzter Zeit wurde das Institut, welches sich immer mehr zum Zentrum der deutschen und europäischen *Parteienrechtsforschung* entwickelt, aber auch gerade auf der *Dokumentationsebene* verstärkt als Ansprechpartner und Transferstelle für parteirechtliche Materialien, Dokumente, Urteile usw. gesehen. Dies deckt sich voll mit den Intentionen der Institutsführung. Insoweit ist eine Bibliographie zum Parteienrecht im Aufbau, eine Dokumentensammlung zur Entstehungsgeschichte des Art. 21 GG und des Parteiengesetzes in Planung und eine systematische Dokumentation der Rechtsprechung zum Parteienrecht begonnen worden.

Bei der Beschäftigung mit dem Aufbau einer Rechtsprechungsdokumentation stellte sich sehr schnell das Bedürfnis heraus - nicht zuletzt aufgrund vielfältiger Anfragen aus Wissenschaft und Praxis an das Institut -, daß auch die Spruchpraxis der nichtstaatlichen, also Parteischiedsgerichte berücksichtigt werden sollte - ja wissenschaftlich gesehen sogar berücksichtigt werden muß!

Während bei der Erfassung der Judikatur staatlicher Gerichte auf Entscheidungssammlungen, auf Juris oder abgedruckte Entscheidungen in Fachzeitschriften zurückgegriffen werden kann, ist dies bei einer Aufarbeitung der Entscheidungen der Parteischiedsgerichte nicht möglich. Nur sehr vereinzelt werden diese - für das Parteirechtsverständnis wesentlichen - Entscheidungen veröffentlicht.

## "Dokumentation der Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte"

Nach unseren Erkenntnissen wird von keiner der Parteien die Spruchpraxis ihrer Parteischiedsgerichte in einer systematisierten Form einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Mag dieser Umstand auch auf Kostengründen oder Kapazitätsproblemen beruhen, so wird das Fehlen einer umfassenden Zugriffsmöglichkeit auf die Spruchpraxis der Parteischiedsgerichte von unserer Seite wissenschaftlich als großes Defizit empfunden. Gerade etwa bei Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG, aber auch bei Auslegung des Parteiengesetzes kommt der Judikatur der Parteischiedsgerichte eine große Bedeutung zu.

### II. Zielsetzung

1. Ziel des vorliegenden Forschungsvorhabens ist es nun, zunächst dieses Defizit abzubauen und eine solche Dokumentation der Spruchpraxis der Parteischiedsgerichte im Institut zu errichten.

- In einer ersten Phase soll die schon existierende Judikatur erfaßt werden;
- in einer zweiten Phase soll diese Dokumentation dann aber ständig aktualisiert werden.

Dieses Forschungsvorhaben kann *nur* in enger Zusammenarbeit und mit ausdrücklicher Zustimmung der Vorsitzenden der jeweiligen Parteischiedsgerichte sowie der zuständigen Parteigremien realisiert werden.

Insoweit sollen nach der vorliegenden Konzeption die Ansprechpartner und Koordinatoren die jeweiligen Vorsitzenden der Spruchkörper bei den einzelnen Parteischiedsgerichten sein.

Gedacht ist eine Zusammenarbeit mit folgenden Parteien:

Bündnis 90 / DIE GRÜNEN

CDU\*

CSU\*\*

F.D.P.

SPD.

Um die zu bearbeitende Judikatur der Parteischiedsgerichte überschaubar zu halten, ist die Erfassung jeweils auf die Rechtsprechung der Bundesschiedsgerichte - im Falle der CSU natürlich auf das Landesschiedsgericht - zu beschränken.

2. Neben dieser "reinen" Dokumentation der Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte ist auch eine *Publikation* zum Thema "Ausgesuchte Entscheidungen der Parteischiedsgerichte" geplant. Ebenfalls in Zusammenarbeit mit den Vorsitzenden der Parteischiedsgerichte sollen unter bestimmten Schwerpunkten (z.B. Ordnungsmaßnahmen) exemplarisch interessante Entscheidungen vorgestellt *und* abgedruckt werden.

### III. Verfahren

1. Das Forschungsprojekt "Dokumentation der Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte" kann nicht allein aus Mitteln des Instituts durchgeführt werden und bedarf insoweit der *Drittmit-*

*telförderung*. Gedacht ist an eine gemeinsame Förderung durch die politischen Stiftungen.

2. Da ein offensichtliches *Bedürfnis* an den Ergebnissen eines solchen Forschungsvorhabens besteht, sollte die Realisierung noch 1993, spätestens jedoch Anfang 1994 beginnen.
3. Unter dieser Maßgabe soll im Rahmen einer gemeinsamen Tagung\* mit den Vorsitzenden der einzelnen Parteischiedsgerichte und den Mitarbeitern des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht die Konzeption eines solchen Vorhabens diskutiert, aufeinander abgestimmt und letztlich das weitere Prozedere beschlossen werden. Grundlage ist ein Entwurf, der vom Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht vorgelegt wird.
4. Innerhalb der nächsten Phase werden die Entscheidungen der Parteischiedsgerichte in *neutralisierter* Form von den jeweiligen Parteien zur Verfügung gestellt und nach einer abgesprochenen Systematik von Seiten des Instituts eingescannt und redaktionell bearbeitet. Die Ergebnisse sind dann nach Abschluß des Forschungsvorhabens in der Institutsbibliothek jederzeit einsehbar bzw. können bei entsprechender Vernetzung auch aus Hagen abgerufen werden.
5. *Parallel* zur Aufbereitung einer parteischiedsgerichtlichen Dokumentation und unter stetigem Rückgriff auf die dort erzielten Ergebnisse soll die dann ebenfalls auf der gemeinsamen Arbeitstagung abgestimmte Konzeption des Publikationsvorhabens betrieben werden.
6. Für die Dauer des Forschungsvorhabens in seiner ersten Phase ist zunächst ein Jahr anzusetzen.

#### *IV. Realisierungsphase*

Am 27. Oktober 1993 hat auf Gut Waterhövel die unter III. 2. angesprochene gemeinsame Tagung mit Vertretern der Parteischiedsgerichte, Parteijustitiaren und Wissenschaftlern stattgefunden. Zu Gast in Hagen waren für das Bündnis 90/DIE GRÜNEN Herr Johann Müller-Gazurek, Vorsitzender des Bundesparteischiedsgerichts, für die CDU Herr Helmut Rehbom und Herr Friedrich Siebeke, Mitglieder des Bundesparteischiedsgerichts sowie der Justiar der CDU Herr Peter Scheib, für die CSU Herr Clemens Lückemann, Vorsitzender des Parteischiedsgerichts, für die F.D.P. Herr Dr. Kurt Wöhler, Vizepräsident des Schiedsgerichts, und schließlich für die SPD Herr Professor Dr. Claus Arndt sowie Frau Hannelore Kohl, jeweils stellvertretende Vorsitzende der Bundesschiedskommission der SPD. Als Gesamtergebnis der Veranstaltung konnte erfreulicherweise festgehalten werden, daß alle Parteivertreter das Projekt grundsätzlich befürworten und auch unterstützen wollen. Sie kamen darüber ein, sich umgehend nachhaltig bei ihren zuständigen Parteigremien (Vorstand, Parteischiedsgerichtskommission) für eine verbindliche Zusage hinsichtlich einer Beteiligung an diesem Projekt einzusetzen. Einen entsprechenden positiven Beschluß seiner Partei konnte Herr Müller-Gazurek für das Bündnis 90/DIE GRÜNEN bereits im Vorfeld der Veranstaltung herbeiführen.

\* *Diese Tagung hat am 27. Oktober 1993 stattgefunden; s. auch unter IV. Realisierungsphase.*