



FernUniversität
Gesamthochschule in Hagen

Fachbereich
Rechtswissenschaft

Institut für Deutsches
und Europäisches Parteienrecht
Direktor Prof. Dr. Dimitris Tsatsos

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

Heft 4

Dezember 1994

Redaktion: Dimitris Stefanou

FernUniversität - Gesamthochschule
Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Postfach 940
58084 Hagen

Tel.: 02331-987-2912

FAX: 02331-987-324

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach Maßgabe von § 29 WissHG NW eine wissenschaftliche Einrichtung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der FernUniversität in Hagen. Der Errichtungsbeschuß durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung NW erfolgte am 4. Juni 1991.

Inhaltsübersicht

<i>Vorwort</i>	7
<i>A. Die Aktivitäten des Instituts</i>	9
<i>I. Veranstaltungen des Instituts</i>	
1. <i>Wissenschaftliche Veranstaltung - Podiumsdiskussion - "Europäische politische Parteien?" Thesen zu Art. 138a EGV</i>	9
2. <i>EUROAKTIV - Veranstaltung</i>	12
3. <i>Parteienrechtliches Seminar</i>	12
<i>II. Forschungsprojekte</i>	13
1. <i>Kommentar zum Parteiengesetz</i>	13
2. <i>Dokumentation der Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte</i>	13
3. <i>Projekt "Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht"</i>	15
4. <i>Balkan Network Project</i>	15
5. <i>Projekt "Polnische Verfassungsreform"</i>	16
<i>III. Datenbank des Instituts</i>	17
<i>IV. Forschungsaufenthalte am Institut</i>	20
<i>V. Schriftenreihe zum Parteienrecht</i>	20
<i>VI. Weitere Aktivitäten der Mitarbeiter</i>	25
<i>VII. Kuratorium und Vorstand</i>	31
<i>VIII. Organogram des Instituts</i>	32
<i>IX. Kooperationen</i>	34

B. <i>Rechtsprechungsübersicht</i>	36
C. <i>Neues parteienrechtliches Schrifttum</i>	39
D. <i>Aufsätze, Rezensionen und Stellungnahmen</i>	47
1. <i>Ulrich von Alemann</i> <i>Kritische Rezension des Buches</i> <i>von Hans-Herbert von Arnim</i> <i>"Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl</i> <i>des Volkes!"</i>	47
2. <i>Martin Morlok</i> <i>Eine zweite Generation zum Parteienrecht</i>	53
3. <i>Hans-Rüdiger Schmidt und Peter Steffen</i> <i>Die neue Parteienfinanzierung</i>	67
4. <i>Peter Steffen</i> <i>Die Wahl des Ministerpräsidenten in Sachsen-Anhalt</i>	70
5. <i>Dimitris Th. Tsatsos</i> <i>Die institutionelle Entwicklung der Europäischen Union</i> <i>und die Rolle der politischen Parteien im deutschen und</i> <i>europäischen Verfassungsleben</i>	75

Vorwort

Das Jahr 1994 war sowohl in Deutschland als auch im europäischen Ausland ein Jahr mit wichtigen Entwicklungen auf der parteipolitischen und der parteirechtlichen Ebene.

In Deutschland ist im Frühjahr 1994 die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Kraft getreten. Ob diese Neuregelung den Maßgaben des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 entspricht, wurde sehr kontrovers in Politik und Wissenschaft diskutiert (s. auch S. 67 dieses Heftes).

Das Superwahljahr 1994 hat eine enorme Stabilität des Parteiensystems in der Bundesrepublik bewiesen. Die angebliche "Krise der politischen Parteien", die vor allem im Jahre 1993 die Diskussion geprägt hat, hat sich nicht als institutionelle Krise, geschweige denn als eine Verfassungskrise erwiesen; das hat auch die Ergebnisse der Institutsarbeit bestätigt, wie sie schon im Januar 1993 in Hagen präsentiert wurden (Mitteilungen Heft 3/1993).

Darüber hinaus prägten die Urwahl des Kanzlerkandidaten in der SPD und die Problematik der Unvereinbarkeit von Regierungamt und parlamentarischem Mandat in der F.D.P. die Diskussion über das innerparteiliche Leben.

Im europäischen Ausland hat die Entwicklung der politischen Parteien im Westen als auch im Osten den hohen Stellenwert dieser Institution noch einmal bestätigt: Die Entwicklung z.B. in Italien hat gezeigt, daß auch ein Zusammenbruch des traditionellen Parteiensystems die Institution der Partei als solche nicht ernsthaft in Frage stellen kann.

In Osteuropa, nach einer kurzen Zeit der verständlichen Zurückhaltung - bedingt durch die Belastung des Begriffs "Partei" -, hat die Entwicklung gezeigt, daß auch in den postkommunistischen Staaten, jetzt auch in Rußland, die Demokratie ohne die Existenz von demokratischen Parteien undenkbar ist.

Auf europäischer Ebene waren die Europawahlen im Juni 1994 das zentrale politische Ereignis. Ein Schwerpunkt der Diskussion im Rahmen der Europäischen Union war die Demokratisierung ihrer Institutionen. Den Beitrag, den europäische politische Parteien in diese Richtung leisten können, hat das Institut schon im Januar 1994 hervorgehoben (s. dazu S. 9 dieses Heftes).

Diese Problemkreise - Parteienrecht in Deutschland, im europäischen Ausland sowie nunmehr auf europäischer Ebene - haben auch im Jahre 1994 die Hauptforschungsbereiche des Instituts dargestellt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts haben in mehreren Forschungsprojekten, die in diesem Heft kurz präsentiert sind, Beiträge in Form von Kommentierungen, Aufsätzen, Vorträgen, Kolloquien oder Seminaren erbracht.

Nunmehr kann das vierte Heft der Mitteilungen des Instituts vorgelegt werden, nachdem die ersten drei Hefte inzwischen eine wichtige Informationsquelle im Bereich des Parteienrechts sind. Die Grundkonzeption der Mitteilungen, diesmal mit einer anderen Systematisierung, ist gleich geblieben. Auch Heft 4 erhebt nicht den Anspruch, eine Zeitschrift zum Parteienrecht zu sein,

sondern versucht lediglich, über Erfahrungen, Aktivitäten und Perspektiven des Instituts zu berichten und ferner einen Überblick über parteirechtliche Entwicklungen in der Rechtsprechung und im Schrifttum zu geben.

Anregungen und Kritik sind stets willkommen.

Für die inhaltliche Mitarbeit am Heft 4 der Mitteilungen habe ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sowie des Lehrstuhls für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre, Frau W. Wietschel, Herrn St. Kracht, Herrn H.-R. Schmidt, Herrn D. Stefanou, Herrn P. Steffen, Herrn G. Stricker sowie den studentischen Hilfskräften Frau U. Rüssel, Frau K. Sondern, Herrn M. Fuß, Herrn L. Michaelis, Herrn St. Silva und Herrn Chr. Wink zu danken. Die redaktionelle Koordination oblag dem Geschäftsführer des Instituts, Herrn D. Stefanou. Für das Verfassen und Gestalten der Beiträge habe ich Frau U. Hohmann zu danken.

Hagen, im Dezember 1994

Dimitris Th. Tsatsos

A. Die Aktivitäten des Instituts

I. Die Veranstaltungen des Instituts

- 1. Wissenschaftliche Veranstaltung - Podiumsdiskussion - am 27. Januar 1994 in Hagen*

Europäische politische Parteien? Art. 138a EGV

Die Problematik über die Funktion der Parteien auf europäischer Ebene - die in dem Vertrag von Maastricht in Art. 138a verankert ist - stand im Mittelpunkt einer Podiums- und Plenumsdiskussion, die am 27. Januar 1994 im Senatssaal der FernUniversität stattfand. Die Basis für die geführte Diskussion bildeten 14 Thesen, die von Prof. Dr. Tsatsos erarbeitet wurden (und im folgenden hier abgedruckt werden). Teilnehmer dieser Diskussion waren der Ministerpräsident Dr. h.c. Johannes Rau (SPD), Bundesaußenminister a.D. Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher (F.D.P.) und Prof. Dr. Ulrich von Alemann, FernUniversität Hagen, der auch die Moderation der Diskussion übernahm. Die Diskussion, die nach einführenden Statements der Podiumsteilnehmer stattfand, wurde durch interessante Beiträge aus dem Plenum bereichert.

"Europäische politische Parteien?"

Thesen zu Art. 138a EGV

1. Politische Parteien - denkt man in den bisherigen Kategorien des nationalen Verfassungsstaates der Gegenwart - waren nur als politische Organisationsformen von staatlich organisierten Gesellschaften denkbar; politische Gewalt in Europa ist aber nicht mehr ausschließliche Sache von souveränen Staaten. Schon längst hat die europäische Integration eine solche institutionelle Dichte erhalten, daß ihr eigenständiges Kompetenzenarsenal die nationale Souveränität empfindlich tangiert.
2. Gewaltausübung - auf welcher Ebene und in welcher Form auch immer - bedarf sowohl der demokratischen Legitimation als auch der politischen Kontrolle. Das ist ein elementares Gebot des demokratischen Prinzips. Letzteres ist nicht nur aus dem Wesen des "europäischen Verfassungsstaates" ableitbar, sondern auch aus geltendem Gemeinschafts- und Unionsrecht. Legitimation und Kontrolle aber setzen einen dazu geeigneten politischen Träger voraus. Somit hat die Stunde der politischen Partei auch auf europäischer Ebene deutlich und laut geschlagen.
3. Nationale Parteien wirken ohnehin vom ersten Moment an bei der europäischen Willensbildung mit, da sie bei den nationalen Willensbildungen, die wiederum die Zusammensetzung der europäischen Institutionen prägen, entscheidend beteiligt sind.

A. Die Aktivitäten des Instituts

4. Je autonomer aber die politische Entscheidungsgewalt der Gemeinschafts- und Unionsorgane wird, desto größer ist der Bedarf an einer unmittelbaren Legitimation und Kontrolle, welche über die aus der Funktion der nationalen Parteien resultierende Legitimation und Kontrolle hinausgeht. Daher stellt sich die Frage, ob der europäische politische Willensbildungsprozeß durch die Mitwirkung der nationalen Parteien und ihre europäischen Koordinationsstrukturen genügend legitimiert wird.

5. Zwei Überlegungen ermutigen zur Verneinung dieser Frage. Erstens: Gingen die Vertragspartner davon aus, daß die Institution der nationalen Partei den Legitimationsbedarf der europäischen politischen Willensbildung abdeckt, so wäre Art. 138a EGV überflüssig. Zweitens spricht der Wortlaut des Art. 138a EGV deutlich dafür, daß hier eine neue, im Entstehungsprozeß befindliche Institution gemeint ist: "Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen". Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Bedürfnis auch festgehalten, indem es von der "... Notwendigkeit, zu der über die nationalen Parlamente vermittelten demokratischen Legitimation und Einflußnahme eine Repräsentation der Staatsvölker durch ein Europäisches Parlament hinzutreten zu lassen ..." spricht.

6. Art. 138a EGV ist, wie alle Bestimmungen des Vertragswerkes, eine verbindliche Rechtsnorm mit unmittelbarer Geltungskraft für die politische Ordnung der Gemeinschaft. Eine eventuelle Konkretisierung hat sich an den durch Art. 138a EGV vorgesehenen Rahmen zu halten.

7. Aus den vielen Organisationsmodellen, die zunächst einmal denkbar wären, greife ich zwei heraus:

a) eine politische Organisation, die als Dachorganisation die Arbeit der nationalen Parteien auf europäischer Ebene koordiniert (konföderatives Modell); dieses konföderative Modell könnte durch die Möglichkeit direkter individueller Mitgliedschaft neben den Mitgliedsparteien ergänzt werden (Konföderation mit Einzelmitgliedschaften);

b) eine politische Organisation, die auf der Mitgliedschaft von Unionsbürgern basiert; nach diesem Modell wären alle Mitglieder derjenigen nationalen Parteien, die an einer föderativ-organisierten europäischen Partei mitwirkten, auch Mitglieder der europäischen Partei (föderatives Modell); dieses föderative Modell, könnte durch die Möglichkeit einer Mitgliedschaft für Nichtmitglieder nationaler Parteien modifiziert werden.

8. Gegen ein Dachorganisationsmodell sprechen die Funktionen, die Art. 138a EGV den europäischen Parteien zuweist. Im einzelnen:

a) Ein Integrationsprozeß ohne ein organisatorisches Gefüge, an dem sich der Europäer als Bürger nicht beteiligen kann, ist schwer denkbar.

b) Auch die Herausbildung eines europäischen Bewußtseins nach Art. 138a EGV ist nur denkbar, wenn eine zweite Ebene der Politik entsteht und somit ein neuer Bezugspunkt der Bewußtseinsbildung. Auch hier scheint das Wirken des europäischen Bürgers Bedingung zu sein.

A. Die Aktivitäten des Instituts

c) Wenn Art. 138a EGV, als die parteirechtliche Grundsatznorm, die Partei zugleich als Form der Ausdrucksmöglichkeit politischen Willens der europäischen Bürger versteht, müssen bei einer eventuellen Konkretisierung jener Norm auch die strukturellen und materiellen Bedingungen bereitgestellt werden, die jene politische Artikulation der europäischen Bürger ermöglicht.

9. So eng die europäische politische Partei auch mit der Institution des Parlamentes zusammenhängt, so kann sie doch nicht als eine ausschließlich parlamentsbezogene Institution gesehen werden. Parteipolitik und somit auch Europapolitik ist nicht zerlegbar in "parlamentarische" und "allgemeine" Politik. Deshalb kann man auch die Arbeit der politischen Parteien nicht deutlich in Parlaments- und allgemeine politische Arbeit unterscheiden.

10. Nach Art. 138a EGV sollen die Bürger Europas durch die europäischen politischen Parteien zur Mitwirkung an der Integration ermutigt werden. Das kann allerdings nicht als eine inhaltliche Determinierung der europabezogenen Parteipolitik verstanden werden. Auch die Bekämpfung der weiteren Integration oder die Auflockerung der institutionellen Festigkeit der Gemeinschaft könnte ein legitimes Ziel einer europäischen politischen Partei sein.

11. Der Parteibegriff des Art. 138a EGV kann nicht abgekoppelt werden von einem Minimum realpolitischer Bedingungen. Hier stellt sich die Frage - sie wird sich sicher insbesondere bei einer den Art. 138a EGV konkretisierenden Regelung stellen -, ob zum Begriff der europäischen politischen Partei gehört, daß sie in mehreren EG-Staaten und/oder im Europäischen Parlament vertreten sein muß.

12. Eine europäische politische Partei ist undenkbar, ohne daß sie organisatorisch die Strukturen Europas berücksichtigt. Sie bedarf also einer europäischen Struktur. Die organisatorische Struktur einer Partei prägt sehr massiv den demokratischen Gehalt innerparteilicher Willensbildung. Maßgeblich für die Strukturen Europas sind allerdings nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Regionen, welche durch den Vertrag von Maastricht nun *expressis verbis* als institutionelle, relevante Gegebenheiten aufgenommen worden sind (Art. 198a EGV).

13. Ist das nationale Glied einer europäischen Partei nicht identisch mit einer nationalen Partei, so ergibt sich die Frage des nationalverfassungsrechtlichen Schutzes der europäischen Partei in den einzelnen Ländern. Hier muß angenommen werden, daß die parteischützenden Bestimmungen der Verfassungen Europas *mutatis mutandis* auch auf die europäischen politischen Parteien, während ihrer Tätigkeit in den jeweiligen nationalen Gebieten, anwendbar sind.

14. Die Entstehung europäischer politischer Parteien verdrängt nicht die Funktion der nationalen politischen Parteien. Die europäische Integration schafft für die nationalen politischen Parteien neue Aspekte und neue Aufgaben.

A. Die Aktivitäten des Instituts

2. *EUROAKTIV - Veranstaltung*

Zum ersten Mal haben sich alle Bundesländer sowie die Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland zusammengefunden, um während der Europa-Woche vom 21. bis 27. November 1994 anlässlich der deutschen EU-Ratspräsidentschaft zu informieren. Mit ihrer Schirmherrschaft unterstützten die Europa-Woche:

- Jacques Delors, Präsident der Europäischen Kommission,
- Dr. Klaus Hänsch, Präsident des Europäischen Parlaments,
- Dr. Klaus Kinkel, Vorsitzender des Rates der Europäischen Union,
- die Ministerpräsidenten für ihr jeweiliges Bundesland.

Der Kommunalverband Ruhrgebiet, als Vertreter der Region, in der das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union stattfand - Tagungsort ist diesmal die Stadt Essen -, hat im Rahmen der Europawoche und in Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission die EUROAKTIV Veranstaltungsreihe organisiert. Die Veranstaltung am 21. November 1994, die im Senatssaal der FernUniversität Hagen stattfand, hatte als Thema "Die institutionelle Entwicklung in der Europäischen Union". Der Prorektor der FernUniversität Prof. Dr. Hoyer sowie Klaus Dieter Bürklein, Erster Beigeordneter des Kommunalverbandes Ruhrgebiet, haben die Veranstaltung begrüßt. Prof. Tsatsos hielt einen Vortrag mit dem Thema "Die institutionelle Entwicklung in der Europäischen Union - Die Rolle der politischen Parteien im deutschen und europäischen Verfassungsleben". Moderator der anschließend folgenden, sehr interessanten Diskussion, war Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Vorstandsmitglied des Instituts. Der Vortrag ist auf S. 75 abgedruckt.

3. *Parteienrechtliches Seminar*

- Am 6. April 1994 hielt Prof. Dr. Martin Morlok, Universität Jena, ein Referat mit dem Thema "Eine zweite Generation des Parteienrechts". Der Vortrag ist auf S. 53 abgedruckt.
- Prof. Dr. Kedzia hielt am 6. Juni 1994 ein Referat mit dem Thema "Die verfassungsrechtliche Entwicklung in den Reformstaaten Mittel- und Osteuropas". Organisiert wurde das Seminar anlässlich der Ernennung von Prof. Dr. Kedzia - der auch Kuratoriumsmitglied des Instituts ist - zum Honorarprofessoren der FernUniversität Hagen. Schwerpunkt des Vortrages sowie der sich anschließenden Diskussion war eine Vergleichung der Entwicklung der Parteiensysteme und Verfassungsinstitutionen in den mit der Europäischen Union assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas.

II. Forschungsprojekte

1. Kommentar zum Parteiengesetz

Nach Verzögerungen, bedingt durch die Neuregelung des Parteienfinanzierungsrechts, wird der Kommentar zum Parteiengesetz in den ersten Monaten des Jahres 1995 beim NOMOS Verlag, Baden-Baden, erscheinen. Herausgeber des Kommentars sind die Professoren D.Th. Tsatsos, H.-P. Schneider (Universität Hannover) und M. Morlok (Universität Jena), die auch als Autoren in Erscheinung treten. Weitere Autoren sind Frau A. Schulte-Trux, Frau W. Wietschel (FernUniversität Hagen) und die Herren J. Becher (Bundestagsverwaltung), A. Hake (Richter am VG Düsseldorf), H.-R. Schmidt, P. Steffen sowie G. Stricker (FernUniversität Hagen).

Im Rahmen einer Herausgeber- und Autorensitzung am 6. April 1994 im Institut wurde der Kommentaraufbau festgelegt.

2. Dokumentation der Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte

In Heft Nr. 3 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" wurde das Forschungsvorhaben "Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte" vorgestellt. Dieses Forschungsprojekt hat sich seither ausgesprochen positiv entwickelt. Von den fünf im Bundestag vertretenen Parteien mit denen eine Zusammenarbeit angestrebt wurde, haben sich definitiv bereits SPD, F.D.P. und Bündnis 90/DIE GRÜNEN für eine Mitarbeit entschieden. Von Seiten des Schiedsgerichts der CDU wurde bereits die grundsätzliche Billigung des Projekts signalisiert. Das Parteischiedsgericht der CSU unterstützt das Projekt ebenfalls grundsätzlich. Der Entscheidungsprozeß bezüglich der Frage der finanziellen Unterstützung ist aber noch nicht abgeschlossen. Die Bedeutung des Projekts wird durch die Tatsache unterstrichen, daß sich nunmehr die Parteien selbst an der Finanzierung beteiligen.

Aufgrund dieser Entwicklung hat die Erfassung von Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte in einer Datenbank bereits begonnen. Die ersten aktuellen Entscheidungen wurden bereits elektronisch aufbereitet und gespeichert. Aufgrund der technischen Entwicklung ist in der Endphase nunmehr vorgesehen, daß externe Nutzer ebenfalls Zugriff auf die Datenbank erhalten können. Der Datenaustausch soll sich dann nach dem Vorbild der JURIS Datenbanken richten. Der Nutzer kann dann im Datenbestand selbständig recherchieren. Die Urteile werden im Volltext, aus Datenschutzgründen selbstverständlich neutralisiert, erfaßt. Dies bedeutet, daß in der Endausbauphase die Urteile auch bei externen berechtigten Benutzern direkt online ausgedruckt werden können.

Nach der Erfassung der aktuellen Entscheidungen ist vorgesehen, Stück für Stück auch die älteren Entscheidungen zu katalogisieren und aufzubereiten, um dann eine vollständige Dokumentation aller schiedsgerichtlichen Entscheidungen vorlegen zu können. Die Systematisierung der Entscheidungen ist bislang nach folgender Gliederung vorgesehen:

A. Die Aktivitäten des Instituts

1. Partei- und Mitgliederrechte
 - 1.1 Ordnungsmaßnahmen
 - 1.1.1 Voraussetzungen
 - 1.1.2 Parteiausschluß
 - 1.1.3 Ruhen der Mitgliedsrechte
 - 1.1.4 Funktionsverbot
 - 1.1.5 Verwarnung
 - 1.2 Minderheitenrechte
 - 1.3 Recht auf Gehör
2. Partei und Wahlen
 - 2.1 Wahlanfechtung
 - 2.2 Wahlrechtsgrundsätze für parteiinterne Wahlen
 - 2.3 Kandidatenaufstellung
3. Verfahrensrecht der Schiedsgerichte
 - 3.1 Besetzung der Schiedsgerichte
 - 3.2 Befangenheit einzelner Schiedsrichter
 - 3.3 Zulässigkeitsvoraussetzungen
 - 3.3.1 Zuständigkeit
 - 3.3.2 Rechtsschutzbedürfnis
 - 3.3.3 Antragsbefugnis
 - 3.3.4 Antragsgegner
 - 3.3.5 Beiladung
 - 3.3.6 Fristen
 - 3.4 Einstweilige Anordnung
 - 3.5 Austritt als verfahrensbeendende Maßnahme
 - 3.6 Kosten des Verfahrens
4. Partei und ihre Untergliederung
5. Parteiorgane und Parteiämter
 - 5.1 Parteiorgane
 - 5.1.1 Kompetenz der einzelnen Organe
 - 5.1.2 Bindungswirkung von Beschlüssen einzelner Organe
 - 5.1.3 Notbestellung von Parteiorganen
 - 5.2 Parteiämter
6. Partei und staatliche Funktionsträger
7. Partei und ihre Jugendorganisationen

Nach dem Abschluß der Erfassung ist dann eine Publikation mit dem Thema "Ausgesuchte Entscheidungen der Parteischiedsgerichte" geplant. Diese Publikation soll auf der Datenbank basieren und besonders interessante Urteile für den Leser kommentiert, darstellen.

A. Die Aktivitäten des Instituts

3. *Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht*

Das Projekt "Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht", von Prof. Dr. Tsatsos, FernUniversität Hagen und Prof. Dr. Battis, Humboldt Universität zu Berlin, geleitet, hat als Gegenstand die Untersuchung der Auswirkungen der europäischen Integration, vor allem des Maastrichter Vertrages auf das nationale Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die geplante Revision des Vertrages 1996.

Das Projekt umfaßt zwölf Länderberichte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, darüber hinaus Berichte über das neue Mitglied Österreich und über die Schweiz sowie ein Bericht über die der EG assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas. Abschließend ist ein vergleichender Bericht vorgesehen. In dem Projekt, dessen Ergebnisse im Nomos Verlag, Baden-Baden, in Kürze erscheinen werden, haben mitgewirkt: Geert Wils (Belgien), Prof. Dr. Ulrich Battis (Bundesrepublik Deutschland), Prof. Dr. Henrik Zahle (Dänemark), Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont (Frankreich), Prof. Dr. Georgios Papadimitriou (Griechenland), Prof. Dr. Gordon Smith und Simon Hix (Großbritannien), Mary Lucey (Irland), Prof. Dr. Massimo Panebianco (Italien), Georges Wivenes (Luxemburg), Prof. Dr. Peter Malanczuk (Niederlande), Prof. Dr. Fausto de Quadros (Portugal), Prof. Dr. José Puente Egido (Spanien), Prof. Dr. Peter Pernthaler (Österreich), Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Fleiner-Gerster (Schweiz), Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia (osteuropäische Staaten), Prof. Dr. Ulrich Battis, Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos und Dimitris Stefanou (Rechtsvergleichung).

Das Forschungsprojekt wurde am 20. Februar 1993 mit einer Autorentagung auf Gut Waterhövel, durch ein einleitendes Referat von Prof. Dr. Dr. h.c Hermann Mosler eröffnet. In dieser Sitzung wurde ein von Prof. Dr. Battis, Prof. Dr. Tsatsos und Dimitris Stefanou erarbeiteter Gliederungsentwurf mit den Autoren abgestimmt und ergänzt. Am 3. und 4. Juni 1993 fand eine Präsentation der ersten Forschungsergebnisse auf Einladung des Vereins Pro Ruhrgebiet e.V. in Essen statt (Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Heft 3, S. 11). Im Dezember 1994 wurde das Projekt abgeschlossen.

Für die Präsentation der Forschungsergebnisse des Projektes, vor allem die verfassungspolitischen Herausforderungen für die Revision des Vertrages 1996, ist eine Veranstaltung in Brüssel für das Frühjahr 1995 geplant.

4. *Balkan Network Projekt*

Das Balkan Network Projekt wird im Rahmen des Copernicus Programmes der Europäischen Union durchgeführt. Ziel des Projektes ist eine europäische wissenschaftliche Gemeinschaft in den Sozialwissenschaften herzustellen sowie die Voraussetzungen und die Infrastruktur für die Untersuchung der rechtlichen, politischen, sozialen und ethnischen Faktoren zu schaffen, die die Festigung der neuen Demokratien in den Balkan-Staaten betreffen. Teilnehmerstaaten dieses Projektes sind Griechenland, seitens der Europäischen Union, sowie Albanien, Bulgarien, Rumänien und Ungarn.

Die wissenschaftlichen Teilnehmer im Rahmen des Balkan Networks sind folgende Institutionen: Lambrakis Research Foundation, Athen; Society for Social and Political Research, Athen; University of Crete Department of Sociology, Rethymnon (Kreta); University of Genova, Istituto de Scienza Politica, Genua; CNRS-Cevipof, Paris; FernUniversität Hagen, Institut für Deutsches

A. Die Aktivitäten des Instituts

und Europäisches Parteienrecht, Hagen; Bulgarian Academy of Sciences, Institute of Sociology, Sofia; Eotvos Lorand University, Institute of Sociology, Budapest; Imas SA, Institute for Marketing and Polls, Bukarest; Media Log, Tirana.

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht wird im Rahmen dieses Projektes die parteirechtlichen Aspekte abdecken. Es wird eine rechtsvergleichende Studie erstellt, die die Genese bzw. Entwicklung des Parteienrechts und Parteiensystems der o.g. Staaten untersucht. Die Schwerpunkte der Untersuchung werden - hier kann das Institut auf seine Erfahrung im Rahmen des Projektes "Parteienrecht in Mittel- und Osteuropäischen Staaten" (Schriften zum Parteienrecht, Bd. 11) zurückgreifen - folgende sein:

- Die Entwicklung der Parteien und des Parteienrechts bis zur demokratischen Wende;
- Die politischen Parteien und ihre rechtlichen Grundlagen, der Begriff sowie die Funktion und der Status der politischen Partei in der Verfassungsordnung;
- Die innerparteiliche Demokratie, die rechtliche Ausgestaltung der politischen Parteien, die politischen Parteien und der öffentliche Dienst sowie die Parteienfinanzierung.

Das Projekt wird mit einer Publikation sowie mit einem Dokumentationsband abgeschlossen.

5. *Projekt Polnische Verfassungsreform*

Das Projekt "Polnische Verfassungsreform" wurde in Zusammenarbeit mit dem Centre of International European Economic Law, Saloniki, mit dem European Institute of Public Administration, Maastricht, und mit dem Poznan Human Rights Center, Institute of legal Studies and Law of the Polish Academy of Science geplant. Das Projekt, das in Zusammenarbeit mit dem institutionellen Ausschuss des polnischen Parlamentes durchgeführt wird, hat die Aufgabe, die Arbeit des Sejm bei der Ausarbeitung der neuen polnischen Verfassung wissenschaftlich zu begleiten. Diese Zusammenarbeit wird in Form von Seminaren, Workshops und wissenschaftlichen Kolloquien stattfinden und ist zeitlich zwischen März 1995 und März 1996 terminiert. Das Projekt wird mit einer Gesamtpublikation abgeschlossen. Der Teilnehmerkreis besteht aus Mitgliedern des polnischen Parlamentes, Mitarbeitern der Abgeordneten, Mitarbeitern des Parlamentsbüros für Studien und Gutachten, Mitgliedern und Mitarbeitern der Expertenkommission bei dem Verfassungsausschuss sowie aus wissenschaftlichen Mitarbeitern des Parlamentes, der Fraktionen und der Parteien. Die Finanzierung des Projektes wird voraussichtlich im Rahmen des Phare Democracy Programms erfolgen.

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht wird im Rahmen dieses Projektes vor allem die parteirechtlichen Aspekte der polnischen Verfassungsreform betreuen. Schwerpunkte der Institutsarbeit werden vor allem die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien, die innerparteiliche Demokratie, die Parteienfinanzierung, die wahlrechtlichen Bezüge des Parteienrechts sowie die Parteienverbotsproblematik sein. Darüber hinaus wird das Institut bestimmte Bereiche des Staatsorganisationsrechts wissenschaftlich begleiten, wie z.B. die Beziehungen zwischen Exekutive und Legislative bzw. die Rechte des Präsidenten und des Parlamentes sowie die institutionelle Vorbereitung Polens auf dem Wege in die Europäische Union.

III. Datenbank des Instituts

Aufgrund des zunehmenden Bekanntheitsgrades des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sind in der jüngeren Vergangenheit immer öfter Anfragen von Interessierten bezüglich einschlägiger Literatur bzw. Rechtsprechung zum Parteienrecht eingegangen. Dies führte zu der Entscheidung, eine Sammlung zur Dokumentation der Rechtsprechung und Literatur zum Parteienrecht anzulegen. Allerdings war in diesen Beständen die Systematisierung und Recherche von einzelnen Fundstellen sehr schwierig.

Deshalb ist nunmehr die Entscheidung getroffen worden, diese Sammlungen in einer elektronischen Datenbank aufzubereiten, die eine schnelle Systematisierung und Recherche zuläßt. Dieses Projekt wurde nunmehr begonnen. Die elektronische Erfassung wird dabei auf eine Schlagwortkartei beschränkt. Eine Recherche kann bei Gerichtsurteilen nach Gericht, Aktenzeichen, Datum oder Haupt- bzw. Nebenstichwort erfolgen. Bei einer Literaturrecherche kann nach Autor, Fundstelle, Datum und ebenfalls nach Haupt- und Nebenstichwort gesucht werden.

Nach der Recherche im Computer stehen unselbständige Literatur und Urteile dann im Volltext in kopierter Form zur Verfügung. Darüber hinaus steht eine Vielzahl von selbständiger Literatur in unserer Institutsbibliothek zur Verfügung. Aufgrund der Netzanbindung ist nach dem Endausbau der Datenbank auch eine Recherche von externen Computern aus durch Fremdnutzer möglich. Allerdings ist die Zahl parteienrechtlicher Literatur und parteienrechtlicher Urteile sehr umfangreich, so daß der Aufbau der Datenbank noch einige Zeit dauern wird. Nach der Erfassung aller bisherigen Fundstellen soll dann die Datenbank, jeweils aktualisiert, weitergeführt werden.

Der Datenbank liegt die auf den folgenden Seiten (S. 18 und S. 19) vorgestellte Systematik zugrunde:

Datenbank zum Parteienrecht

Dokumentation der Bibliographie zum Parteienrecht

1. **Grundlagen zum Parteienrecht**
 - 1.1 Allgemeines; insbesondere Art. 21 GG; Parteitheorie und Parteienforschung
 - 1.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien nach dem Grundgesetz
 - 1.3 Demokratiebegriff, Staatsbegriff, Mehrheitsprinzip und Partizipation
 - 1.4 Begriff, Funktion und Aufgaben der Partei
 - 1.4.1 Allgemeines
 - 1.4.2 Splitterparteien
 - 1.4.3 Wählergruppen
 - 1.4.4 Doppelauftreten
 - 1.5 Entstehung des Parteiengesetzes, Parteiengesetzgebung, Parteiengesetzgebungskompetenz
 - 1.6 Prozessuale Rechtsstellung
 - 1.6.1 Allgemeines
 - 1.6.2 Verfassungsprozeßrecht
 - 1.6.3 Einfaches Prozeßrecht
 - 1.7 Privatrechtliche Stellung der Parteien; Vereinsrecht speziell zum Verhältnis Parteien und Vereine
 - 1.8 Namensrecht
 - 1.9 Parteiensystem, Parteiendemokratie
 - 1.9.1 Allgemeines
 - 1.9.2 Vereinbarungen der politischen Parteien untereinander, verfassungsrechtlicher Vertrag
 - 1.10 Interessenverbände, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Friedensbewegung
2. **Innerparteiliche Ordnung**
 - 2.1 Allgemeines
 - 2.2 Parteienorganisation, Nebenorganisation, Jugendorganisation
 - 2.3 Innerparteiliche Willensbildung
 - 2.4 Kandidatenaufstellung
 - 2.5 Mitgliedschaftsrechte
 - 2.5.1 Allgemeines
 - 2.5.2 Aufnahme
 - 2.5.3 Ordnungsmaßnahmen
 - 2.5.4 Ausschluß
 - 2.6 Parteischiedsgerichtswesen
3. **Allgemeines Wahlrecht, insbes. Chancengleichheit der Parteien**
 - 3.1 Allgemeines
 - 3.2 Chancengleichheit bei der Wahlvorbereitung, insbesondere bei der Wahlwerbung /-propaganda
 - 3.3 Chancengleichheit bei der Wahlzulassung
 - 3.4 Chancengleichheit bei der Wahlauswirkung, (Sperrklauseln, Beschränkung durch das Wahlrecht)
4. **Parteien und Parlamentsrecht**
 - 4.1 Parlamentarische Arbeit
 - 4.2 Mandat
 - 4.3 Fraktion
 - 4.4 Rotationsprinzip
5. **Parteienfinanzierung**
 - 5.1 Allgemeines
 - 5.2 Erstattung von Wahlkampfkosten
 - 5.3 Spenden
 - 5.4 Chancengleichheit bei der Parteienfinanzierung
 - 5.5 Steuerrecht
 - 5.6 Rechenschaftslegung
 - 5.7 Parteivermögen (Treuhand, Altvermögen)
6. **Parteiverbot**
 - 6.1 Allgemeines
 - 6.2 Freiheitlich-demokratische Grundordnung
 - 6.3 Voraussetzungen der Verfassungswidrigkeit
 - 6.4 Verfassungswidrige Zielsetzungen einer Partei
 - 6.5 Parteiverbotsverfahren
 - 6.5.1 Allgemeines
 - 6.5.2 Verfassungswidrigkeit der SRP/KPD
 - 6.6 Parteienprivileg
7. **Parteien und Medien**
 - 7.1 Zugang zu den Medien für Werbezwecke
 - 7.2 Zugang zu redaktionellen Sendungen
 - 7.3 Kontrolle der Medien durch die Parteien
8. **Parteien und kommunale Selbstverwaltung**
9. **Parteien und öffentlicher Dienst**
 - 9.1 Politische Parteien, Beamte und Richter
 - 9.2 Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht
10. **Ausländisches Parteienrecht**
 - 10.1 Mitgliedstaaten der EU
 - 10.2 Andere europäische Staaten
 - 10.3 Außereuropäische Staaten
11. **Europarecht, Europawahlrecht**
12. **Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien**
 - 12.1 Allgemeines
 - 12.2 Geschichte und Programme
 - 12.3 Wahlen, Ergebnisse und Analysen
 - 12.4 Didaktik und politische Bildung
13. **Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung**

Datenbank zum Parteienrecht

Dokumentation der Rechtsprechung zum Parteienrecht

1. **Grundlagen zum Parteienrecht**
 - 1.1 Allgemeines; insbesondere Art. 21 GG
 - 1.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien nach dem Grundgesetz
 - 1.3 Demokratiebegriff, Staatsbegriff, Mehrheitsprinzip und Partizipation
 - 1.4 Begriff, Funktion und Aufgaben der Partei
 - 1.4.1 Allgemeines
 - 1.4.2 Splitterparteien
 - 1.4.3 Wählergruppen
 - 1.4.4 Doppelauftreten
 - 1.5 Entstehung des Parteiengesetzes, Parteiengesetzgebung, Parteiengesetzgebungskompetenz
 - 1.6 Prozessuale Rechtsstellung
 - 1.6.1 Allgemeines
 - 1.6.2 Verfassungsprozeßrecht
 - 1.6.3 Einfaches Prozeßrecht
 - 1.7 Privatrechtliche Stellung der Parteien; Vereinsrecht speziell zum Verhältnis Parteien und Vereine
 - 1.8 Namensrecht
 - 1.9 Parteiensystem, Parteiendemokratie
 - 1.9.1 Allgemeines
 - 1.9.2 Vereinbarungen der politischen Parteien untereinander, verfassungsrechtlicher Vertrag
2. **Innerparteiliche Ordnung**
 - 2.1 Allgemeines
 - 2.2 Parteienorganisation, Nebenorganisation, Jugendorganisation
 - 2.3 Innerparteiliche Willensbildung
 - 2.4 Kandidatenaufstellung
 - 2.5 Mitgliedschaftsrechte
 - 2.5.1 Allgemeines
 - 2.5.2 Aufnahme
 - 2.5.3 Ordnungsmaßnahmen
 - 2.5.4 Ausschluß
 - 2.6 Parteischiedsgerichtswesen
3. **Allgemeines Wahlrecht, insbes. Chancengleichheit der Parteien**
 - 3.1 Allgemeines
 - 3.2 Chancengleichheit bei der Wahlvorbereitung, insbesondere bei der Wahlwerbung /-propaganda
 - 3.3 Chancengleichheit bei der Wahlzulassung
 - 3.4 Chancengleichheit bei der Wahlauswirkung, (Sperrklauseln, Beschränkung durch das Wahlrecht)
4. **Parteien und Parlamentsrecht**
 - 4.1 Parlamentarische Arbeit
 - 4.2 Mandat
 - 4.3 Fraktion
 - 4.4 Rotationsprinzip
5. **Parteienfinanzierung**
 - 5.1 Allgemeines
 - 5.2 Erstattung von Wahlkampfkosten
 - 5.3 Spenden
 - 5.4 Chancengleichheit bei der Parteienfinanzierung
 - 5.5 Steuerrecht
 - 5.6 Rechenschaftslegung
 - 5.7 Parteivermögen (Treuhand, Altvermögen)
6. **Parteiverbot**
 - 6.1 Allgemeines
 - 6.2 Freiheitlich-demokratische Grundordnung
 - 6.3 Voraussetzungen der Verfassungswidrigkeit
 - 6.4 Verfassungswidrige Zielsetzungen einer Partei
 - 6.5 Parteiverbotsverfahren
 - 6.5.1 Allgemeines
 - 6.5.2 Verfassungswidrigkeit der SRP/KPD
 - 6.6 Parteienprivileg
7. **Parteien und Medien**
 - 7.1 Zugang zu den Medien für Werbezwecke
 - 7.2 Zugang zu redaktionellen Sendungen
 - 7.3 Kontrolle der Medien durch die Parteien
8. **Parteien und kommunale Selbstverwaltung**
9. **Parteien und öffentlicher Dienst**
 - 9.1 Politische Parteien, Beamte und Richter
 - 9.2 Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht
10. **Ausländisches Parteienrecht**
 - 10.1 Mitgliedstaaten der EU
 - 10.2 Andere europäische Staaten
 - 10.3 Außereuropäische Staaten
11. **Europarecht, Europawahlrecht**

IV. Forschungsaufenthalte am Institut

1. Vom 7. bis 15. Juni 1994 hielt sich Frau Prof. Dr. Penelope Foundethakis, Pantios Universität Athen, am Institut zu Recherchezwecken für ihre Arbeit mit dem Titel "Die Funktion der parlamentarischen Opposition in der Parteiendemokratie" auf.
2. Vom 4. bis 10. November 1994 forschte Herr Xenophon Contiades, Pantios Universität Athen, am Institut für seine Arbeit mit dem Titel "Die Beziehung von Staat und Gesellschaft und die Funktion der politischen Parteien".

V. Schriftenreihe zum Parteienrecht

Die Schriftenreihe zum Parteienrecht wird nunmehr von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Hagen, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Hannover und Prof. Dr. Dian Schefold, Bremen, herausgegeben. Den Vorschlag von Prof. Dr. Tsatsos haben die ausgewiesenen Parteienrechtler Schneider und Schefold - die auch Mitglieder des Kuratoriums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sind - gerne aufgenommen. Die Professoren Tsatsos, Schefold und Schneider waren auch Mitherausgeber des ersten Bandes der Schriftenreihe "Parteienrecht im europäischen Vergleich".

Schon bis 1993 sind folgende Bände erschienen:

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

A. Die Aktivitäten des Instituts

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

Band 6:

Horst Meier

Parteiverbot 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

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

Band 8:

Christoph Gusy

Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik

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

Band 9:

Volker Schütte

Bürgernahe Parteienfinanzierung

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

Im Jahre 1994 sind folgende Bände erschienen:

Band 10:

Trutz Graf Kerksenbrock

Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten

1994, 160 S., brosch., 48,- DM, ISBN 3-7890-3197-6

Das Hamburger Verfassungsgerichtsurteil über die Ungültigkeit der Bürgerschaftswahl 1993 hat es an den Tag gebracht: Der Schutz des einzelnen Parteimitgliedes gegenüber der mächtigen Parteiorganisation - und insbesondere der Rechtsweg gegen willkürliches innerparteiliches Handeln - ist nach dem Parteiengesetz unzureichend. In dieser Arbeit findet sich ein aus intimer Parteienrechtspraxis des Autors gespeistes sorgfältiges Plädoyer für eine effektivere, schnellere aber auch an den Notwendigkeiten der innerparteilichen Demokratie orientierte Tätigkeit der Parteischiedsgerichte.

Dazu macht der Autor, der zwanzig Jahre lang Funktionsträger war und als CDU-Mitglied im Barschel-Untersuchungsausschuß 1987 bekannt geworden ist, zahlreiche Vorschläge für Gesetzesänderungen, wie die Notwendigkeit wirksamer Beschleunigungsregelungen oder auch Verjährungsregelungen. Aber es wird auch deutlich, daß bereits nach geltendem Recht viele Mißstände,

A. Die Aktivitäten des Instituts

wie etwa die fehlende Öffentlichkeit der Verfahren oder die unzureichende Neutralität manchen Schiedsgerichts, nicht sein müßten.

Verfassungsrechtler, Politiker oder um das Ansehen der Parteien besorgte Bürger werden die vorliegenden Ausführungen mit Gewinn lesen.

Band 11:

Dimitris Th. Tsatsos / Zdzislaw Kedzia (Hrsg.)

Das Parteienrecht der postkommunistischen Staaten

1994, 352 S., brosch., 78,- DM, ISBN 3-7890-3377-4

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und der Auflösung Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei entstanden in Mittel- und Osteuropa neue demokratische Ordnungen. Der Analyse der parteirechtlichen Strukturen in den einzelnen EG-Staaten ("Parteienrecht im europäischen Vergleich") folgend, soll der vorliegende Band zum Parteienrecht in den mittel- und osteuropäischen Staaten den Wandel des Parteiensystems und des Parteienverständnisses, wie es sich in den Phasen nach der Überwindung der Diktatur in den jeweiligen postkommunistischen Staaten bot, nachzeichnen. Dabei wurden relevante politische und geschichtliche Problematiken mitberücksichtigt. Der vorliegende Band richtet sich nicht nur an Rechtswissenschaftler und Politologen, sondern auch an Parteienpraktiker sowie an alle an den politischen und rechtlichen Entwicklungen in diesen Staaten Interessierten.

Er versucht einen umfassenden Hintergrund zu liefern, um aktuelle Geschehnisse und im Flusse befindliche Entwicklungen leichter nachvollziehen zu können.

Band 12:

Bundespräsidialamt (Hrsg.)

Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien

1994, 162 S., brosch., 39,- DM, ISBN 3-7890-3347-2

Der Bundespräsident hat im Sommer 1992 die im Parteiengesetz vorgesehene Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung eingesetzt. Aufgabe der Kommission war es, dem Deutschen Bundestag auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 Empfehlungen für eine Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu geben. Nach welchen Kriterien sollen Parteien aus der Staatskasse direkt finanziert werden? Wie kann dem Bürger hierbei Einfluß eingeräumt werden? Wie soll die indirekte Parteienfinanzierung durch Steuerbegünstigungen von Parteibeiträgen und Spenden geregelt werden? Wie kann Mißbrauch mit diesen Regelungen verhindert werden? Ist die Finanzierung von Fraktionen und parteinahen Stiftungen in eine gesetzliche Neuregelung einzubeziehen? Wenn ja, wie kann sie einbezogen werden? Welche Anforderungen sind an das Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der "Politikfinanzierung" zu stellen? - Für diese und weitere mit der Parteienfinanzierung in Zusammenhang stehende Probleme zeigt der Kommissionsbericht Lösungsmöglichkeiten auf, die der Gesetzgeber inzwischen mit einer Änderung des Parteiengesetzes teilweise aufgegriffen hat.

A. Die Aktivitäten des Instituts

Band 13:

Vassilios D. Gikas

Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland

Eine Analyse der griechischen Rechtsprechung unter vergleichender Berücksichtigung des deutschen Rechts

1994, 203 S., brosch., 58,- DM, ISBN 3-7890-3390-1

Die Chancengleichheit der politischen Parteien bildet einen Bestandteil der demokratischen Grundordnung im Rahmen der modernen Demokratie, die auch als Parteiendemokratie bezeichnet worden ist.

Diese Arbeit untersucht hauptsächlich die griechische Rechtsprechung zur Chancengleichheit der politischen Parteien. Die Ergebnisse der Untersuchung werden anhand bestimmter juristischer Probleme skizziert, wie z.B. die verfassungsrechtliche Begründung der Chancengleichheit der politischen Parteien, die Parteienfinanzierung, der Zugang der Parteien zum Rundfunk, das Wahlrecht und das Parlamentsrecht. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient in diesem Zusammenhang als juristisches Bewertungselement, das schon eine Geschichte von 30 Jahren hinter sich hat und drückt zugleich aktuelle Probleme der deutschen parteipolitischen Realität aus.

Durch diese vergleichende Betrachtung wird sowohl auf die Betonung von Differenzen und Analogien als auch auf die Untersuchung einer gesamteuropäischen Dimension im Bereich des Parteienrechts abgezielt.

Band 14:

Rüdiger Wolfrum / Gunnar Schuster (Hrsg.)

Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlprüfung im europäischen Vergleich

1994, 213 S., brosch., 65,- DM, ISBN 3-7890-3441-X

Können undemokratische Verfahren zur Aufstellung von Kandidaten politischer Parteien später die Wirksamkeit von mit solchen Kandidaten bestrittenen Wahlen gefährden? Was geschieht mit den zwischenzeitlich getroffenen Entscheidungen der Parlamente, wenn solche Wahlen erst nach Jahren auf den Prüfstand der Gerichte kommen?

Nach den Entscheidungen des hamburgischen und des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1993 zu Vorgängen in Hamburg ist es nicht mehr ausgeschlossen, daß undemokratisch aufgestellte Kandidaten bei der anschließenden Wahl nicht als "gewählt" angesehen werden. Der im Max-Planck-Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht entstandene Band wirft einen Blick auf die Rechtsordnungen dreizehn westeuropäischer Staaten. Er untersucht damit, ob es einen gemeinsamen Standard bei der Abgrenzung zwischen parteiinternen Angelegenheiten und staatlicher Wahlvorbereitung gibt. Die Ergebnisse stimmen skeptisch. Rechtswissenschaftler und Politologen sind gleichermaßen angesprochen, nach Lösungen zu suchen, die zu mehr innerparteilicher Demokratie führen. Einzelne Modelle skandinavischer Staaten könnten hier ein Vorbild sein.

A. Die Aktivitäten des Instituts

Band 15:

Guido Westerwelle

Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen

1994, 176 S., brosch., 49,- DM, ISBN 3-7890-3555-6

Die parlamentarischen Parteien sind in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Fülle von Hilfsorganisationen umgeben, von denen die politischen Jugendorganisationen eine besondere Rolle spielen: Als Nachwuchsverbände, inhaltliche Impulsgeber und Wahlkampfhelfer dienen sie ihren Parteien. Die Untersuchung beantwortet die Fragen, ob und gegebenenfalls wie weit die Jugendorganisationen dem Parteienrecht unterliegen und welche Auswirkungen dies für sie in rechtlicher Hinsicht hat. Der Autor kommt dabei unter anderem zu dem Ergebnis, daß die gegenwärtige Form der Finanzierung der politischen Jugendorganisationen aus öffentlichen Mitteln mit dem Grundgesetz unvereinbar ist.

Die Monographie richtet sich an parteirechtlich Interessierte, aber auch an Praktiker aus Politik und Verwaltung, die mit der Arbeit der Jugendorganisationen der Parteien befaßt sind.

Der Autor - Rechtsanwalt in Bonn - war selbst langjähriger Bundesvorsitzender einer politischen Jugendorganisation. Seine Dissertation wurde von dem ausgewiesenen Parteienrechtler Prof. Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos betreut.

Band 16:

Axel Mauersberger

Die Freiheit der Parteien

Der Rechtscharakter des Art. 21 GG

1994, 158 S., brosch., 48,- DM, ISBN 3-7890-3643-9

Die politischen Parteien haben eine zentrale Rolle im politischen Prozeß einer parlamentarischen Demokratie inne, weshalb das Grundgesetz sie - in bewußter Abhebung von früheren Verfassungen - durch Art. 21 GG in ihren Aktivitäten anerkennt und schützt.

Gleichwohl fehlte bislang eine dogmatische Klärung des Charakters von Art. 21 GG. Meist wird in unscharfer Weise diese Verfassungsnorm als Bestimmung zum Schutz der Aktivitäten der politischen Parteien und als Ort ihrer verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsansprüche angesehen, gleichzeitig wird daneben aber für die Entscheidung konkreter Einzelfragen auf die verschiedenen Freiheitsgrundrechte und auf die Gleichheitsgrundsätze im Grundgesetz zurückgegriffen, ohne das Verhältnis dieser Bestimmungen zur Hauptgewährleistung in Art. 21 GG zu klären. Zu diesem Themenkreis legt der Autor - ausgehend von der These, daß Art. 21 GG (allein) kein Grundrecht ist - dar, daß diese Verfassungsnorm den Grundrechten der Parteien eine besondere Prägung gibt. Dabei behandelt die Arbeit beide Aspekte: die dogmatische Frage an sich ebenso wie die Konsequenzen, die mit der Klärung des Rechtscharakters von Art. 21 GG verbunden sind.

Dokumentation zum Parteienrecht, Präsentation einer neuen Schriftenreihe

Als Ergänzung zu den Schriften zum Parteienrecht befindet sich eine Veröffentlichungsreihe mit dem Arbeitstitel "Dokumente zum Parteienrecht" in Vorbereitung. Ziel dieses Vorhabens ist es, Wissenschaftlern wie auch Praktikern den Zugang zu Materialien, Kommissionsberichten, Gutachten oder auch im Buchhandel vergriffenen Publikationen von fortdauernder Bedeutung etc. zu erleichtern. Herausgeber dieser Reihe werden voraussichtlich Prof. D.Th. Tsatsos, Prof. H.-P. Schneider und Prof. D. Schefold sein. Die Veröffentlichung ist in bewährter Zusammenarbeit mit dem NOMOS Verlag, Baden-Baden, geplant.

A. Die Aktivitäten des Instituts

VI. Weitere Aktivitäten der Mitarbeiter

1. Symposium in Bonn am 19. Januar 1994

Thema: Das Zusammenwachsen Europas. Die europäische Integration als Herausforderung an die Universität.

Teilnehmer: Hans-Rüdiger Schmidt, Dimitris Stefanou

Das Symposium, an dem u.a. die Professoren Klaus Stern und Ulrich Everling teilnahmen, wurde mit einem Vortrag über das Thema "Europas Standort in einer veränderten Welt" von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl abgeschlossen.

2. Internationales Symposium am 28. - 29. Januar 1994 in Hannover

Thema: Demokratie und Föderalismus in Europa

Teilnehmer: Dimitris Stefanou

Das Symposium, organisiert vom Deutschen Institut für Föderalismusforschung e.V., hatte vier Schwerpunkte: Den ersten Schwerpunkt mit dem Titel "Europa zwischen Demokratie und Bürokratie" bildeten die Vorträge von Herrn Jürgen Trittin (Minister für Bundes- und Europaangelegenheiten, Niedersachsen) und Prof. Dr. Peter Pernthaler (Innsbruck). Außerdem referierten über das Thema "Die Europäische Union auf dem Weg zum demokratischen und föderativen Verfassungsstaat" Frau Susi Symes (Royal Institute of International Affairs, London) sowie Prof. Valerio Onida (Mailand). Im zweiten Schwerpunkt mit dem Titel "Souveränität und Subsidiarität, die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten", hielten Frau Elizabeth Guigou (Europabeauftragte des Staatspräsidenten, Paris) und Prof. Franc Delmartino (Brüssel) ihre Vorträge über die Kriterien für die Aufgabenverteilung zwischen Europäischer Union und ihren Mitgliedstaaten. Über Aspekte der Mitwirkung der Mitgliedstaaten an den Entscheidungen der Europäischen Union referierten des weiteren Piet Dankert (Staatssekretär im Ministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Den Haag) sowie Prof. Denys Simon (Straßburg). Im dritten Teil der Veranstaltung zum Thema "Demokratie und Identität, die Europäische Union und ihre Regionen/Länder" trugen Robert Savy (Präsident des Conseil Regional de Region Limousin, Frankreich) und Prof. Dr. Hans-Peter Schneider (DIF, Hannover) vor.

Abgerundet wurde dieser Teil mit den Überlegungen Charles Grays (Glasgow) und Henk Wonnhofs (Groningen) zum Thema "Perspektiven der Mitwirkung der Regionen/Länder an den Entscheidungen der Union". Im letzten Teil mit dem Titel "Integration durch Bürgernähe - Die Bedeutung der kommunalen Selbstverwaltung in der Union" haben Hans Eveslage (Hannover) und Prof. Vassilios Skouris (Thessaloniki) sowie Undine Bloch zu Blottnitz (Niedersachsen) abschließend referiert.

3. Kolloquium am 5. Februar 1994 in Freiburg aus Anlaß des 75. Geburtstages Konrad Hesses

Auf Einladung der Schüler Konrad Hesses hielt Prof. Dr. D.Th. Tsatsos zum Thema "Krise der Parteiendemokratie - Krise der Verfassung?" ein einleitendes Referat. Darin stellte er das von ihm entwickelte Prinzip des Parteistaatsübermaßverbotes in den Kontext der Verfassungsfunktion, des Verfassungswandels und der Verfassungswirklichkeit. Dem von Prof. Dr. D.Th. Tsatsos gewonnenen Ergebnis, daß eine Verfassungskrise nicht vorliege, wurde insbesondere von Prof. Dr. D. Grimm in seinem Referat widersprochen. Die lebhaft und kontrovers geführte Diskussion

A. Die Aktivitäten des Instituts

wurde von allen Teilnehmern als ausgesprochen fruchtbar bezeichnet, das Referat von Prof. Dr. D.Th. Tsatsos fand eine sehr erfreuliche wissenschaftliche Resonanz. Die im Rahmen des Kolloquiums geäußerten Beiträge sind zur Veröffentlichung in einem Privatdruck zum Ende des Jahres 1994 vorgesehen.

4. 34. Assistententagung Öffentliches Recht 1994 in Wien vom 1. - 4. März 1994

Thema: Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft

Teilnehmer: Peter Steffen, Dimitris Stefanou

Auf der jährlichen Tagung für den wissenschaftlichen Nachwuchs wurde das Tagungsthema "Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft" unter folgenden Themenbereichen behandelt:

- Grundrechtsbegründungen: Eine Zwischenbilanz
- Grundrechte und Verfassungsgerichtsbarkeit
- Kulturelle Vielfalt und politische Rechte

Siehe dazu auch den interessanten Tagungsbericht von U. Bumke, JZ 1994, S. 780 f. Die Referate wurden im Tagungsband Chr. Grabenwarter/St. Hammer/A. Pelzl/E. Schulev-Steindl/E. Wiederin (Hrsg.), Allgemeinheit der Grundrechte und Vielfalt der Gesellschaft, Stuttgart u.a. 1994 veröffentlicht.

Auf einer Sonderveranstaltung wurde auch über das damals bekannt gewordene Verhalten des Staatsrechtslehrers Maunz diskutiert. Das dabei deutlich gewordene Interesse an einer grundlegenden Betrachtung über die Verantwortung des Staatsrechtslehrers für seinen Staat war Anlaß dafür, dieses zum Thema eines Symposiums mit politisch engagierten Staatsrechtslehrern während der 35. Assistententagung 1995 in Rostock zu machen. Herr Prof. Dr. D.Th. Tsatsos erhielt aufgrund seines diesbezüglichen Einsatzes eine Einladung.

5. Veranstaltung zur Einweihung der Forschungs-Initiative Verbände (five) des Lehrgebietes Politikwissenschaft am 1. Juni 1994 in Hagen

Teilnehmer: Wiebke Wietschel, Dimitris Stefanou, Peter Steffen, Hans-Rüdiger Schmidt, Gregor Stricker

In der Veranstaltung hat Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Leiter der Forschungsstelle, die Ziele der "Forschungs-Initiative Verbände" vorgestellt. Five verfolgt das Ziel, die Verbändeforschung zu unterstützen und zu aktivieren. Hierzu soll ein Forschungsverbund "Verbände" aufgebaut werden. Angestrebt wird die Verständigung und Intensivierung eines fachlichen Austauschs zwischen Verbändeforscherinnen und -forschern verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen und der Transfer von Forschungsergebnissen in Lehre und Praxis. Diesem Ziel dienen die folgenden vier Aufgabenfelder:

- Dokumentation, Datenbank "Verbände in Nordrhein-Westfalen", Literaturnachweis "Verbände in Nordrhein-Westfalen"; five erfaßt z.Zt. ca. 1.500 Verbände in einer Datenbank. Darüber hinaus werden Veröffentlichungen und Forschungsliteratur gesammelt und nachgewiesen.

A. Die Aktivitäten des Instituts

- Forschung, empirische Verbändestudien; five gibt regelmäßig empirische Forschungsberichte über Verbände in Nordrhein-Westfalen heraus. Die ersten beiden Forschungsberichte befassen sich mit den Themen Frauenverbände und kommunale Spitzenverbände.
- Koordination, Workshops und Tagungen, Vernetzung von Forschungsaktivitäten, Einwerben von Drittmittelforschung; darüber hinaus ist five aktiv am Aufbau eines Arbeitskreises "Verbände" der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft beteiligt.
- Transfer, Vermittlung in dem Bereich der Lehre, Transfer Wissenschaft - Praxis.

In der gleichen Veranstaltung hat Dr. Ralf Kleinfeld, Leiter der Forschungsstelle, über die Perspektiven der Verbändeforschung referiert und Frau Dipl. pol. Dagmar Biegler einen Vortrag über die Frauenverbände in Nordrhein-Westfalen gehalten.

6. Einhundert Jahre rechtsvergleichende Gesellschaften in Deutschland, 1894-1994, Jubiläumstagung in Berlin der Gesellschaft für Rechtsvergleichung, Humboldt-Universität zu Berlin (23.-26. März 1994)

Teilnehmer: Hans-Rüdiger Schmidt, Dimitris Stefanou, Gregor Stricker

In der Abteilung "Öffentliches Recht und Europarecht" wurde die Vereinheitlichung des Verwaltungsverfahrens in der EG - unter besonderer Berücksichtigung der Regeln über die Sachverhaltsermittlung und die Verteidigungsrechte der Betroffenen - behandelt.

7. Symposium in Köln 25.-26. Mai 1994, Hanns Martin Schleyer-Stiftung
Thema: "Deutschland: Zwischen Reformbedürftigkeit und Reformfähigkeit"
Teilnehmer: Hans-Rüdiger Schmidt

Die Erträge des Symposiums sind zwischenzeitlich in den Veröffentlichungen der Hanns Martin Schleyer-Stiftung publiziert worden (Deutschland: Zwischen Reformbedürftigkeit und Reformfähigkeit, hrsg. von F. Hilterhaus/W. Kaltefleiter, Bd. 42, Köln 1994). Hinzuweisen ist an dieser Stelle insbesondere auf die Referate von Prof. E. K. Scheuch (Universität Köln), "Ausuferung zum Parteienstaat: Wie eindämmen, wie umsteuern?" und Prof. R. Scholz, MdB (Universität München), "Parteien: Unterschätzte Fähigkeit zur Selbstregeneration?"

8. Besuch am Poznan Human Rights Center, Institute of legal Studies and Law of the Polish Academy of Science in Poznan

Der Geschäftsführer des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Dimitris Stefanou, folgte einer Einladung des Direktors des o.g. Centers durch Prof. Dr. Kedzia am 28. - 30. Juli 1994. Gegenstand des dreitägigen Besuchs war die Präsentation der Arbeit des Centers, die Durchführung von Gesprächen über die Zusammenarbeit beider Institutionen sowie die Vereinbarung einer Kooperation im Rahmen bestimmter Projekte. Die Kooperationsvereinbarung wird auch in der Tat mit dem Projekt "Polnische Verfassungsreform" umgesetzt (s. S. 16).

A. Die Aktivitäten des Instituts

9. Forschungsexkursion nach Zypern vom 20. - 27. September 1994

Thema: Zypern als verfassungsrechtliches und völkerrechtliches Problem

Teilnehmer: Prof. Dr. D.Th. Tsatsos, Wiebke Wietschel, Dimitris Stefanou, Peter Steffen, Hans-Rüdiger Schmidt, Gregor Stricker

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sowie der Lehrstuhl für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre sind einer Einladung des zypriotischen Außenministeriums sowie des Generalstaatsanwalts gefolgt und haben Zypern für eine Woche besucht.

Programm der Forschungsexkursion

Zypern als verfassungsrechtliches und völkerrechtliches Problem

Mittwoch, den 21. September 1994

- 9.00 Uhr Gesprächstermin im Außenministerium
 Thema: Die gegenwärtige Situation der Zypernfrage,
 Referent: Außenminister der Republik Zypern,
 anschließend Diskussion
- 12.00 Uhr Gesprächstermin beim Bürgermeister der Stadt Nikosia,
14.30 Uhr Mittagessen beim Bürgermeister im Rathaus von Nikosia
17.00 Uhr Besuch des Gefängnismuseums von Zypern

Donnerstag, den 22. September 1994

- 9.30 Uhr Gesprächstermin beim Generalstaatsanwalt
 anschließend Diskussionsrunde mit dem Thema
 "Die Gerichtsbarkeit auf Zypern"
- 12.30 Uhr Gesprächstermin beim Staatspräsidenten a.D. und
 Vorsitzenden der DIKO-Partei, Kyprianou,
 anschließend Diskussion
- 16.30 Uhr Besuch beim Bildungsministerium, Gesprächstermin
 bei der Bildungsministerin
 anschließend Diskussionsrunde,
 Thema: Die Gründung der Universität Zypern,
 Kooperationsmöglichkeiten mit der FernUniversität Hagen
- 19.00 Uhr Besuch des Obersten Gerichtes von Zypern
19.30 Uhr Einführung in die Funktion des Obersten Gerichtes
 Referent: der Vorsitzende des Obersten Gerichtes,
 anschließend Einzelgespräche mit Richtern des OG

Freitag, den 23. September 1994

- 9.30 Uhr Besuch der DISY-Partei, Gesprächstermin beim Vorsitzenden
10.30 Uhr Besuch beim Staatspräsidenten Klerides
 mit Diskussion

A. Die Aktivitäten des Instituts

- 15.00 Uhr Besuch beim Justizministerium
und Gesprächstermin beim Justizminister
mit anschließender Diskussion
- 17.00 Uhr Gesprächstermin mit dem Vorsitzenden der
Sozialistischen Partei Zyperns
und anschließende Diskussion

Samstag, den 24. September 1994

- 9.30 Uhr Besuch des Kikou-Klosters
13.00 Uhr Besuch des Makarios-Denkmal

Sonntag, den 25. September 1994

- 12.30 Uhr Besuch des Archäologischen Museums von Paphos
17.00 Uhr Besuch von Lemesos, Besuch der Königsgräber

Montag, den 26. September 1994

- 9.30 Uhr Besuch beim Erzbischof von Zypern,
anschließend Diskussion
- 11.30 Uhr Besuch bei der Kommunistischen Partei Zyperns (AKEL)
- 13.00 Uhr Pressekonferenz von Prof. Dr. Tsatsos im Philoxenia-Hotel

10. Vortrag von Prof. Dr. D.Th. Tsatsos in Hamburg am 4. November 1994

Prof. Dr. Tsatsos ist einer Einladung der deutsch-griechischen Juristenvereinigung gefolgt und hat einen Vortrag mit dem Thema "Nationale und europäische politische Parteien im Zeitalter politischer Unglaubwürdigkeit" gehalten. In der gleichen Veranstaltung hielt der Generaldirektor der Europäischen Kommission, Dr. Günter Burghardt, einen Vortrag mit dem Thema "Koordination der Außenpolitik in der EU".

11. Konstituierende Sitzung des Balkan Network Projektes vom 4. - 5. November 1994 in Athen
Teilnehmer: Dimitris Stefanou

Schwerpunkt der ersten Sitzung des Projektes Balkan Network (s. dazu S. 15-16) war die Organisation einer wissenschaftlichen Kooperation innerhalb des Balkan Network. Der Koordinator des Programms, Prof. K. Tsoukalas, berichtete über Organisationsfragen des Projektes.

Thema des anschließend folgenden wissenschaftlichen Beitrages von Prof. Ch. Lyrantzis, Universität Athen, war "Die Institution der politischen Parteien in den postkommunistischen Balkanstaaten".

Am nächsten Tag der Veranstaltung referierten Prof. Dr. G. Fotev und Prof. Dr. At. Atanassov über "Die Entwicklung des Parteiensystems in Bulgarien". Seine Ergebnisse zur Entwicklung des Parteiensystems in Rumänien stellte Prof. Dr. A. Theodoreskou vor. Die Veranstaltung wurde mit einem Referat über die Entwicklung der Parteien in Ungarn abgeschlossen.

A. Die Aktivitäten des Instituts

12. Vorlesung an der Masaryk-Universität in Brno, Tschechische Republik vom 25. November 1994

Das Internationale Politologische Institut der Juristischen Fakultät der Masaryk-Universität veranstaltete unter dem Titel "Wahlen in der Demokratie" eine Vorlesungsreihe; die Vorlesungen wurden sowohl an der Masaryk-Universität Brno als auch an der Komensky-Universität Bratislava gehalten. Auf Einladung des Internationalen Politologischen Instituts nahmen Prof. Dr. D.Th. Tsatsos und P. Steffen an der Vorlesungsreihe teil; Herr Prof. Dr. D.Th. Tsatsos mit einem Vortrag zum Thema: "Die Institution der politischen Parteien in westlichen Demokratien" und P. Steffen mit einem Vortrag über "Die Probleme des Parteienfinanzierungsrechts in den westlichen Demokratien". Im Anschluß an die Vorlesungen fanden Diskussionen über die jeweiligen Themen statt. Die Vorträge der Vorlesungsreihe werden in einem Sammelband in tschechischer Übersetzung veröffentlicht. Nicht zuletzt im Hinblick auf die mögliche Erweiterung der Europäischen Union wurde die Gelegenheit genutzt, um die Möglichkeiten weiterer Kooperationen mit dem Internationalen Politologischen Institut abzuklären.

13. Vorlesung an der Komensky-Universität von Bratislava, Slowakische Republik, am 28.11.1994

Vortrag von Prof. Dr. D.Th. Tsatsos zum Thema: "Die Institution der politischen Parteien in westlichen Demokratien" und Vortrag von P. Steffen zum Thema: "Die Probleme des Parteienfinanzierungsrechts in den westlichen Demokratien". Im Anschluß an die Vorlesungen gab es die Möglichkeit zur Diskussion (s.o. 12.).

14. 4. Alternativer Juristinnen- und Juristentag vom 2. bis 4. Dezember 1994 in Hannover
Thema: Verfassungsreform und Parlamentsreform
Teilnehmerin: Wiebke Wietschel

An der Tagung nahmen sowohl Wissenschaftler/innen, Praktiker/innen als auch Vertreter/innen der Medien teil, die während der drei Tage in Vorträgen und Diskussionen versuchten, die Schwächen unserer Verfassung und des Parlamentarismus aufzudecken, um sodann Lösungen auszuarbeiten.

Nach der Begrüßung durch die Organisatoren/innen, RA B. Börner und RAin und Dipl. Psych. M. Fabricius-Brand bildete den Auftakt Dr. H. Hamm-Brücher mit dem Vortrag "Ist unsere Demokratie in guter Verfassung?". Im Anschluß daran hörten die Teilnehmer/innen Prof. Dr. H. Münkler "Gute Politik in der modernen Gesellschaft", worauf eine Diskussion folgte. Am Abend fand eine Podiumsdiskussion zu dem Thema "Der Deutsche Bundestag - eine Enttäuschung? Erwartungen an ein Parlament" mit Dr. H. Däubler-Gmelin (MdB), Prof. Dr. C. Landfried, R. Leicht (Chefredakteur, DIE ZEIT) und R. Reifenrath (Chefredakteur, FR) unter der Leitung von G. Marx (Journalistin) statt.

Am nächsten Tag hielt zunächst Prof. Dr. H. Meyer einen Vortrag über "Die Legende vom freien Mandat - Wieviel Abgeordnetenfreiheit benötigt und verträgt das parlamentarische Regierungssystem?" Es folgte Prof. Dr. U.K. Preuß mit dem Thema "Wo bleibt das Volk? - Erwartungen an

A. Die Aktivitäten des Instituts

demokratische Repräsentation." Die anschließende Diskussion leitete H. Milde (Präsident des Niedersächsischen Landtags).

Prof. Dr. W. Ismayr referierte am Nachmittag über "Das Parlament - ein zentrales Forum des politischen Diskurses". Ebenso war Prof. Dr. H.-P. Schneider zu dem Thema "Regieren geht über parlieren, Macht der Mehrheit - Ohnmacht der Opposition?" zu hören. Die anschließende Diskussion leitete U. Erdsiek-Rave (Präsidentin des Schleswig-Holsteinischen Landtags).

Den Abschluß der Veranstaltung am Sonntag bildete zunächst ein Vortrag von Dr. H. Simon (Richter am BVerfG a.D.) zu "Kann und darf das Volk bei der politischen Willensbildung hinreichend mitwirken?" Im anschließenden Podiumsgepräch diskutierten zu dem Thema "Chancen der direkten Demokratie - Gesetzesreferendum: Für und Wider -" H. Alm-Merk (Niedersächsische Justizministerin), Prof. Dr. A.A. Cervati, Prof. Dr. G. Lübbe-Wolff, Prof. Dr. J.P. Müller und Prof. Dr. C. Starck unter der Leitung von Prof. Dr. E.G. Mahrenholz (Richter am BVerfG a.D.).

Der 4. Alternative Juristinnen- und Juristentag wurde mit der Formulierung einiger Ergebnisse der Tagung in Thesenform beendet.

15. Jahresversammlung des Kommunalen Beirates der FernUniversität Hagen am 9. Dezember 1994 in Bottrop

Prof. Dr. Tsatsos folgte einer Einladung des Kommunalen Beirates der FernUniversität Hagen und hat einen Vortrag anlässlich der Jahresversammlung am 9. Dezember 1994 in Bottrop gehalten. Thema des Vortrags war "Die Rolle der politischen Parteien, vor allem beim Aufbau der Europäischen Union". Nach dem Vortrag folgte eine interessante Diskussion.

VII. Kuratorium und Vorstand

1. Am 27. Januar 1994 fand in Hagen die dritte Sitzung des Kuratoriums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht unter dem Vorsitz des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau statt.

2. Am 7. November 1994 hat der Fachbereichsrat Rechtswissenschaft nach einem Beschluß des Vorstandes am 10. Mai 1994 das neue Kuratorium für die nächsten drei Jahre gewählt. Das neue Kuratorium besteht nunmehr aus folgenden Persönlichkeiten:

Dr. h.c. Rau, Ministerpräsident NRW, Düsseldorf

Prof. Dr. Battis, Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. von Beyme, Universität Heidelberg

Dr. Blüm, MdB, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn

Prof. Dr. Eisenhardt, FernUniversität Hagen

Herr Engel, Engel Verlag, Kehl

Prof. Dr. Dr. h.c. Fromont, Universität Sorbonne, Paris

Dr. h.c. Genscher, Minister a.D., Bonn

Prof. Dr. Gramke, Minister a.D., Essen

Prof. Dr. Kedzia, Senior Advisor beim UN-Hohen Kommissar für Menschenrechte, Genf/Universität Poznan, FernUniversität Hagen

A. Die Aktivitäten des Instituts

Prof. Dr. Kohler-Koch, Universität Mannheim
Dr. Krumsiek, Justizminister NRW, Düsseldorf
Dr. Küchenhoff, Staatssekretär, Ministerium für Wissenschaft und Forschung NRW, Düsseldorf
Prof. Dr. Malanczuk, Universität Amsterdam
Prof. Papadimitriou, Universität Athen
Dr. Peipers, Hochtief AG, Essen
Prof. Dr. Puente Egido, Universität Madrid
Dr. Remandas, Vizepräsidentin des Europäischen Patentamtes, München
Prof. Dr. Schefold, Universität Bremen
Prof. Dr. Dr. h.c. Schneider, Universität Hannover
Dr. h.c. Schwarz, NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
Prof. Dr. Smith, London School of Economics, London
Dr. Theye, Rechtsanwalt, Bremen
Dr. Vesper, MdL, Parlamentarischer Geschäftsführer, Fraktion DIE GRÜNEN, Düsseldorf

Die konstituierende Sitzung des neuen Kuratoriums wird im Februar 1995 in Hagen stattfinden.

2. Vorstand

- Herr Dimitris Stefanou, Geschäftsführer des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht wurde als Vertreter der wissenschaftlichen Mitarbeiter als Nachfolger von Herrn Dr. Uwe Stoklossa in den Vorstand gewählt. Herr Dr. Pollak wurde als Vertreter der Studenten als Nachfolger von Herrn Mathias Groß in den Vorstand gewählt.
- Am 10. Mai 1994 fand eine turnusmäßige Sitzung des Vorstandes des Instituts statt. In der Sitzung wurden die Projekte des Instituts für die zweite Jahreshälfte präsentiert sowie die Liste des neuen Kuratoriums beschlossen.
- Am 19. Dezember 1994 fand die turnusmäßige Sitzung des Vorstandes des Instituts statt. Hauptthema der Sitzung war die Vorbereitung der Kuratoriumssitzung und des Internationalen Symposiums des Instituts im Februar 1995.

VIII. Organogram des Instituts

1. Geschäftsführer des Instituts seit dem 1. Februar 1994 ist Dimitris Stefanou, Mitarbeiter des Instituts seit 1. Oktober 1991. Dr. Uwe Stoklossa ist zum 1. Januar 1994 in die Wirtschaft gewechselt.
2. Der geschäftsführende Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht Prof. Dr. Dimitris Tsatsos ist am 2. Juni 1994 in das Europaparlament gewählt worden.
3. Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach folgendem Organogram aufgebaut:

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Organogramm

Kuratorium

Prof. Dr. Ulrich Battis, Prof. Dr. Klaus von Beyme, Dr. Norbert Blüm, Prof. Dr. Ulrich Eisenhardt, Norbert Paul Engel, Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher, Prof. Dr. Jürgen Gramke, Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Dr. Rolf Krumtsiek, Dr. Dietrich Küchenhoff, Prof. Dr. Peter Malanczuk, Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Dr. Harald Peipers, Prof. Dr. José Puente Egidio, Dr. h.c. Johannes Rau, Dr. Renate Remandas, Prof. Dr. Dian Scheffold, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Dr. h.c. Volker Schwarz, Prof. Dr. Gordon Smith, Dr. Joachim Theye, Dr. Michael Vesper

Vorstand

Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Prof. Dr. Eberhard von Oishausen, Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos,
Dimitris Stefanou, Ursula Hohmann, Dr. Andreas F. Pollak

Direktor

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos

Geschäftsführer

Dimitris Stefanou

Zentrale Einrichtungen

Sekretariat

Ursula Hohmann
Verw. Ang.

Bibliothek

Stefan Silva, shk
Michael Fuß, shk

Datenbank

Stefan Kracht wissHk
Christoph Wink shk

Redaktion

Dimitris Stefanou, Wiss.Ang.
Ursula Hohmann, Verw.Ang.

Forschungsbereiche

Grundlagen und interdisziplinäres

H.-R. Schmidt, Wiss.Ang.
D. Stefanou, Wiss.Ang.
P. Steffen, Wiss.Ang.

Deutsches Parteienrecht

P. Steffen, Wiss.Ang.
N.N., Wiss.Ang.
St. Kracht, wissHk

Parteienrecht in der Europäischen Union

D. Stefanou, Wiss.Ang.
H.-R. Schmidt, Wiss.Ang.
N.N., Wiss.Ang.

Parteienrecht der anderen europäischen Staaten

P. Steffen, Wiss.Ang.
D. Stefanou, Wiss.Ang.
N.N., Wiss.Ang.

A. Die Aktivitäten des Instituts

IX. Kooperationen

Im Jahre 1994 hat das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht folgende Projekte abgeschlossen bzw. durchgeführt oder geplant:

- Das Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten (I.)
- Europäische Integration und nationales Verfassungsrecht (II.)
- Zypern als verfassungsrechtliches und völkerrechtliches Problem (III.)
- Balkan Network Projekt (IV.)
- Projekt Polnische Verfassungsreform (V.)
- Kommentar zum Parteiengesetz (VI.).

Im Rahmen dieser Projekte hat das Institut mit folgenden Wissenschaftlern bzw. Institutionen kooperiert:

Albanien, Media.Log, Fakultät of History and Philology, Universität Tirana (I.)

Belgien, Geert Wils, Aspirant des N.F.W.O.(II.)

Bulgarien, Prof. Dr. Emil Konstantinov, Institute of State and Law, Bulgarian Academy of Sciences, Sofia (I.)

Prof. Dr. G. Fotev, Prof. Dr. At. Atanassov, Institute of Sociology, Bulgarian Academy of Sciences, Sofia (IV.)

Dänemark, Prof. Dr. Henrik Zahle, Universität Kopenhagen (II.)

Deutschland, Prof. Dr. Ulrich Battis, Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht, Humboldt Universität zu Berlin (II.)

Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V., Hannover (VI.)

Prof. Dr. Martin Morlok, Universität Jena (VI.)

Dr. Galina Luchterhandt, Forschungsstelle Osteuropaforschung, Universität Bremen (I.)

Frankreich, Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne, Paris (II.)

Griechenland, Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Universität Athen (II.)

Prof. Dr. Penelope Foundethakis, Pantios Universität, Athen (III.)

Dr. Dimitris Melissas, Pantios Universität, Athen (III.)

Prof. Dr. Wassilios Skouris, Center of International and European Economic Law, Universität Thessaloniki (IV.)

Großbritannien, Prof. Dr. Gordon Smith, London School of Economics and Political Science, London (II.)

A. Die Aktivitäten des Instituts

- Irland*, Mary Catherine Lucey, University College Dublin, Faculty of Law (II.)
- Italien*, Prof. Dr. Massimo Panebianco, Universität Salerno (II.)
- Litauen*, Prof. Dr. Vilenas Vadapalas, Regierung der Litauischen Republik, Vilnius (I.)
- Luxemburg*, Georges Wivenes, Europäischer Gerichtshof, Luxemburg (II.)
- Niederlande*, Prof. Dr. Peter Malanczuk, Department of International Relations and Public International Law, Amsterdam (II.)
- Spyros Pappas, European Institute of Public Administration, Maastricht (V.)
- Österreich*, Prof. Dr. Peter Pernthaler, Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft, Universität Innsbruck, Innsbruck (II.)
- Polen*, Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Institute of State and Law of the Polish Academy of Sciences, Poznan (V.)
- Portugal*, Prof. Dr. Fausto de Quadros, Instituto Europeu, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Lissabon (II.)
- Rumänien*, Institute for Marketing and Polls, Bukarest (IV.)
- Schweiz*, Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas Fleiner-Gerster, Institut für Föderalismus, Universität Fribourg, Fribourg (II.)
- Slowakei*, Mgr. Vojtech, Simicek, Komensky-Universität, Bratislava (I.)
- Spanien*, Prof. Dr. José Puente Egido, Universidad Nacional de Educacion a Distancia, Facultad de Derecho, Madrid (II.)
- Tschechien*, Dr. Mahulena Hosková, Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Heidelberg (I.)
- Mgr. Vojtech, Simicek, Internationales Politologisches Institut der Juristischen Fakultät der Masaryk-Universität in Brno (I.)
- Ungarn*, Prof. Dr. Gabor Halmai, Verfassungsgerichtshof der Republik Ungarn, Budapest (I.)
- Institute of Sociology, Eotvos Lorand University, Budapest (IV.),
- Zypern*, Universität Zypern, Nikosia (III.)

B. Rechtsprechungsübersicht

Diese "Rechtsprechungsübersicht" bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteirechtlicher Urteile in Heft 3 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" (S. 14 ff.). Auch hier soll nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; gleichwohl dürfte diese Rechtsprechungsübersicht die wesentlichen Entscheidungen zum Parteienrecht und die sie tangierenden Rechtsgebiete enthalten. Vorliegend sind überwiegend Urteile aus dem Jahre 1994 berücksichtigt. Es wurde wiederum versucht, die Entscheidungen mit parteirechtlicher Relevanz verschiedenen Schwerpunkten zuzuordnen.

1. Grundlagen zum Parteienrecht:

- BVerfG, Urteil vom 23.11.1993 - 2 BvC 15/91 -, BVerfGE 89, 291 ff. (Kriterien für die Anerkennung als Partei und Nichtzulassung einer politischen Partei durch den Bundeswahlausschuß)
- LG Hannover, Urteil vom 7.12.1993 - 17 O 459/93 -, in: NJW 1994, 1356 (Namensschutz der politischen Parteien)
- OVG, Berlin, Urteil vom 9.2.1994 - 8 L 3.94 - (unveröffentlicht) (Zeugnisverweigerungsrecht für Parteifunktionäre)
- VG Düsseldorf, Urteil vom 25.3.1994 - K 4629/93 - (unveröffentlicht) (Genehmigung einer Parteistiftung)

2. Innerparteiliche Ordnung

- BVerfG, Beschluß vom 20.10.1993 - BvC 2/91 -, in: NJW 1994, 922 (Anforderungen an die Kandidatenaufstellung der Parteien)
- BGH, Urteil vom 14.3.1994 - II ZR 99/93 -, in: NJW 1994, 2610 (Parteiausschlußverfahren wegen Verstoßes gegen die Ordnung der Partei)
- LG Augsburg, Beschluß vom 16.6.1994 - 8 O 2674/94 - (unveröffentlicht) (Fehler bei der innerparteilichen Willensbildung)

3. Allgemeines Wahlrecht, insbesondere Chancengleichheit der Parteien

- VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 5.10.1993 - 1 S 2333/93 -, in: StädteT 1993, 794 (Zulassung von Parteien zu öffentlichen Einrichtungen)
- VGH Bad.-Württ., Urteil vom 18.2.1994 - 1 S 436/94 -, in: NVwZ 1994, 587 (Zulassung der Republikaner zu einer öffentlichen Einrichtung)
- VGH Bad.-Württ., Urteil vom 30.4.1994 - 1 S 1144/94 - (unveröffentlicht) (Zulassung von politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen im Rahmen des Widmungszwecks)
- OVG Hamburg, Beschluß vom 19.8.1993 - Bs III 323/93 -, in: NJW 1994, 72 (Chancengleichheit)
- OVG Hamburg, Beschluß vom 17.9.1993 - Bs III 341/93 -, NJW 1994, 73 (Chancengleichheit)
- VG Berlin, Beschluß vom 30.8.1994 - 26 A 388.94 - (unveröffentlicht) (Sondernutzungserlaubnis für Straßenstand einer politischen Partei)
- VG Hannover, Urteil vom 10.2.1994 - 9 B 921/94 -, in: NVwZ 1994, 608 (Zulassung der Republikaner einer öffentlichen Einrichtung)

B. Rechtsprechungsübersicht

- VG Meiningen, Urteil vom 22.10.1993 - 5 E 479/93.ME -, in: LKV 1994, 231 (Sondernutzungserlaubnis für Informationsstand einer politischen Partei)
- VG Regensburg, Urteil vom 3.2.1994 - 12 K 93/2170 -, in: NJW 1994, 2040 f. (Beförderung von Postwurfsendungen politischer Parteien)
- VG Regensburg, Beschluß vom 21.4.1994 - RO 3 E 94 0792 - (unveröffentlicht) (Zugang zur Stadthalle)

4. Parteien und Parlamentsrecht

5. Parteienfinanzierung

- VG Schleswig, Beschluß vom 7.4.1994 - 6 B 3/94 - (unveröffentlicht) (Verweigerung der Erstattung von Wahlkampfkosten)
- FG Bad.-Württ., Beschluß vom 18.11.1993 - 6 K 69/91 - (unveröffentlicht) (Ausschluß kommunaler Wählervereinigungen von den Befreiungen des KStG und des VStG)

6. Parteiverbot

- VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 11.3.1994 - 10 S 2386/93 -, in: NVwZ 1994, 794 (Beobachtung der Republikaner und Veröffentlichung durch Verfassungsschutz)
- Bay. VGH, Urteil vom 3.8.1993 - 5 CE 93.2281, in: NJW 1993, 3090 f. (Observierung einer Partei)
- Bay. VGH, Urteil vom 7.10.1993 - 5 CE 93.2327, in: NJW 1994, 748 (Beobachtung der Republikaner und Veröffentlichung durch Verfassungsschutz)
- OVG Lüneburg, Beschluß vom 21.9.1993 - 13 M 978/93 -, in: NJW 1994, 746 (Beobachtung der Republikaner und Veröffentlichung durch Verfassungsschutz)
- OVG Münster, Urteil vom 13.1.1994 - 5 B 1236/93 -, in: NVwZ 1994, 588 f. (Beobachtung der Republikaner und Veröffentlichung durch Verfassungsschutz)
- VG Düsseldorf, Urteil vom 25.3.1994 - 1 K 4555/93 - (unveröffentlicht) (Parteienprivileg, Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz und Veröffentlichung im Verfassungsschutzbericht).

7. Parteien und Medien

- BVerfG, Beschluß vom 9.9.1993 - 2 BvR 1952/93 -, in NJW 1994, 40 (Ausstrahlung von Wahlwerbespots)
- BVerfG, Beschluß vom 10.3.1994 - BvQ 6/94 - (unveröffentlicht) (Ausstrahlung von Wahlwerbespots politischer Parteien bei Privatsendern)
- Bay. VGH, Urteil vom 19.5.1994 - 25 CE 94/1596 - (unveröffentlicht) (Zukauf von Wahlwerbezeiten für politische Parteien)
- OVG Hamburg, Beschluß vom 9.9.1993 - Bs III 335/93 -, NJW 1994, 71 f. (Ausstrahlung von Wahlwerbespots)
- OVG Lüneburg, Urteil vom 8.3.1994 - 10 M 1470/94 -, in: NJW 1994, 2636 (Teilnahme der Republikaner an einer von einer Rundfunkanstalt geplanten "Wahlhearing")
- OVG Saarland, Beschluß vom 5.4.1994 - 2 W 18/94 -, in: ZfSch 1994, 271 (Werbung politischer Parteien im Wahlkampf)

B. Rechtsprechungsübersicht

- OLG Celle, Urteil vom 9.3.1994 - 13 U 31/94 -, in: NJW 1994, 2237 (Wahlwerbesendungen von Parteien im Rundfunk)
- OLG Köln, Urteil vom 27.8.1993 - 2 U 122/93 -, in: NJW 1994, 56 ff. (Sendezeit für Wahlwerbespots von Splitterparteien bei privaten Fernsehsendern)
- LG Hannover, Urteil vom 8.3.1994 - 6 O 81/94 -, in: NJW 1994, 2236 (Wahlwerbesendungen von Parteien im Rundfunk).

8. *Parteien und kommunale Selbstverwaltung*

9. *Parteien und öffentlicher Dienst*

- Bericht der Europäischen Menschenrechtskommission, Az.: 17851/91 (keine Entscheidung) (Mitgliedschaft einer Lehrerin in der DKP - Entlassung aus dem Dienst)

10. *Ausländisches Parteienrecht*

11. *Europarecht, Europawahlrecht*

C. Neues parteienrechtliches Schrifttum

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 3 der "Mitteilungen" (S. 18 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 1994 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption des dritten Heftes der "Mitteilungen" kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

I. Grundlagen zum Parteienrecht

- Arnim, Hans Herbert von:* 25 Jahre Parteiengesetz, in: 25 Jahre Rechtsentwicklung in Deutschland, 25 Jahre Juristische Fakultät der Universität Regensburg, München 1993, S. 57 ff.
- Guggenberger, Bernd:* Die Verfassungsreform der Parteiendemokratie gehört nicht in die Hand der Parteien, in: Der Souverän auf der Neben Bühne, Opladen 1994, S. 182 ff.
- Herzog, Roman:* Parteienstaat - politische Kultur, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 1 ff.
- Huber, Peter M.:* Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems - Wie tragfähig ist das GG?, in: JZ 1994, S. 689 ff.
- Isensee, Josef:* Zwangssolidarität unter Ländern, Parteien, Fraktionen vor dem Bundesverfassungsgericht? Zur Einschränkung der Beitrittsberechtigung im föderalen Streit und im Organstreit, in: Für Recht und Staat 1994, S. 229 ff.
- Kirchgässner, Gebhard/Pommerehne, Werner W.:* Zwischen Parteien- und Bundesstaat: Staatshandeln in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland, in: Staatstätigkeit in der Schweiz, 1992, S. 221 ff.
- Koenig, Christian:* Schadensersatzansprüche nach verfassungsgerichtlicher Ungültigkeitserklärung von Parlamentswahlen?, in: DÖV 1994, S. 286 ff.
- König, Georg:* Die Verfassungsbindung der politischen Parteien, Berlin 1993
- Kühne, Jörg-Detlef:* Parteienstaat als Herausforderung des Verfassungsstaats, in: Verfassung und Verwaltung, 1994, S. 309 ff.
- Limbach, Jutta:* Das Erbe einer totalitären Parteidiktatur im Lichte des Rechtsstaats, in: 2. Alternativer Juristentag 1992, S. 7 ff.
- Mauersberger, Axel:* Die Freiheit der Parteien. Der Rechtscharakter des Art. 21 GG, Baden-Baden 1994
- Oschatz, Georg-Berndt:* Widersprüche im deutschen Parteiensystem - Machtanspruch und Lösungskompetenz der politischen Parteien, in: Festschrift für Werner Thieme, 1993, S. 167 ff.
- Peters, Werner:* Der Staat und die Parteien, in: Der Souverän auf der Neben Bühne, Opladen 1994, S. 197 ff.

C. Neues parteirechtliches Schrifttum

- Schnizer, Helmut*: Politische Parteien und Religionsgemeinschaften. Ähnlichkeit und Diskrepanz, in: Peter Leisching zum 60. Geburtstag, 1992, S. 110 ff.
- Tsatsos, Dimitris Th.*: Krisendiskussion, politische Alternativlosigkeit, Parteienstaatsübermaß. Drei Gegenwartsaspekte zur Funktion der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG, in: Gegenrede, Festschrift für E.G. Mahrenholz, hrsg. von H. Däubler-Gmelin/K. Kinkel/H. Meyer/H. Simon, Baden-Baden 1994, S. 397 ff.
- Vogel, Hans-Jochen*: Fortschritt und Menschenrechte. Einige Bemerkungen zu den geistigen Wurzeln der Arbeiterbewegung und des demokratischen Sozialismus, in: Gegenrede, Festschrift für E.G. Mahrenholz, hrsg. von H. Däubler-Gmelin/K. Kinkel/H. Meyer/H. Simon, Baden-Baden 1994, S. 411 ff.
- Westerwelle, Guido*: Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, Baden-Baden 1994

II. Innerparteiliche Ordnung

- Hofmann-Hoeppe, Jochen*: Konturen innerparteilicher Demokratie - Kandidatenaufstellung und Grundgesetz, in: ZParl 3/1994, S. 369 ff.
- Kerssenbrock, Trutz Graf*: Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten, Baden-Baden 1994
- Sachs, Michael*: Anmerkungen zu BVerfGE vom 20.10.1993 (- 2 BvC 2/91 = NJW 1994, S. 922), Anforderungen an Kandidatenaufstellung durch politische Parteien, in: JuS 1994, S. 794 ff.
- Schmid, Josef/Löbler, Frank/Tiemann, Heinrich (Hrsg.)*: Organisationsstrukturen und Probleme von Parteien und Verbänden, Berichte aus den neuen Ländern, in: Probleme der Einheit, Bd. 14, 1994
- Wolfrum, Rüdiger/Schuster, Gunnar (Hrsg.)*: Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlprüfung im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1994

III. Allgemeines Wahlrecht, insbes. Chancengleichheit der Parteien

- Bakker, Rainer*: Verfassungswidrigkeit des Mehrheitswahlrechts, in: ZRP 1994, S. 457 ff.
- Franßen, Everhardt*: Stellungnahme des Präsidenten des BVerwG zur Verwaltungsgerichtbarkeit im "Superwahljahr", in: NJW 1994, 917 f.
- Frenz, Walter*: Wahlrecht - Wahlpflicht?, in: ZRP 1994, S. 91 ff.
- Kunig, Philip*: Fragen zu den Wahlrechtsgrundsätzen, in: Jura 1994, S. 554 ff.

C. Neues parteienrechtliches Schrifttum

IV. Parteien und Parlamentsrecht

- Arnim, Hans Herbert von:* Beruf und Mandat - Einflüsse der Diätenregelung, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 169 ff.
- Grimm, Christoph:* Mandat als Beruf, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 159 ff.
- Hölscheidt, Sven:* Die Trennung des Abgeordneten von Partei und Fraktion, in: ZParl 3/1994, S. 353 ff.
- Meyer, Hans:* Die Fraktionen auf dem Weg zur Emanzipation von der Verfassung, in: Gegenrede, Festschrift für E.G. Mahrenholz, hrsg. von H. Däubler-Gmelin/K. Kinkel/H. Meyer/H. Simon, Baden-Baden 1994, S. 319 ff.

V. Parteienfinanzierung

- Arnim, Hans Herbert von:* Die politischen Parteien und das Geld. Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 61 ff.
- Arnim, Hans Herbert, von:* Staatsfinanzierung der Parteien in Bürgerhand. Aktuelle Fragen der Parteienfinanzierung, in: Der Souverän auf der Neben Bühne, Opladen 1994, S. 173 ff.
- Beek, Gregor, van der:* Parteifinanzien. Ein ökonomisch-finanztheoretischer Beitrag zur Reform, Hamburg 1994
- Drysch, Thomas:* Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende: Das neue Parteienfinanzierungsgesetz, in: NVwZ 1994, S. 218 ff.
- Hofmann, Hans:* Die Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung. Zur gesetzlichen Umsetzung der jüngsten Parteienfinanzierungs-Entscheidung des BVerfG, in: DÖV 1994, S. 504 ff.
- Hofmann, Hans:* Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien, in: NJW 1994, S. 691 ff.
- Ipsen, Jörn:* Verfassungsfragen degressiv gestaffelter Globalzuschüsse an politische Parteien, in: ZParl 3/1994, S. 369 ff.
- Ipsen, Jörn:* Staatliche Parteienfinanzierung, Form und Grenzen, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 85 ff.
- Kaltefleiter, Werner:* Parteienfinanzierung: Kosten der Demokratie, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 53 ff.
- Kaltefleiter, Werner/Nußmacher, Karl-Heinz:* Das Parteiengesetz 1994 - Reform der kleinen Schritte, in: ZParl 2/1994, S. 253 ff.
- Menz, Michael:* Selbstbedienungsladen Bundestag. Parteienfinanzierung und Abgeordneten-diäten, in: Forum Recht, 1994, S. 15 f.
- Nassmacher, Karl-Heinz:* Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 97 ff.
- Rudzio, Wolfgang:* Das neue Parteienfinanzierungsmodell und seine Auswirkungen, in: ZParl 3/1994, S. 390 ff.

C. Neues parteienrechtliches Schrifttum

- Schneider, Hans-Peter*: Die politischen Parteien und das Geld. Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 73 ff.
- Schütte, Volker*: Die Weizsäckerkommission und das neue Parteienfinanzierungsgesetz, in: Vorgänge 1994, Bd. 126, S. 13 ff.
- Sendler, Horst*: Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung?, in: NJW 1994, S. 365 ff.
- Steinberger, Helmut*: Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Parteienfinanzierung, in: Bitburger Gespräche 1993/2, München 1993, S. 25 ff.

VI. Parteiverbot

- Gössner, Rolf*: Die Republikaner - ein Fall für den Verfassungsschutz? Zu den verwaltungsgewärtlichen Entscheidungen in Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen, in: KJ 1994, S. 58 ff.

VII. Parteien und Medien

- Benda, Ernst*: Rechtliche Perspektiven der Wahlwerbung im Rundfunk, in: NVwZ 1994, S. 521 ff.
- Deutscher Richterbund*: Sendezeit für Wahlsots der Parteien, in: DRiZ 1994, S. 31 f.
- Dörr, Dieter*: Anmerkungen zu OLG Köln vom 27.8.1993 (- 2 U 122/93 - = NJW 1994, S. 56), und zu OVG Hamburg vom 9.9.1993 (- BS III 354/93 = NJW 1994, S. 73), Anspruch gegen private Rundfunkanbieter auf Zurverfügungstellung von Sendezeiten für Wahlwerbung, in: JuS 1994, S. 793 ff.
- Eberle, Carl-Eugen*: Parteienwahlwerbung im Fernsehen. Alte Probleme - gewandelte Verhältnisse - neue Aspekte, in: NJW 1994, S. 905 ff.
- Holtz-Bacha, Lynda Lee Kaid* (Hrsg.): Die Massenmedien im Wahlkampf. Untersuchungen aus dem Wahljahr 1990, Opladen 1993
- Knothe, Matthias/Wanckel, Endress*: Ist das Recht der politischen Parteien auf Wahlwerbung im Rundfunk reformbedürftig?, in: ZRP 1994, S. 249 ff.
- Stumper, Kai*: Politische Parteien und deren Ansprüche auf Wahlwerbung im Rundfunk, in: Zeitschrift für Urheber- u. Medienrecht 1994, S. 98 ff.

VIII. Parteien und kommunale Selbstverwaltung

- Müller, Jürgen*: Zu den Abwehrrechten des Ratsmitglieds gegenüber organisationsrechtswidrigen Eingriffen in seine Mitwirkungsrechte, in: NVwZ 1994, S. 120 ff.
- Schmidt-Jortzig, Edzard/Hansen, Frank*: Rechtsschutz gegen Fraktionsausschlüsse im Gemeinderat, in: NVwZ 1994, S. 116 ff.

C. Neues parteirechtliches Schrifttum

IX. Parteien und öffentlicher Dienst

Leuze, Dieter: Die politischen Pflichten des Beamten in Theorie und Praxis, in: DöD 1994, S. 125 ff.

Lorig, Wolfgang H.: Parteipolitik und öffentlicher Dienst: Personalrekrutierung und Personalpatronage in der öffentlichen Verwaltung, in: ZParl 1/1994, S. 94 ff.

X. Parteienrechtliche Probleme der DDR und Wiedervereinigung

Dokumentation zur Entwicklung der neuen Parteien und Bürgerrechtsgruppen in der DDR (November 1989 - Februar 1990). Gesamtdeutsches Institut, Bundesanstalt für gesamtdeutsche Aufgaben, Bonn 1990

Reuter, Dieter: Fehlerhafte Fusionen von politischen Parteien im Vorfeld der Wiedervereinigung Deutschlands, in: Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 1994, S. 265 ff.

Veen, Hans-Joachim/Gluchowski, Peter: Die Anhängerschaften der Parteien vor und nach der Einheit. Eine Langfristbetrachtung von 1953 bis 1993, in: ZParl 2/1994, S. 165 ff.

Volkens, Sönke: Die bisherige Rechtsprechung zum Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der früheren DDR, in: Zeitschrift für Vermögens- u. Investitionsrecht 1993, S. 334 ff.

XI. Ausländisches Parteienrecht

Béguin, Jean Claude: Essai de bilan des lois de 1988 et 1990 sur la transparence et le financement de la vie politique en France, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 1994, S. 401 ff.

Bosmans, Jac: Die Entwicklung des Parlamentarismus und der politischen Parteien in den Niederlanden, in: Die Niederlande und Deutschland 1992, S. 65 ff.

Charlot, Jean: Die politischen Parteien und das Parteiensystem in Frankreich.- Paris: Min. des affaires étrangères, Dir. de la presse, de l'inf. et de la communication 1992

Gikas, Vassilios: Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland. Eine Analyse der griechischen Rechtsprechung unter vergleichender Berücksichtigung des deutschen Rechts, Baden-Baden 1994

Helms, Ludger: Strukturwandel im italienischen Parteiensystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/94, S. 28 ff.

Herzmann, Jan: Motivation of party preferences in the CSFR after the 1990 election, in: Wahlen in Zeiten des Umbruchs, 1993, S. 319 ff.

Hoch, Martin: Türkische politische Organisationen in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für Ausländerrecht 1994, S. 17 ff.

Hoffhaus, Tina: Wahlsysteme und Frauenrepräsentation. Ein Vergleich zwischen Großbritannien und Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 45/93, S. 22 ff.

C. Neues parteienrechtliches Schrifttum

- Johnson, Nevil*: Party government und Parteienstaat: Vergleichende Überlegungen zur Rolle der politischen Parteien in Deutschland und Großbritannien, in: Deutschland - Großbritannien - Europa, 1992, S. 323 ff.
- Kevenhörster, Paul*: Das japanische Parteiensystem im Umbruch. Stagnation oder Neubeginn?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 50/94, S. 3 ff.
- Moreau, Patrick*: Postkommunistische Parteien in Westeuropa. Anpassungsstrategien zum Überleben, in: Politischer Extremismus in Deutschland und Europa, 1993, S. 57 ff.
- Pivovarov, Jurij/Fursov, Andrej*: Die KPdSU und das kommunistische System. Zum Prozeß über das Verbot der KPdSU vor dem russischen Verfassungsgericht, in: Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien, 1993
- Stenzel, Rainer*: Die politischen Parteien Frankreichs in einer rechtsvergleichenden Analyse aus deutscher Sicht, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1994, S. 479 ff.
- Strenske, Bettina*: Rundfunk und Parteien in Italien, in: Beiträge zur Kommunikation in Politik und Gesellschaft, Hamburg 1993
- Tsatsos, Dimitris Th./Kedzia Zdzislaw* (Hrsg.): Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten, Baden-Baden 1994
- Weber, Peter*: Wege aus der Krise: Wahlreform und Referenden in Italien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34/94, S. 20 ff.

XII. Europarecht, Europawahlrecht

- Henschel, Thomas R.*: Die europäischen Parteienzusammenschlüsse, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, 1994, S. 273 ff.
- Niedermayer, Oskar*: Entwicklungstendenzen der westeuropäischen Parteiensysteme: Eine quantitative Analyse, in: Die Integration Europas, 1992, S. 143 ff.
- Tsatsos, Dimitris Th.*: Europäische politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages - Art. 138a EGV, in: EuGRZ 1994, S. 45 ff.

XIII. Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung

- Rozek, Jochen*: Kampf um die Wahlkampfkostenerstattung, in: JA 1994, S. 38 ff.

XIV. Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien

- Alemann, Ulrich von/Loss, Kay/Vowe, Gerhard* (Hrsg.): Politik - Eine Einführung, Opladen 1994
- Alemann, Ulrich von*: Parteien, Reinbeck 1995
- Armingeon, Klaus*: Gründe und Folgen geringer Wahlbeteiligung, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie 1994, S. 43 ff.

C. Neues parteienrechtliches Schrifttum

- Blessing, Karlheinz (Hrsg.):* SPD 2000. Die Modernisierung der SPD, Marburg 1993
- Falter, Jürgen W./Schumann, Siegfried:* Wähler und Sympathisanten der Republikaner in Bayern im Jahre 1990, in: Wahlen in Zeiten des Umbruchs, 1993, S. 73 ff.
- F.D.P.-Bundesvorstand:* Die Liberalen unter dem Vorsitz von Erich Mende. Sitzungsprotokolle 1960-1967, bearb. von Reinhard Schiffers, Düsseldorf 1993
- Feist, Ursula/Hoffmann, Hans-Jürgen:* Europawahl 1989 - Motor für ein Fünf-Parteien-System, in: Wahlen und europäische Einigung, 1994
- Fenske, Hans:* Deutsche Parteiengeschichte, Paderborn 1994
- Hamm-Brücher, Hildegard:* Wege aus der Politik- und Parteienverdrossenheit, in: Der Souverän auf der Nebenbühne, Opladen 1994, S. 190 ff.
- Haungs, Peter:* Plädoyer für eine erneuerte Mitgliederpartei. Anm. zur aktuellen Diskussion über die Zukunft der Volksparteien, in: ZParl 1/1994, S. 108 ff.
- Helms, Ludger:* Parteienregierung im Parteienstaat. Strukturelle Voraussetzungen und Charakteristika der Parteienregierung in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich (1949 bis 1992), in: ZParl 4/1993, S. 635 ff.
- Juhász, Zoltán:* Wahlabsicht und Rückerinnerung - zwei Angaben zur aktuellen Bewertung der politischen Parteien?, in: Wahlen in Zeiten des Umbruchs, 1993, S. 27 ff.
- Kleinfeld, Ralf/Luthardt, Wolfgang (Hrsg.):* Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg 1993
- Küchler, Manfred:* Problemlösungskompetenz der Parteien und Wahlverhalten bei den Wahlen zum Europäischen Parlament 1989, in: Wahlen und europäische Einigung, 1994, S. 135 ff.
- Lamprecht, Rolf:* Die falschen Väter. Das Grundgesetz geriet in die Mühle der Parteipolitik, in: Der Spiegel, 1994, Heft 25, S. 35
- Langguth, Gerd:* Bündnis 90/Die Grünen nach ihrer zweiten Parteigründung. Vier Thesen, in: Politische Studien, 1994, S. 36 ff.
- Leif, Thomas:* Hoffnung auf Reformen? Reformstau und Partizipationsblockaden in den Parteien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/93, S. 24 ff.
- Lenk, Kurt:* Rechts, wo die Mitte ist. Studien zur Ideologie: Rechtsextremismus, Nationalsozialismus, Konservatismus, Baden-Baden 1994
- Lepszy, Norbert/Veen, Hans-Joachim:* Rechtsradikale in der parlamentarischen Praxis: Die "Republikaner" in kommunalen und Landesparlamenten sowie im Europaparlament, in: ZParl 2/1994, S. 203 ff.
- Lösche, Peter:* "Lose verkoppelte Anarchie". Zur aktuellen Situation von Volksparteien am Beispiel der SPD, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 43/93, S. 34 ff.
- Merkel, Gerd:* So nicht, Herr Präsident! Diskussionsbeitrag zu Richard von Weizsäckers Parteienkritik, Teugn 1992

C. Neues parteienrechtliches Schrifttum

- Mielke, Gerd/Eith, Ulrich:* Honoratioren oder Parteisoldaten? Anmerkungen zur Parteienkritik im Lichte einer Untersuchung der Gemeinderatskandidaten bei der Kommunalwahl 1989 in Freiburg, in: *Wahlen in Zeiten des Umbruchs*, 1993, S. 157 ff.
- Möller, Horst:* Deutschland zwischen Ost und West: Die deutschen Parteien und die Westintegration nach 1945, in: *Staat und Parteien*, 1992, S. 771 ff.
- Papcke, Sven:* Wie ein Phoenix aus der Asche? Der bundesdeutsche Parteienstaat der Nachkriegsgeschichte, in: *Vorgänge 1994*, Bd. 125, S. 71 ff.
- Patzelt, Werner J.:* Zur Rekrutierungspraxis der Parlamente und zum internationalen Vergleich, in: *Bitburger Gespräche 1993/2*, München 1993, S. 123 ff.
- Patzelt, Werner J.:* Das Volk und seine Vertreter: Eine gestörte Beziehung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 11/94, S. 14 ff.
- Pfahl-Traugber, Armin:* Rechtspopulistische Parteien in Westeuropa. Das Eindringen in die demokratische Mehrheitskultur, in: *Politischer Extremismus in Deutschland und Europa*, 1993, S. 39 ff.
- Raschke, Joachim:* Auf dem Weg zur Minimalpartei. Scharpings SPD oder der Verfall der Opposition, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1994, S. 800 ff.
- Roth, Roland:* Demokratie von unten. Neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution, Köln 1994
- Schmitt, Hermann:* Parteibindungen und Issuekompetenz der Parteien als Determinanten der Wahlentscheidung: Eine vergleichende Analyse von Wahlverhalten in Zehn Ländern der EG, in: *Wahlen und europäische Einigung*, 1994, S. 161 ff.
- Schneider-Haase, Torsten:* Wie politikverdrossen sind die Deutschen wirklich?, in: *Stadt und Gemeinde 1994*, S. 233 ff.
- Schütte, Volker:* Ein Bürgerkrieg gegen Parteienverdrossenheit?, in: *ZParl 2/1994*, S. 262 ff.
- Schumacher, Martin:* Gründung und Gründer der Kommission für Geschichte des Parlamentarismus und der politischen Parteien, in: *Staat und Parteien*, 1992, S. 1029 ff.
- Salomon, Dieter:* Grüne Theorie und graue Wirklichkeit. Die Grünen und die Basisdemokratie, in: *Freiburger Schriften zur Politikwissenschaft*, 1992
- Starke, Frank Christian:* Krise ohne Ende? Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen, Köln 1993
- Thierse, Wolfgang:* Politik- und Parteienverdrossenheit. Modeworte behindern berechtigte Kritik. Zur Notwendigkeit gesellschaftlicher Reformen, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 31/93, S. 19 ff.
- Unsel, Siegfried (Hrsg.):* Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland, Frankfurt a.M. 1993
- Veen, Hans-Joachim/Hoffmann, Jürgen:* Die Grünen zu Beginn der neunziger Jahre: Profil und Defizite einer fast etablierten Partei, VII, Bonn 1992

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

*Prof. Dr. Ulrich von Alemann
FernUniversität Hagen*

Kritische Rezension des Buches von Hans-Herbert von Arnim "Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes!"¹

"Stellen Sie sich vor, morgen ist Wahl und keiner geht hin." Verfolgt man die deutsche Debatte in den Medien um Nichtwähler und Parteienverdrossenheit, Null-Bock auf Politik bei Jugendlichen und Politikerschelte der letzten zwei Jahre, so sollte man meinen, wir wären tatsächlich so weit. Ist das wirklich so? Trotz der epochalen Ereignisse in Deutschland und Europa seit 1989 hat sich in der realen Politik überraschend wenig gewandelt: Die christdemokratisch-liberale Koalitionsregierung behielt 1990 ihre Mehrheit in den ersten gesamtdeutschen Wahlen. Die SPD blieb Oppositionsführerin. Das Bundestagsplenum wurde nur ergänzt durch die kleine Gruppe der GRÜNEN/Bündnis 90 aus den neuen Bundesländern, während die westlichen GRÜNEN, auch das sicher eine Einheitsfolge, den Zug, d.h. den Einzug verpaßten. Ganz neu war nur die PDS, die zwar sicher noch länger in Landtagen der neuen Bundesländer bleiben wird, aber in den alten Bundesländern wohl kaum Fuß fassen wird.

Das alles könnte sich mit dem "Superwahljahr 1994" in Deutschland gravierend ändern, so fürchteten, glaubten, hofften viele. 19 Wahlen in Deutschland und als zwanzigste Wahl die eines neuen Bundespräsidenten könnten die deutsche politische Landschaft drastisch wandeln, vielleicht aber auch nicht. Die erste der vielen Wahlen im Frühjahr 1994 in Niedersachsen hatte gezeigt, daß alles in der Tat nicht so dramatisch kommen muß, wie befürchtet. Die Rechtsradikalen und die bürgerlichen Protestparteien (STATT-Partei) haben eine Schlappe erlitten, Grüne und SPD sind gemeinsam so deutlich gestärkt, daß die SPD sogar knapp allein regieren kann. Das Chaos blieb aus, nur die Opposition aus CDU und FDP mußte eine Niederlage einstecken. Schon in der Woche vor der Niedersachsen-Wahl hatte der SPIEGEL eine neue deutsche Verdrossenheit ausgerufen: die Verdrossenheit an der Parteienverdrossenheit. Da ist was dran. Nach der Bundestagswahl 1994 ist das Ergebnis kaum anders: die Koalition wurde wieder knapp bestätigt, SPD, Bündnis 90/GRÜNE und die im Osten stabilisierte PDS (dank einiger Direktmandate) bilden die Opposition.

Ist also business as usual angesagt? Von außen betrachtet sicherlich. Die internationalen Ängste, gerade einer Frau Thatcher, vor neuen deutschen Großmachtambitionen sind schnell verklungen. Das Chaos in Osteuropa, die Probleme der ehemaligen Sowjetunion, die Krise auf dem Balkan, lassen die innerdeutschen Probleme als geradezu lächerlich und luxuriös erscheinen. Die Deutschen, so sieht es vom Ausland her aus, krepeln die Ärmel auf. Fleißig und effizient, wie sie nun einmal sind, bereiten sie einen zweiten Wiederaufbau vor, legen sie den Grundstein für ein zweites deutsches Wirtschaftswunder. Dabei sind sie ein bißchen hysterisch, "the German angst", wie beim Waldsterben und der Nachrüstung, und übertreiben ihre Probleme mit der Politikverdrossenheit gerne maßlos. Was haben wir Amerikaner, Franzosen, Engländer oder Italiener dagegen für Sorgen mit unserem politischen System und Personal!

¹ Kindler Verlag, München 1993, 399 S., DM 38,-.

"Man kann sich heute kaum leichter Beifall holen, als wenn man auf die Parteien schimpft." Wer mag das jüngst gesagt haben? Es könnte in jedem Staat Europas heute so formuliert werden, aber das Zitat stammt von dem deutschen Politologen Otto Heinrich von der Gablentz aus dem Jahre 1952! Kritik an den Parteien ist also nicht neu. In der Tat: Die Deutschen haben die Parteien noch nie geliebt. Krisen der Parteien und ihrer Akzeptanz gab es deshalb regelmäßig in ihrer Geschichte. Kritik ist nichtsdestoweniger natürlich notwendig. Gerade auch heute. Parteienfinanzierung, Amigo-Affären, hohle Wahlversprechen, mangelhafte innerparteiliche Demokratie - es gibt genug zu tun, wo die Parteien und ihre Kritiker konkret anpacken müssen. Wenn ich jetzt überzogene Parteienkritik kritisiere, heißt das nicht, daß ich für Eia-Popeia plädiere. Aber die Arme hochreißen und Zetermordio zu rufen, ist gleichzeitig eine Ohnmachtsgeste und hält vom konkreten Anpacken von Reformen - dem koordinierten Gebrauch von Kopf und Hand - ab.

Die Kritik an den Parteien ist in jüngster Zeit besonders schrill geworden. Im Chor der Parteienkritiker gibt es Stimmen aus der Publizistik, aus der Wissenschaft und aus der Politik selbst. Im Mega-Wahljahr boomen auch die Politiktitel auf dem Buchmarkt. Wir greifen einen Band heraus, der auf den Bestsellerlisten steht.

Das neue Buch des Vielschreibers Hans-Herbert von Arnim, immerhin z. Z. Rektor an der renommierten Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, wo die deutsche Beamtenelite ausgebildet wird, trägt den reißerischen Titel "Staat ohne Diener. Was schert die Politiker das Wohl des Volkes?" Es ist kein dünnes Pamphlet, wie der Titel suggeriert, sondern eine dickleibige Abhandlung von 400 Seiten in neun Kapiteln. Das übermächtige Leitmotiv ist das Versagen der politischen Parteien, gemeinwohlorientierte Politik anzubieten, da sie nur Interesse an sich selbst, an Pensionen und Pfründen, Diäten und Spenden, Ämterpatronage und Korruption hätten.

Die Politik- und die Politikerfinanzierung ist von Arnims Thema, das ihn umtreibt und das er seit langem in zahlreichen Aufsätzen, Artikeln und Broschüren sowie neuerdings Talkshows und Interviews intoniert und das auch sein vorletztes Buch, 'Der Staat als Beute', bestimmt hat. Im Herbst 1993 hat er schon 'Demokratie ohne Volk' veröffentlicht - eine "Originalausgabe" laut Impressum, die aber ausschließlich aus Aufsätzen und Vorträgen besteht. Diese Bücher aus 1993 hatten eigentlich schon alles gesagt, was er zum Thema zu sagen hat und was in diesem neuen Band noch einmal umgerührt und schärfer aufgerührt wird, ergänzt durch ein Kapitel über die Verbände ("Dominanz des organisierten Egoismus") sowie über den deutschen Föderalismus ("Deformation einer Idee").

Jetzt geht es also um die Demokratie als Ganzes und besonders immer wieder um das Volk. Hans-Herbert von Arnim hat sich in der Vergangenheit Meriten erworben durch die unermüdliche und akribische Aufdeckung von Problemen der Parteien- und Politikerfinanzierung in Deutschland. Diätenskandale sind von ihm aufgedeckt, üppige Ministerpensionen entlarvt worden. Er hat seine Verdienste als bissiger Terrier, den die Schatzmeister der Parteien und andere, die schnelle Blitzgesetze zur Politikerfinanzierung lieben, fürchten und hassen wie Pest und Cholera. Das läßt ihn ungerührt. Respekt. Er handelt nach dem Motto der Lateiner: oderint dum metuant (mögen sie mich hassen, wenn sie mich nur fürchten). Aber er hat die Gefahr des Verbeißen in sein Thema nicht erkannt. Keiner kann ihm wohl raten, etwas weniger blindwütig um sich zu beißen und insbesondere: sein Spezialgebiet nicht für das Ganze zu erklären.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Politikfinanzierung ist wichtig, keine Frage, aber nicht alles. Welche Politik die Parteien machen, interessiert ihn nicht. Daß es Unterschiede zwischen den Parteien gibt, die der Wähler klar erkennt, nach denen er wählt, wird irrelevant. In für den Leser ermüdenden Wiederholungen wird ihm eingebleut: "Die Auswüchse im Wirken der politischen Parteien, die sich zu Herren des Volkes aufgeschwungen haben, aber ihre eigentlichen Aufgaben im Dienste des Volkes nicht mehr befriedigend erfüllen; das Krebsgeschwür der Ämterpatronage, durch welches die letzten verbliebenen Gegengewichte gegen Fehlentwicklungen im Parteienstaat allmählich gleichgeschaltet und die Gewaltenteilung unterlaufen wird; eine staatliche Politikfinanzierung wie im Schlaraffenland, welche die politische Klasse in eigener Sache und zum eigenen Nutzen beschließt; die mangelnde institutionelle Gerüstetheit der Politiker, dem Druck organisierter Partikularinteressen standzuhalten und das Gemeinwohl zu wahren; das Auseinanderfallen von Entscheidung und Verantwortung in vielen Bereichen und zahlreiche Schieflagen im Föderalismus und in der Verfassungsordnung der Bundesländer." (S. 336 f.)

Schön und gut könnte man sagen, ein Egomane hat sich vergaloppiert. Der Mann überzieht halt ein bißchen, aber im Grunde hat er doch einen richtigen Kern erwischt: Die immense Politikfinanzierung in Deutschland ist doch wirklich ein Krebsübel, soll er doch trommeln. Ich sehe das anders. Kann man unser Wirtschaftssystem allein auf Grund einer Analyse der Gehälter, Spesen und Seilschaften unserer Manager über die kritische Klinge springen lassen? Sind Produktionsqualität und Qualität der Arbeit, internationaler Wettbewerb und qualitatives Wachstum unwichtig, da sich auch unsere Manager ihre Einkommen selbst gewähren wie die Politiker? Auch hier gibt es ähnliche Auswüchse, ohne daß man dies vernünftigerweise zum Angelpunkt einer Systemkritik machen muß. Und ein Systemkritiker ist von Arnim. Er nimmt nicht mehr wie früher das persönliche Fehlverhalten einzelner aufs Korn. "Die Mängel (sind) ganz überwiegend struktur- und systembedingt" (S. 15). Aber er ist kein Luther, wie er sich geriert, höchstens ein Thomas Münzer. Seine Kritik, seine Politiktheorie und insbesondere seine Konsequenzen sind gefährlich und verantwortungslos. Das ist zu begründen.

Ich halte seinen Parteienbegriff für konservativ-harmonisierend, seine Volksbegriffe für mystisch, seinen Verbände-begriff für antipluralistisch, seinen Föderalismusbegriff für technokratisch und seine Besserungsvorschläge für antiparlamentarisch.

"Die Parteien haben im politischen Leben der Bundesrepublik Deutschland alle Fäden in der Hand. Kehrseite ihrer alles beherrschenden Stellung ist die völlige Entmachtung des Volkes" (S. 105). Die Parteien entmündigen das Volk, unterlaufen die Gewaltenteilung, beuten die staatlichen Institutionen durch Ämterpatronage und Eigenfinanzierung aus, sie schaden dem Gemeinwohl, so seine immer wieder repetierten zentralen Vorwürfe.

Haben wir das nicht schon einmal gelesen? Ja, hier ist es: "An die Stelle eines einheitlichen, ungebrochenen Staats- oder Volkswillens setzen sie ihren Einzelwillen oder brauen die Willensbestrebungen der verschiedenen Parteien zu einem lächerlichen Kompromiß zusammen; anstatt an das Gemeinwohl denken sie nur an ihre schäbigen Interessen; losgelöst vom Volke, daß sie dennoch mit üblichen demagogischen Methoden am Gängelband ihrer Parolen halten, errichten sie eine Herrschaft, in der sie weniger an die Sicherung des Volkes nach außen und die Ordnung im Innern denken als an das Aushandeln von Pöstchen und Pfründen. So etwa lassen sich die Anschuldigungen gegen das Parteiensystem zusammenfassen." Da klingt wie Originalton von Arnim, was Kurt Sontheimer in seiner klassischen Studie 'Antidemokratisches Denken in der

Weimarer Republik` (3. Aufl. 1992, S. 161) auf den Punkt gebracht hat. Der O-Ton hört sich so an: "Der Pluralismus, d. h. die Vervielfältigung des Staates durch die Interessen, oder anders ausgedrückt, die Eroberung des Staates durch die Interessen, die Korruption des Staates und die Herrschaft der Parteien anstelle des souveränen Volkes - das sind die Formen, welche die Verfassung gezeitigt hat. Der korrupte Staat, der Parteienstaat - das ist das System, welches gebrochen werden muß." So der jung-konservative Publizist Walter Schotte 1932 in 'Der Neue Staat'. Unfair, wird man mir vorwerfen, die konservative Revolution am Ende der Weimarer Republik zu beschwören, das ist ein Knüppelargument, das man nicht gleich wegen ein paar ähnlicher Assoziationen schwingen sollte.

Deshalb zitiere ich von Arnim selbst zu seinem Volksbegriff: "Weil das Volk entmündigt ist, kann es nichts Wertvolles ausbilden, bleibt es dumpfe Masse, politisch apathisch und uninteressiert. Unsere Demokratie ist kritikwürdig, weil sie in Wahrheit keine Demokratie ist. Die Pseudodemokratie muß erst zur wirklichen Demokratie gemacht werden" (von Arnim 1993, S. 60). Oder weiter: "Nur Verantwortung erzieht. Ein Volk ohne Verantwortung muß fast notwendig politisch uninteressiert und eigensüchtig bleiben" (S. 59 f.).

Ist eine solche Sprache nicht doch verräterisch? Reibt sich da keiner die Augen? Nur eine Marotte, nicht vom Wähler oder Bürger, sondern vom "Volk" zu reden? Ich glaube nicht, denn dieses Reden in manichäischen Gegensatzpaaren hat System: Volk gegen politische Klasse, Parteien gegen Gemeinwohl, gut gegen böse. Da ist kein Platz zwischendrin. So fallen z. B. die Medien einfach aus. Sie kommen in dem dicken Buch nur in ein paar Nebensätzen und Randbemerkungen vor. Die Öffentlichkeit, die öffentliche Meinung, die Macht der neuen Medien - alles Fehlangeige. Das Volk steht allein und heroisch gegen die korrupten Politiker und die egoistischen Interessenverbände, die ihm alle natürlich das Fell über die Ohren ziehen. Das arme Schaf.

Überhaupt die Interessenverbände. Hier hat er die neuere Pluralismusdebatte schlicht nicht zur Kenntnis genommen. "Die These, alle wichtigen Interessen ließen sich auch angemessen organisieren, ist, wie in Kapitel 6 gezeigt wurde, falsch" (S. 290). Schön, leider vertritt nur seit 20 Jahren kein ernstzunehmender Verbändeforscher mehr diese These. "Aus verbandsoziologischen Gründen lassen sich vor allem ganz allgemeine Interessen und die Interessen von Randgruppen ohne Konfliktpotential nicht wirksam verbandlich organisieren" (S. 290 f.). Okay, das hat die Wissenschaft in den 60er Jahren geglaubt. Aber was ist mit den Umweltverbänden, Frauen, Grauen Panther, Amnesty International, Greenpeace und nicht zuletzt den Steuerzahlern? Haben sich diese allgemeinen Interessen nicht in den letzten 15 Jahren wirksam organisiert und wirkungsvoll in die Politik eingemischt? Insbesondere mit Hilfe der Medien und der öffentlichen Meinung?

Hat von Arnim nicht selbst das Forschungsinstitut des Bundes der Steuerzahler geleitet und viele seiner Gutachten dadurch finanziert? Die Bedeutung solcher "public interest groups" ist erstarkt, von Arnim ist dies unbekannt. Auch die Randgruppen, Anonyme Alkoholiker oder Krebsnachorggruppen haben erstaunliche Organisationserfolge erzielt - gegen die alte Theorie, an der von Arnim immer noch hängt. Er muß es ja, sonst brähe sein schönes Argumentationsgerüst von der "Dominanz des organisierten Egoismus" zusammen. Ja, auch Anonyme Alkoholiker sind Egoisten und die Funktionäre des Bundes der Steuerzahler ebenso: Trotzdem können sie gute Arbeit leisten, die insgesamt gemeinwohlverträglich ist. Wie auch die vielgescholtenen Tarifparteien, um deren Moderatheit uns die Welt beneidet. Daß sich aus den Interessenkonflikten von

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen, Verbänden, Vereinen, Medien, Parteien, Kirchen nachträglich doch so etwas wie ein Gemeinwohl herauspendelt, das ist Pluralismus. Und gerade dies bestreitet von Arnim. Für ihn dürfen Politiker und Parteien keine Interessen haben, sondern nur das Gemeinwohl im Auge.

Auch um den Föderalismus, der uns von den Alliierten aufgedrängt worden sei, steht es in Deutschland nicht gut, laut von Arnim. "Parteien- und Staatsversagen zeigen sich gerade bei Schlüsselfragen des Föderalismus, z. B. beim Scheitern der Neugliederung der Bundesländer und dem Auflaufen aller Bemühungen, die viel zu großen Landesparlamente zu verkleinern" (S. 295). Die Größe der Landesparlamente wird natürlich allein wieder ein Problem der Politikfinanzen, zu teuer seien die vielen Abgeordneten. Ist es nicht etwa überlegenswert, um dem Bürger mehr Nähe zum Abgeordneten zu ermöglichen? Der Zuschnitt der Länder sollte rigoros geändert werden, die kleinen abgeschafft, andere zusammengelegt, damit es "sachgerechter" zugeht. Ist das demokratischer? Hat er hier das Volk gefragt, ob es sich sein Land nehmen lassen will? Der Populist mutiert hier plötzlich zum Technokraten. Gerade die fünf neuen Bundesländer haben gezeigt, daß die Menschen partout in überschaubaren Grenzen leben möchten. Hier ist eine Identität gewachsen, für die der Verwaltungsjurist von Arnim kein Gespür hat.

Seine Reformvorschläge werden bei den Ländern am klarsten. Das Gros ihrer Aufgaben liege doch ganz in der Verwaltung. "Die zentrale, den Ländern verbliebene Funktion, ist die Exekutive und ihre Kontrolle durch Parlament, Öffentlichkeit und Volk" (S. 323). Dafür braucht es keinen Parlamentarismus, den kann man auf Länderebene abschaffen, denn "für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben ist ein parlamentarisches System, in dem das Parlament die Regierung wählt und notfalls abwählt, aber nun einmal nicht voll angemessen" (S. 323). Man könnte die Länderverfassungen analog der süddeutschen Kommunalverfassung umbauen: Das Volk wählt direkt den Ministerpräsidenten, der bestimmt seine Verwaltung selbst, ein Parlament ist nur zur Kontrolle da. Die alte Gewaltenteilung ist damit wieder perfekt. Die Exekutive steht der gesamten Legislative gegenüber. Im übrigen kann das Volk durch Volksentscheid mitregieren. Dann, und das ist der entscheidende Dreh dabei, braucht man die Parteien kaum mehr. Sie werden überflüssig wie die Parteibuchwirtschaft und die Ämterpatronage. Man hat ja den Ministerpräsidenten, "er wäre der natürliche Patron des Wohls des gesamten Landes und ein wirkungsvolles Gegengewicht gegen ansonsten leicht dominierende Partikularinteressen" (S. 328).

Mich schaudert. Ist das Paternalismus oder Populismus? Oder beides? Jedenfalls ist es Antiparlamentarismus und Antipluralismus, was uns hier serviert wird. Ein plebiszitäres Präsidialsystem wird zunächst auf Landesebene vorgeschlagen. Das sei mit dem Grundgesetz durchaus vereinbar. Vielleicht wird es im nächsten Buch konsequenterweise auch für den Bund gefordert.

Brechen wir hier ab. Es gibt noch manches zu diesem Buch zu sagen. Jedenfalls lohnt aber die Lektüre des mit ermüdenden Wiederholungen langgezogenen Werkes nicht. Eines der kurzen knackigen Essays des Autors, z. B. am 27.11.1993 in der FAZ, reicht völlig aus, um zu wissen, was er will. Die Essenz ist besser als die Verdünnung. Er will eine neue Politik, eine neue Verfassung, einen neuen Staat. "Darum rufen wir nach dem neuen Staat, der ein starker Staat sein muß, frei von Interessen, gerecht zu sich, unabhängig von den Parteien." Nein, soweit geht von Arnim noch nicht. Dies war wieder Walter Schotte 1932. Unser Autor will insbesondere neue Parteien, er sollte eine überparteiliche und unpolitische Partei, die keinen Interessen dient und nur

Ulrich von Alemann

das Gemeinwohl will, selbst gründen. Andeutungen finden sich dazu in dem genannten Zeitungsartikel. Seine Studierenden und Kollegen an der Verwaltungshochschule in Speyer werden die Wendung ihres Rektors als interessantes Studienobjekt betrachten können. So auch die Tatsache, daß im Impressum dieses Buches eines notorischen Kämpfers für die Korrektheit der Verwaltung steht "Satz: Lehrstuhl Prof. Dr. v. Arnim, Speyer". Sicher ist mein Mißtrauen unbegründet, daß hier öffentliche Lehrstuhlmittel für den Satz eines Buches der politischen Publizistik benutzt wurden. Honi soit qui mal y pense.

Für eine zweite Generation des Parteienrechts¹

I. Einführung: Das Problem

1. Krisenerscheinungen des "Parteienstaates"

Seit einiger Zeit greift ein zunehmendes Unbehagen an den politischen Parteien und an ihren führenden Repräsentanten um sich. "Politikverdrossenheit" wurde zum Wort des Jahres 1992 erhoben, vor allem in der Variante der "Parteienverdrossenheit"! Das Wort und die Sache haben, gefördert durch die Kritik des Bundespräsidenten, dem Thema zu einer breiten Öffentlichkeit verholfen. Angesichts ungelöster und - so will es fast scheinen, durch den politischen Prozeß in seiner bisherigen Strukturierung - auch unlösbarer Probleme werden die Parteien als "ratlose Riesen" bezeichnet, wird die Feststellung getroffen "die Dinosaurier werden immer trauriger".

Vor allem wird beklagt, daß die Parteien Macht und Einfluß ungebührlich ausdehnten. Ein krakenartiger Zugriff auch auf Institutionen, die eigentlich ihrem Einfluß entzogen sein sollten, wird notiert, so etwa auf die Rundfunkanstalten.

Komplementär zu solchen Erweiterungen des Einflußgebietes treten *Funktionsdefizite* auf: Wichtige Probleme werden über die Parteien nicht hinlänglich in den politischen Entscheidungsprozeß eingespeist. Die Durchlässigkeit der Parteien für Interessen und Auffassungen ist begrenzt. Die politische Diskussion wird von eher randständigen Themen beherrscht, drängende Zukunftsprobleme wagt man im Hinblick auf die Wahlaussichten nicht anzusprechen. Diese Mängelercheinungen und das Mißvergnügen an den politischen Parteien verdienen jedenfalls insofern das Prädikat "Krise" als die Regierungsparteien und die etablierte Opposition zugleich Wähler verlieren.

Ein eigener Punkt, der in der öffentlichen Beurteilung erheblichen Stellenwert hat, ist das Fehlverhalten einzelner Politiker. "Traumschiff" und "Amigo" mögen als Hinweis genügen. Solche Vorwürfe wie auch der Eindruck eines sachlichen Versagens der Politik haben die "Classe politique" zu einem eigenen Thema werden lassen. All dies gibt Anlaß nachzudenken über die wesentlich parteigetragene Form unserer Demokratie, über Ursachen festgestellter Mängel und über mögliche Abhilfen.

2. Keine fundamentale Kritik an den politischen Parteien als solchen

Kritik an den Parteien läuft Gefahr, eingestellt zu werden in eine Tradition der Kritik am Parteiwesen, die eine unglückselige Rolle in der deutschen Geschichte gespielt hat. Es ist zu befürchten, daß Parteienkritik umschlägt in eine Ablehnung der Parteitätigkeit überhaupt.

¹ Der Text gibt das Manuskript des am 6.4.1994 in Hagen im Rahmen des Parteienrechtlichen Seminars gehaltenen Vortrages wieder. Er ist weder in Einzelheiten ausgearbeitet, noch um Anmerkungen ergänzt worden.

Demgegenüber ist die Notwendigkeit politischer Parteien in einer parlamentarischen Demokratie zu betonen! Parteien sind "selbstsubstitutive" Errungenschaften, d.h., nicht schlechthin abzuschaffen, sondern nur zu verändern, zu verbessern - und ggf. zu ergänzen um komplementäre Einrichtungen, die nicht zu beseitigende Schwächen ausgleichen können. "Statt-Partei" - der Name weist einen Irrweg.

Ich möchte also *keine* Fundamentalkritik üben! Meine Absicht geht auf Verbesserung der Parteien und ihrer Leistungen. Die Errungenschaften der Parteien und ihre rechtlichen Absicherungen sollen erhalten werden; auch in diesem Sinne also keine Alternative, sondern eben eine *zweite Generation* des Parteienrechts, die besser auf die gewandelten Umstände eingestellt ist. Damit ist die Frage nach der ersten Generation des Parteienrechts angesprochen.

3. *Die "erste Generation des Parteienrechts" und seine Aufgabe*

a) Die alte Abneigung gegen das Parteiwesen wurzelt letztlich im Glauben an ein objektiv vorfindbares Gemeinwohl und damit verbunden an einen privilegierten Zugang zu diesem durch die Staatsorgane, insbesondere die Exekutive. Unter diesen Vorzeichen wurden die Parteien ablehnend betrachtet, bestenfalls geduldet. Im Recht existierten sie als solche nicht.

b) Demgegenüber brach sich die Erkenntnis Bahn, daß das Gemeinwohl erst in der politischen Auseinandersetzung gefunden werden könne, daß es in streitigen Diskursen Gestalt gewinne, nicht aber a priori festgelegt sei, daß das Gemeinwohl das Ergebnis von Entscheidungsverfahren unter Beachtung von Regeln und Kompetenzen sei.

Institutioneller Hauptakteur dieser Gemeinwohlbestimmung ist die Partei, sie trägt wesentlich die öffentlichen Diskussionsprozesse und die institutionalisierten politischen Entscheidungsverfahren. Grundlage dieser Vorstellung ist ein Pluralismus von Interessen und Ideen. Das Recht anerkennt auf dem Boden dieser Konzeption die Parteien als notwendige Träger des politischen Prozesses; sie werden in Verfassungstexten genannt und mit Funktionsgarantien ausgestattet: Bestimmungen über ihre Freiheit, ihre Rolle bei Wahlen, die Garantie ihrer Chancengleichheit, auch ihre Finanzierung. Dies ist von *H. Triepel* beschrieben worden als Entwicklung von der Dubiosität zur verfassungsrechtlichen Relevanz. All dies ist Geschichte, die damit verbundenen rechtlichen Errungenschaften sollen genannt werden als die

"erste Generation des Parteienrechts".

4. *Der Folgeproblemcharakter gegenwärtiger Schwierigkeiten*

Die Arbeit der Parteien unter diesen Rechten, die ihnen begründetermaßen eingeräumt wurden, hat indes *Begleit- und Folgeprobleme* gezeitigt, die zunehmend Aufmerksamkeit gewinnen. "Parteiherrschaft" und "Parteienstaat" (im kritischen Sinn), sind Schlagworte, die diesem Problem gewidmet sind. Freilich: Diese Probleme dürfen nicht dramatisiert werden. Jede Problemlösung, jede Errungenschaft führt auch dazu, daß neue Schwierigkeiten auftreten: Folgeprobleme. Die durch die Lösung von Primärproblemen entstandenen Probleme stellen grundsätzlich kein Argument gegen die Wünschbarkeit der Primärerrungenschaft selbst dar. Dies gilt auch für die Parteien.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Ebensowenig dürfen diese Sekundärprobleme aber unbearbeitet bleiben. Dann droht nämlich in der Tat, daß die negativ zu bewertenden Nebenfolgen der Errungenschaft deren Leistungsbilanz verschlechtern, gar so sehr, daß die Existenzberechtigung der Primärrungenschaft in Zweifel gerät. Eben weil die Parteien auch in Zukunft nötig sind, muß mit Ernst die Bearbeitung der zutage getretenen Sekundärprobleme angepackt werden. Diese Aufgabe ist Gegenstand einer

"zweiten Generation des Parteienrechts".

Ihre Stunde scheint jetzt gekommen zu sein.

5. *Eine "zweite Generation des Parteienrechts" als Aufgabe der Rechtspolitik*

Die Skizzierung einer solchen zweiten Generation des Parteienrechts ist eine Aufgabe der *Rechtspolitik*. Auch sie ist eine legitime Teildisziplin der Rechtswissenschaften (im Plural!). Anders als die Dogmatik steht sie nicht unter den Bindungen des einfachen Rechts und ist nicht nur auf dessen Auslegung und Systematisierung verwiesen. Sie kann tiefer, ausgehend von den verfassungsrechtlichen Vorgaben, nach den zu verfolgenden Zielen fragen und sie muß sich gründlich mit den tatsächlichen Umständen auseinandersetzen, welche die Erreichung dieser Ziele behindern oder fördern. Die Rechtstatsachenforschung hat hier einen Hauptabnehmer. Im Folgenden wende ich mich den Ursachen der Parteienkrise zu, den Erscheinungsformen eines ungebührlichen Ausgreifens und den Aufgaben einer zweiten Generation des Parteienrechts.

II. *Zu den Ursachen der Parteienkrise*

Das Nachdenken über eine zweite Generation des Parteienrechts hat bei den *Ursachen* anzusetzen für diese Parteienkrise. Zwar kann dies hier nur angedeutet werden, immerhin ist festzustellen, daß wir es nicht mit einem auf Deutschland begrenzten Phänomen zu tun haben, daß vielmehr eine europaweit zu beobachtende Entwicklung vorliegt. Die etablierten Parteien sind auch andernorts "in Not", die *italienischen* Wahlen haben dies soeben gezeigt, und zwar in beidem: nicht nur dem Ergebnis, sondern bereits in den angetretenen Parteiformationen. Im folgenden nur *einige* Erklärungsansätze, es gibt weitere.

1. *Expansion der Parteitätigkeit als Begleiterscheinung der Ausdehnung der Staatstätigkeit*

Die Expansion der Parteitätigkeit ist zum einen zu sehen als eine Begleiterscheinung der Ausdehnung der Staatstätigkeit. Der Zugriff der Parteien wird in dem Maße möglich, als die Staatstätigkeit sich auf weitere gesellschaftliche Bereiche erstreckt. Erst die Verstaatlichung, in einem umfänglichen Sinne, schafft Einflußmöglichkeiten für die Parteien. Die Ausdehnung der Parteitätigkeit überrascht so betrachtet kaum. Auch hier gilt: Gelegenheit schafft Diebe.

2. *Eskalationslogik in einer Wettbewerbssituation*

Die zweite Überlegung gilt den Handlungsbedingungen der Parteien. Diese stehen im Wettbewerb miteinander. Eine solche Situation ist durch eine *Eskalationslogik* gekennzeichnet. Es empfiehlt sich für die Beteiligten, neue Gebiete zu besetzen, um ihre Flanken dort abzusichern oder um selbst Vorteile aus der Eröffnung eines neuen Schlachtfeldes zu gewinnen.

So liegt es für die Parteien nahe, auf eine förderliche publizistische Begleitung ihrer Aktivitäten durch die Rundfunkanstalten achtend, mindestens dafür zu sorgen, daß diese nicht in die Hand der gegnerischen Parteien fallen. Präventionsabsichten und die, oft gar nicht unrealistische, Annahme, wenn man selbst nicht aktiv wird, gewinnt eine andere Partei Boden, treiben den Ausgriff der Parteien an. Das rationale Handeln in einer solchen Wettbewerbssituation erklärt also vieles an der Expansion, ein böser Charakter der Beteiligten braucht keineswegs bemüht zu werden.

3. *Statusinkonsistenz als eine Erklärung des Politikerfehlverhaltens*

Gleiches gilt auch für die Erklärung des derzeit so häufig zu beobachtenden Politikerfehlverhaltens vom Typ Amigo-Affäre. Mir scheint das soziologische Konzept von "Statusinkonsistenz" geeignet, plausibel zu machen, wie es zu solchem schäbigen Bemühen oder doch Akzeptieren von besonderen Vergünstigungen durch Politiker kommt.

In aller Kürze: gesellschaftliche Vorteile gibt es in mehreren Dimensionen, etwa Geld, Macht, Prestige. Wenn jemand in all diesen Dimensionen ungefähr einen ähnlichen Rang einnimmt, ergeben sich keine besonderen Probleme; anders aber bei auffallenden Differenzen zwischen diesen Dimensionen. Dies führt zu besonderen Anstrengungen, um das Defizit in einer Dimension auszugleichen und den Stand dem Niveau in den anderen Dimensionen anzugleichen. Dies erklärt den Eifer der Professoren - hoch im Prestige - nach Nebeneinkünften, die Suche reicher Leute nach einem Dokortitel oder, für die Universitäten ganz angenehm, das Bestreben von prächtigen Rechtsanwälten, durch Lehrveranstaltungen eine Honorarprofessur zu erlangen; dies vermag aber auch einen Beitrag zum Verständnis dafür zu leisten, weshalb Spitzenpolitiker sich im Lebensstil den Spitzenleuten in der Wirtschaft anzunähern trachten.

Diese drei Punkte begründen eine Tendenz zu den beklagten Aktivitäten der Parteien. Diese Tendenzen müssen sich nicht zwangsläufig durchsetzen, sie gewinnen aber dann die Oberhand, wenn keine hinreichend effektiven Kontrollen und Gegengewichte wirksam werden. Aufgabe einer zweiten Generation des Parteienrechts wird es also sein, solche Kontrollen und Grenzen für das Handeln der Parteien zu setzen.

4. *Modernisierungszwänge für die politischen Parteien*

Unabhängig davon ergeben sich aber auch Motive und Aufgaben einer zweiten Generation des Parteienrechts aus der Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung. Diese begründet *Modernisierungszwänge* für die Parteien. Diesen ist zwar nicht primär rechtlich zu begegnen, immerhin müssen die Modernisierungen rechtlich möglich sein und in Rechtsformen mindestens teilweise stabilisiert werden, sollen sie effektiv werden und sollen sie überdauern.

Es ist häufig notiert worden, daß die politischen Rahmenbedingungen und die gesellschaftlichen Verhältnisse überhaupt sich stark gewandelt haben gegenüber den Zeiten, in denen der vorherrschende Typ von politischer Partei mit seiner Organisationsform sich entwickelt hat.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Ich kann diesen Wandel der Umwelt der Parteien nur schlagwortartig an einigen Sektoren benennen:

- Die *Europäisierung der Politik* schreitet fort und hat die Frage einer europaweisen Organisation der politischen Parteien auf die Tagesordnung gesetzt, D. Tsatsos hat dies ja unlängst herausgearbeitet aus Anlaß von Art. 138a EGV.
- Ein anderer Anstoß für eine Fortentwicklung der Parteien liegt in *neuen Staatsaufgaben*, paradigmatisch: Umweltschutz. Bekanntlich hat er in Gestalt der Grünen zu einer Partei-neugründung geführt, die durch ein mindestens zeitweises Versagen der etablierten Parteien möglich wurde.

Neue Aufgaben können und werden immer entstehen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit einer programmatischen Fortentwicklung, strukturell betrachtet sogar einer vergrößerten programmatischen Flexibilität. Dies verlangt im Parteiinnenbereich die Entwicklung diskursiver Fähigkeiten; nicht die traditionstreue Fortschreibung "ewiger" Wahrheiten kann künftig im Mittelpunkt stehen, sondern die fachlich informierte und konzeptionell wagemutige Diskussion von Entwürfen, um neuen Problemen oder altbekannten Problemen auf neue Weise begegnen zu können.

- Ähnlich wirkt die *gestiegene Kompliziertheit* der Gesellschaft und damit die Notwendigkeit auch politische Fragen mit einem sehr viel höheren Maß an Sachwissen zu behandeln. Die Parteien müssen also nach Wegen suchen, Fachleute heranzuziehen und deren Wissen für die Parteiarbeit fruchtbar zu machen.
- Hinzu tritt die Auflösung relativ stabiler sozio-kultureller Milieus. Die darin gegebenen Wähler- und Mitgliederreservoirs werden für die Parteien unsicher. Das "katholische Milieu" oder die traditionellen Kreise der Arbeiterschaft können sich auch anders als in der Vergangenheit entscheiden - und tun dies auch zunehmend. Der Stammwähler stirbt aus. Die Klientel wird anspruchsvoller, die Partei muß in Antwort darauf intensiver und besser arbeiten, um Bürger für sich gewinnen zu können, sei es als Wähler, sei's als Mitglied.
- Neue Kommunikationstechniken halten auch bei den Parteien Einzug, was eine Reihe von Problemen zur Folge hat, die ich jetzt nicht weiter verfolgen möchte.

Insgesamt wird von den Parteien ein hohes Maß an Flexibilität verlangt, welches nur über eine erhebliche interne Variabilitätsbreite und Lernfähigkeit erreicht werden kann. Die Parteien bedürfen der partizipatorischen Strukturen, um sich in der Umwelt vorhandene Auffassungen und Fachwissen anzueignen. Die Mitgliedschaftsrolle wird ausdifferenzieren sein: heterogene Arten der Mitgliedschaft. In dieser Richtung denken ja bekanntlich alle Parteien nach. Eine wichtige Rolle kommt auch den Trabanten- oder Hilfsorganisationen zu.

Eine gestiegene Komplexität der inneren Struktur und der parteiinternen Verfahrensweisen, die diesen neuen Aufgaben entsprechen, muß erst noch entwickelt werden - unter Beachtung der grundgesetzlichen Direktiven für die Parteien.

So muß eine von vornherein durchaus zu begrüßende Innovation wie die Quasi-Urwahl des Kanzlerkandidaten, wie sie in der SPD exerziert wurde und zunehmend auch in anderen Parteien diskutiert oder schon praktiziert wird, eben einigen Minimalbedingungen genügen, um vor dem Recht Bestand zu haben. Das geübte Verfahren begegnet jedenfalls etlichen Einwänden, die sich auf den gemeinsamen Nenner der Manipulationsmöglichkeiten bringen lassen. Sowohl für die Teilnahme an solchen Urwahlen wie für die Ermittlung des Ergebnisses (genügt eine relative Mehrheit?) und auch für die Entscheidung, diesen Weg der Willensbildung zu wählen, bedarf es im vorhinein fixierter Kriterien.

Kurzum: Das Parteienrecht muß die veränderte Organisationswirklichkeit der politischen Parteien einholen und ebenso auch die Möglichkeit für neue Organisationsformen schaffen.

III. Erscheinungsformen einer ungebührlichen Ausweitung der Parteitätigkeit und daraus resultierende Funktionsmängel einer parteigetragenen Demokratie

Im folgenden sollen umrißhaft einige Problemfelder benannt werden, auf denen die Tätigkeit der Parteien als problematisch zu bezeichnen ist. Dabei sind zwei Spielarten zu unterscheiden: zum einen, wie die Parteien agieren, zum anderen, daß sie auf einem bestimmten Feld überhaupt tätig werden.

1. Beurteilungsmaßstäbe

Die Benennung einer Erscheinung als problematisch, die Diagnose einer "Krise" ist das Resultat der Anlegung normativer Maßstäbe. Diese sind hier kaum problematisch, so daß ich sie, zumal in diesem Kreis, sehr knapp behandeln kann. Zu nennen ist das Ensemble derjenigen Verfassungsvorschriften, die die Demokratie in der Ausgestaltung des Grundgesetzes bestimmen unter Einschluß der rechtsstaatlichen Gewaltenbeschränkung und der Gewaltenteilung, schließlich Gleichheits- und Neutralitätsvorschriften.

2. Einfluß auf parteipolitisch neutrale staatliche, halbstaatliche und private Einrichtungen

Als ersten Punkt der Kritik möchte ich den ungebührlichen Einfluß auf Einrichtungen ansprechen, die eigentlich parteipolitisch neutral fungieren sollten. Die parteipolitisch bestimmte Einflußnahme auf Sach-, vor allem aber Personalentscheidungen sei zur Wiederholung genannt, Ämterpatronage in der Exekutive - "der ungenierte Parteienzugriff" auf den "Rundfunk in den neuen Ländern" hat diese Tendenz zu einem neuen Höhepunkt gebracht -, in der Gerichtsbarkeit - ich erinnere beispielsweise an die öffentliche Verwahrung, zu der der damalige Präsident des Bundesverwaltungsgerichts Sandler sich genötigt sah -, auch in der Wissenschaft.

Unter der Vokabel "*Expansion der Parteien*" sollen verschiedene Erscheinungen zusammengefaßt werden, die darin ihr Gemeinsames haben, daß die Parteien ihre Rolle verbreitern, über Wahlen, Parlamente und Regierungen hinaus tätig werden und andere Aktivitätsfelder, die sich an anderen, nicht primär politischen Kriterien orientieren sollen, infiltrieren. Dieser Expansionen fallen Einrichtungen in unterschiedlicher Nähe zum Staat zum Opfer, neben staatlichen Institutionen geht es auch um verschiedene Formen halbstaatlicher Organisationen und um privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen der öffentlichen Hand.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Die Kritik hieran ist an drei Punkten festzumachen:

- zum einen, daß die in jenen Bereichen gebotene parteipolitische Neutralität verletzt wird - gegenüber der parteipolitischen oder auch nicht parteilich organisierten Konkurrenz kann dies ein ungebührlicher Vorteil sein;
- vor allem aber unterläuft diese Parteipolisierung die verfassungsrechtlich vorgegebene Gewaltenteilung. Ein entscheidender Mechanismus für die Domestizierung der staatlichen Macht gerät damit in die Gefahr, funktionsuntüchtig zu werden. Daß die Regierung parteipolitisch bestimmt wird, liegt in der Logik der parlamentarischen Regierungsform, dies ist aber zu begleiten durch eine Exekutive, die nur in ihren Spitzen und nur begrenzt parteipolitisch gesteuert wird, und ist vor allem zu kontrollieren durch eine parteipolitisch neutrale Gerichtsbarkeit und unabhängige Organe der Meinungsbildung. Die Gefährdung dieser Machtbalance durch eine parteipolitische Gleichschaltung legt die Axt an einen Hauptträger unserer politischen Ordnung.
- Schließlich ist zu beklagen, daß damit die Sachlogik der betroffenen gesellschaftlichen Teilsysteme gestört wird, die Orientierung an den je eigenen Kriterien wird geschwächt, die Systemdifferenzierung ist gefährdet und die "Gleichschaltung" aller Teilsysteme mit der Politik droht. Die Wirtschaft muß sich aber an Rentabilitätsabwägungen orientieren, die Wissenschaft an der Wahrheit, das Rechtswesen an der Differenz von Recht und Unrecht usw. - grundsätzlich ungeachtet der Wünschbarkeit oder Unerwünschtheit von einer bestimmten politischen Position aus. Politische Steuerung ist legitim und nötig - aber über die offiziellen Wege der Rechtssetzung.

3. *Mißbrauch der politischen Macht zu (finanziell) selbstsüchtigen Zwecken ("Selbstbedienung")*

Immer wieder wissen sich die Parteien *Finanzvorteile* zu verschaffen. Man kann dies systematisch fassen als Mißbrauch der politischen Macht zu finanziell selbstsüchtigen Zwecken und von "Selbstbedienung" sprechen. Dies ist anstößig, weil die parteipolitisch organisierten Politiker bei der Regelung der Parteienfinanzierung, der Diäten und Aufwandsentschädigungen, der Mittel für die Parlamentsfraktionen u.s.w. in eigener Sache tätig werden. Diejenigen, die (für das Volk) Entscheidungen zu treffen haben sind zugleich diejenigen, die davon betroffen, regelmäßig begünstigt werden. In eigenen Sachen ist man aber gern etwas großzügiger. *Hans-Herbert von Arnim* hat dieses Thema ja wiederholt eindringlich behandelt und auch konkrete Erfolge erzielt gegen das Bestreben, den "Staat als Beute" zu nehmen, um eine Formulierung *Richard von Weizsäckers* aufzunehmen.

4. *Mißbrauch der politischen Macht zu Wettbewerbszwecken*

Die Möglichkeit, aus den legitim errungenen staatlichen Machtpositionen heraus selbstsüchtige Zwecke zu verfolgen, wird auch benützt zur *Niederhaltung der Konkurrenz (Stolleis)*. Besonders gefährdet sind in dieser Hinsicht natürlicherweise die Regierungsparteien. Der Einsatz öffentlicher Mittel zu überwiegend parteilich motivierten Werbezwecken (Stichwort: Öffentlichkeitsarbeit der Regierung) sei hier genannt, ebenso die Arbeit von Beamten für die politische Spitze des Ministeriums in deren Rolle als Parteipolitiker; Vorfälle in Bayern ebenso wie in

Nordrhein-Westfalen - "die Sünden werden in parteipolitischer Ausgewogenheit begangen!" - illustrieren dies.

Aktuell geht bekanntlich die Diskussion um vom Bundespresseamt subventionierte Agenturen, die regierungsfreundliche Kommentare an Rundfunkstationen vertreiben.

Vielleicht zu wenig bedacht unter diesem Gesichtspunkt sind die 5%-Klausel, einzelne Wahlrechtsbestimmungen, aber auch die gesetzliche Definition des Parteibegriffs in § 2 PartG, welche die sogenannten Rathaus-Parteien ausschließt.

Auch Kartellierungen in Form von wettbewerbsbeschränkenden Absprachen sind zu beobachten, so in Bremen dahingehend, keine Rundfunkwerbung vor den Wahlen zu betreiben - was zu Lasten neuantretender Gruppierungen sich auswirken mußte. Zu Recht wurde dieser Vertrag zu Lasten Dritter gerichtlich nicht anerkannt. Auch sonst gibt es derzeit Bestrebungen, auf einen Rundfunkwahlkampf zu verzichten, mit der Begründung, so den Republikanern keine Bühne für ausländergefeindliche Stellungnahmen zu bieten. Ob dies politisch klug ist, mag hier dahinstehen, rechtlich ist es bedenklich.

5. *Mißbrauch der politischen Macht zur Beeinflussung der Öffentlichkeit*

Die Einflußnahme auf die Rundfunkanstalten ist deswegen so kritisch zu sehen, weil es hier um die Einflußnahme auf die *Öffentlichkeit* geht - einem entscheidenden potentiellen Korrektur- und Kritikfaktor. Wird die Öffentlichkeit in ihrer kritischen Potenz gemindert, so droht angesichts der Tendenzen innerhalb des Staatsapparates eine kritikenthobene Parteienherrschaft. Von daher ist solchen Versuchen größte Aufmerksamkeit zu widmen. Derzeit sind Strafverfolgungsmaßnahmen gegen Presseorgane, die sich der Aufdeckung von Mißständen widmen, mit Sorge zu verfolgen.

6. *Verkürzung der innerparteilichen Demokratie*

Schließlich sind verschiedene Arten einer Verkürzung der innerparteilichen Demokratie zu nennen. Ämterkumulation, der Versuch einer faktischen Präjudizierung der Entscheidung der eigentlich zuständigen Gremien, sei es im Parlament, sei es in den Parteigruppierungen durch Beschlüsse von Führungsgruppen ("Elefantenrunden"), die Abstrafung von Abweichlern und anderes mehr kann der Presse entnommen werden. Ich möchte an dieser Stelle eigens nur nennen die innerparteilichen Wahlverfahren, die aus Anlaß des Urteils des Hamburgischen Verfassungsgerichts endlich eine breitere Aufmerksamkeit gewonnen und die verdiente Kritik erfahren haben.

7. *Funktionsdefizite der Parteiendemokratie*

All dies führt zu *Funktionsdefiziten* der Parteiendemokratie. Der normative Hauptpunkt ist die Beeinträchtigung der Volkssouveränität, sei es innerhalb, sei es außerhalb der Parteien. Demokratie heißt Beeinflußbarkeit. Die innerparteiliche Rigidität beeinträchtigt die Fähigkeit der Parteien, Interessen und Auffassungen der Bevölkerung aufzunehmen und in den institutionellen Entscheidungsprozeß einzuspeisen. Wichtige Anliegen der Bevölkerung laufen Gefahr, in Regierung und Parlament keine hinreichende Beachtung zu finden. Solche Defizite der Problemwahrnehmung in den Parteien führen zu Ausweichbewegungen, bringen neue Parteien hervor, für die

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Umweltproblematik die Grünen, für diffuse Unzufriedenheit die Republikaner, für das Leiden an der Parteienwirtschaft die Statt-Partei, für anhaltende Probleme im Osten die PDS.

Ausweichbewegungen aber auch jenseits der Parteien, Bürgerinitiativen stehen für Probleme, die auf den institutionalisierten Kanälen nicht aussichtsreich vertreten werden können. Zwar ist es erfreulich, daß unsere politische Ordnung - auch und gerade durch den grundrechtlich gewährten Schutz für die Äußerungs- und Assoziationsfreiheit der Bürger - solche Möglichkeiten außerhalb der Parteien zur Verfügung hält, die zunehmende Benutzung dieser Einflußmöglichkeiten zeigt aber eine Beeinträchtigung der Fähigkeit der Parteien, ihre ureigenste Funktion zu erfüllen.

IV. Aufgaben, Ansatzpunkte und Möglichkeiten einer zweiten Generation des Parteienrechts

Vor diesem Befund fragt sich also, was getan werden muß und welche Möglichkeiten *der Abhilfe* bestehen.

1. Ziele einer zweiten Generation des Parteienrechts

Das Ziel, das mit einer zweiten Generation des Parteienrechts zu verfolgen ist, liegt darin, die Funktionsfähigkeit der Parteien im Rahmen unserer parlamentarischen Demokratie zu erhalten, d.h. also, die Sensibilität der institutionalisierten Entscheidungsstrukturen über die Parteien zu sichern.

Der rechtliche Status der Parteien ist bislang ausgerichtet vor allem auf Gefahren, die der Freiheit und der Gleichheit der Parteien vom Staat her, hauptsächlich von der Exekutive, drohen. Kaum eingestellt ist das Recht auf Gefahren, die der Funktionsfähigkeit des politischen Prozesses drohen durch Aktivitäten der Parteien selbst, welche die Freiheit und die Chancengleichheit der politischen Aktivitäten der Bürger einschränken. Diese Gefahren realisieren sich auch über die staatlichen Institutionen, die im Griff der Parteien sind; nicht zuletzt droht Gefahr durch das von den - etablierten - Parteien beherrschte Parlament, die in der Frage ihrer Vorteile und der Abwehr von neu auftauchender Konkurrenz gerne ganz große Koalitionen bilden. Der Rechtsstatus der Parteien, der bislang vor allem der Abwehr von Eingriffen galt, ist also jetzt zusätzlich auszugestalten durch Grenzen der Parteiaktivitäten, durch Pflichten und durch weitere Kontrollen. Der *Status der Öffentlichkeit der Parteien* hat hierbei eine wesentliche Rolle, ist es doch gerade die Öffentlichkeit, der die Chance zukommt, die sich selbst, ggf. auch qua Gesetzgebung, berechtigenden Parteien zu kontrollieren und in ihre Schranken zu verweisen. Die Öffentlichkeitsgehalte des Parteienrechts, wie sie in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zum Ausdruck kommen, sind also auszubauen.

Der Öffentlichkeit kommt dabei insofern eine herausragende Rolle zu, als sie als grundsätzlich unverfaßte, rechtlich freie Größe nicht dem Parteizugriff unterliegt. "Öffentlichkeit" meint in einem doppelten Sinne die Nicht-Kompetenten: Diejenigen, die nicht in einer Fachblindheit befangen sind, können manches sehen, was man sonst qua Betriebsblindheit nicht mehr wahrnimmt, öffentliche Kontrolle ist insofern immer auch Laienkontrolle; und zum anderen schaut die Öffentlichkeit eben aus der institutionellen Außenperspektive, die sich in normativer Begründung auf die nicht institutionalisierten Gehalte der Volkssouveränität berufen kann. Die Kräftigung

dieser nicht institutionalisierten Teile der Volkssouveränität ist angesagt, das System der installierten Repräsentativinstanzen darf nicht absorptiv und monopolisierend sein.

2. Akteure zur Beförderung einer zweiten Generation des Parteienrechts

Fragt man, wer in der Lage ist, den Parteien Grenzen zu setzen und sie kontrollunterworfenener zu machen, so ist zunächst an die *Rechtswissenschaft* zu denken.

a) Insbesondere ist eine Parteirechtswissenschaft zu pflegen und zu entwickeln, die mit größerer Intensität das Tun der Parteien verfolgt und dabei auftauchende Rechtsfragen bearbeitet. Eine *Dogmatik des Parteienrechts* ist zu entwickeln, damit nicht nur im Einzelfall nach vernünftigen Lösungen gesucht werden muß, damit vielmehr Einzelentscheidungen durch innersystematische Vernetzungen gestärkt werden und nicht beliebig getroffen werden können. Das Projekt einer solchen Parteirechtswissenschaft braucht hier im Hause nicht empfohlen zu werden. Zwei Punkte sollen aber doch genannt sein:

- Zum einen hat sie ein Wächteramt, um dessen effektiver Wahrnehmung willen sollte sie sich nicht in die Abhängigkeit der Parteien selbst begeben, so unverzichtbar deren Mitwirkung ist.
- Zum anderen ist sie in besonderem Maße auf Wirkung in der Öffentlichkeit angelegt. Weil die Wissenschaft selbst keine unmittelbare Macht hat, muß sie Zustimmung in der Öffentlichkeit finden und auch ganz bewußt die Öffentlichkeit zu mobilisieren trachten.

Ein maßgebliches Ziel eines Parteienrechts der zweiten Generation ist, das systematische Unterlaufen der Gewaltenteilung durch die Parteien zu verhindern. Die Eigenspezifität der verschiedenen staatlichen Organe ist zu stärken. "Innenrechtsstreitigkeiten" im weitesten Verstande können diese Selbständigkeit einzelner Organe und Organteile befördern. Dies gilt, wie noch anzudeuten sein wird, auch für den Binnenbereich der Parteien.

Ein herausragender Gesichtspunkt zur Begrenzung und Rationalisierung der Parteientätigkeit ist mit der Formel von der "*Entscheidung in eigener Sache*" benannt. Sie ist zugestandenermaßen eine grobe, bedarf der Differenzierung und Spezifizierung. Für unseren Zusammenhang stehen diejenigen Konstellationen im Mittelpunkt, in denen eine systematische Abwesenheit von sonst greifenden Kontrollen zu befürchten steht. Wenn etwa über die allgemeine Einkommenssteuer beschlossen wird, sind die Abgeordneten zwar auch selbst betroffen, aber auch genügend andere, so daß die Motivation, sich um diese Vorhaben zu kümmern, groß genug ist. Anders dort, wo es nur um die eigenen Angelegenheiten der Parteien und ihrer führenden Repräsentanten geht. Hier sind besondere Vorkehrungen angezeigt.

Die sich zunächst anbietende Möglichkeit besteht darin, den Parteien die Entscheidung in eigener Sache zu nehmen. *Wilhelm Henke* hat dies ja in seiner Kommentierung letzter Hand im Bonner Kommentar vorgeschlagen. So solle über Abgeordnetendiäten nicht das Parlament selbst, sondern ein anderes, sachverständiges Gremium entscheiden. Diesem Vorschlag möchte ich aus grundsätzlich demokratie-theoretischen Überlegungen nicht zustimmen. Umso schwieriger wird dann die Disziplinierung der Entscheidenden in eigener Sache.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Vorrangiges Mittel ist die *Einschaltung der Öffentlichkeit*. Sie kann, hat dies auch wiederholt bewiesen, eine ausufernde Selbstbedienung und Selbstbegünstigung (Amnestievorhaben in der Parteispendenaffäre) verhindern. Aus dem Gesichtspunkt der Entscheidung in eigener Sache ist also für einschlägige Entscheidungsgänge eine *besondere Publikationspflicht* vorzusehen. Überhaupt ist nach geeigneten Mustern des Verfahrens zu suchen, um die Gefahren einer Entscheidung in eigener Sache zu mindern. Hierzu zählt eine Verkomplizierung des Entscheidungsganges, damit Nacht- und Nebelaktionen unmöglich werden. Eine Mindestberatungs- und auch Liegezeit für solche Entscheidungen ist vorzusehen: damit die Öffentlichkeit eine Chance hat, von den Vorhaben zu erfahren, diese zu studieren und kritisch zu begleiten. Zwischen den verschiedenen Lesungen eines solchen Gesetzes könnten also Mindestwartezeiten vorgesehen sein.

Die Wichtigkeit dieser Maßnahme wird dadurch erhellt, daß in den letzten Jahren, eine Reihe von Änderungen des Parteiengesetzes, die sich auf die finanziellen Verhältnisse bezogen, in kürzester Zeit unmittelbar vor Weihnachten "durchgezogen" wurden.

Weiter scheint wichtig zu sein, bei solchen Entscheidungen die Einschaltung von Sachverständigengremien zur Pflicht zu machen. Über deren Zusammensetzung ist gesondert zu reden. Nur unter besonderem Begründungsaufwand wird man sich dem Votum solcher Sachverständigengremien entziehen können. Auch an eigenständige Begründungspflichten ist zu denken. In dieser Richtung könnte noch einiges unternommen werden, damit das Parlament zwar zuständig bleibt, aber die Gefahren einer Entscheidung in eigener Sache reduziert werden.

Ein anderer dogmatischer Ansatzpunkt gegen eine Beschränkung des politischen Prozesses - und das heißt letztlich der Optionen und Handlungsmöglichkeiten der Bürger - liegt darin, dogmatisch diese Rechte auf politische Aktivität und Chancengleichheit bei den *Bürgern* selbst anzusiedeln, nicht nur bei den Parteien, so etwa beim Recht der chancengleichen politischen Betätigung.

b) Als weiterer Kontrollakteur kommt die *Rechtsprechung* in Betracht. Ihr ist generell Strenge bei der Betrachtung des Parteituns anzuempfehlen und überhaupt ist einem judicial activism das Wort zu reden. Dies ist immer dann gerechtfertigt, wenn andere Gewalten in der Gefahr stehen, ihre Aufgaben fehlerhaft zu erfüllen. So auch hier: wegen Entscheidung in eigener Sache. Dieser Aktivismus wird sich auch in einer Großzügigkeit beim Umgang mit Zulässigkeitsvoraussetzungen, insbesondere der Klagebefugnis zeigen. Zu denken ist auch an die Einführung von Verbands- oder Popularklagebefugnissen bei Entscheidungen in eigener Sache. Die objektive Rechtmäßigkeitskontrolle ist dort zu stärken, wo es keine subjektiven Rechte Außenstehender gibt - die politischen Mitwirkungsrechte haben unterhalb der Stufe des Wahlrechts nicht diese Qualität - und dort, wo die Antragsberechtigten eines abstrakten Normenkontrollverfahrens selbst Mittäter sind.

Gegen Ämterpatronage sind Art. 33 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 3 GG zu aktivieren, unterstützt durch die prozeßrechtliche Fortführung und Erweiterung der Konkurrentenklage, auch durch weitere Anforderungen an das Besetzungsverfahren bei wichtigen Stellen, etwa öffentliche Ausschreibungen, die obligatorische Einholung neutraler Gutachten u.a. mehr.

Im einzelnen können Maßnahmen eines Parteienrechts der zweiten Generation zum einen ansetzen im Binnenraum der Parteien. Zum anderen ist an Maßnahmen zu denken, die den politischen Prozeß außerhalb der Parteien stärken sollen. Zwischen beiden stehen Maßnahmen im parlamentarischen Bereich, welche die Übersetzung der parteiinternen Diskussion in diejenige der verfaßten Staatlichkeit verbessern sollen.

3. *Mögliche Abhilfemaßnahmen, auch legislativer Art*

a) Hier im *Parlamentsrecht* ist die Linie fortzusetzen, den einzelnen Abgeordneten zu stärken, parlamentarische Handlungsmöglichkeiten nicht allein den Fraktionen vorzubehalten. Dies weniger deswegen, weil der Einzelabgeordnete möglicher oder wünschenswerter Träger der entscheidenden parlamentarischen Arbeit sein könnte, als vielmehr um ihn gegenüber seiner Fraktionsführung konfliktfähig zu machen. In die gleiche Richtung zielt auch die Einführung einer demokratischen Mindestverfassung für den Innenbereich der Fraktionen - bislang ein rechtsfreier Raum. Der jetzt vorgelegte Entwurf eines Fraktionengesetzes macht einen Anfang mit der rechtlichen Verfassung, bleibt aber in den in unserem Zusammenhang spannenden Fragen sehr zurückhaltend.

Schließlich ist an eine bereits getroffene Maßnahme zu erinnern: an die neue Strafvorschrift für *Abgeordnetenbestechung* (§ 108e StGB). Zwar gibt es Gründe anzunehmen, daß eine solche Norm zu keiner weitverbreiteten Anwendungspraxis kommt - hoffentlich auch nicht! -, aber als Akt symbolischer Politik scheint mir dies geboten zu sein. In Anlehnung an die Urteile zur Neuregelung der Schwangerschaftsunterbrechung ist an die Verteidigung des Rechtsbewußtseins durch die Pönalisierung zu denken. Nicht nur den Grundrechten ist eine staatliche Schutzpflicht zu entnehmen, die unter einem *Untermaßverbot* steht; gleiches läßt sich auch für die Fundamentalprinzipien der demokratischen Willensbildung verlangen: Wahlfälschung und Abgeordnetenbestechung sind bei dieser Betrachtungsweise gleichermaßen unter Strafe zu stellen.

b) Die politische Willensbildung außerhalb der Parteien kann belebt werden, um die Tendenz zur Monopolisierung durch die Parteien zu bekämpfen und um sie unter den Druck anderer Möglichkeiten politischer Einflußnahme zu stellen: um damit mehr Sensibilität zu erreichen. So ist im Wahlrecht über verschiedenes nachzudenken: über offene Listen, über das Kumulieren und das Panaschieren, um den Einfluß von innerparteilichen Machtzirkeln zu schwächen und die Möglichkeiten der Bürger zu stärken.

c) *Plebiszitäre Elemente* können die Dominanz der Parteien begrenzen und politische input-Wege außerhalb der Parteien eröffnen; Volkswahl von Bürgermeistern oder Volksbegehren, mit denen in den meisten Bundesländern durchaus gute Erfahrungen gemacht wurden. Ein eigenes Thema ist die Volkswahl des Bundespräsidenten oder auch der Ministerpräsidenten der Länder, dazu vielleicht in der Diskussion. Hier ist jedenfalls Vorsicht und Bedacht auf die Verfassungszusammenhänge geboten.

Allerdings ist zu sehen, daß der über die Parteien führende Weg politischer Willensbildung deutlich unter dem Regime der rechtlich garantierten Chancengleichheit steht, bis hin zu den Fragen der Wahlkampffinanzierung. In dem Maße, in welchem die gesellschaftlichen Kräfte außerhalb der Parteien institutionalisierten Einfluß auf die politische Entscheidungsfindung gewinnen, in diesem Maße können sich auch die gesellschaftlichen Ungleichheiten, insbesondere der Fi-

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

nanzkraft, auswirken. Man sollte zumindest bedenken, ob man nicht auf dieser Seite den egalisierenden Effekt ausgetüftelter Finanzierungsregelungen leichtfertig aufgibt. Die Schweizer Erfahrungen sind da lehrreich.

d) Die *Parteienfinanzierung* ist offensichtlich ein einschlägiges Feld, das ich hier aber unbearbeitet lassen muß. Das Urteil des BVerfG vom 9.4.1992 weist in die richtige Richtung. Die Aufmerksamkeit ist aber auch auf weitere Felder zu erstrecken, insbesondere die Jugendorganisationen und wohl auch erneut auf die parteinahen Stiftungen.

e) Das *Parteibinnenrecht* verträgt einige demokratiefördernde Neuerungen: Inkompatibilitäten, Begrenzungen in zeitlicher Hinsicht bei der Übernahme von Ämtern wie auch ihrer Anzahl. Auch an die innerparteiliche Finanzhoheit ist zu denken: muß diese wirklich auf Dauer dem Parteitag vorenthalten werden?

Auf weitere Einzelpunkte kann ich hier nicht eingehen, verfolgenswert ist es aber, die innerparteiliche Demokratie nicht nur objektiv-rechtlich zu sichern, sondern die einschlägigen Vorgaben auch subjektiv-rechtlich aufzuladen. Das Mittel hierfür ist die Fortentwicklung, oder besser: überhaupt erst die Entwicklung eines *Parteimitgliedschaftsrechts*. Im Gesellschaftsrecht haben wir hier Vorbilder in Gestalt von Kontroll-, Informations- und Anfechtungsrechten.

Zu Recht findet nach der Entscheidung des Hamburgischen Verfassungsgerichts das parteiinterne Kandidatenaufstellungsverfahren größere Aufmerksamkeit, auch befördert durch sich auf solche Argumente stützende Wahlanfechtungen, so jetzt bei den Neuwahlen in Hamburg. Eine Stärkung der Kontrolle der Wahlvorschläge durch den Wahlleiter und den Wahlausschuß ist zu erwägen. Auch innerparteilich ist an eine stärkere Berücksichtigung basisdemokratischer Elemente zu denken, freilich sind dies im Einzelfall schwierige Fragen, welche die Motivation in einer freiwilligen Vereinigung nicht außerachtlassen dürfen. Ob der Mobilisierungseffekt, den die SPD mit der Urwahl des Kanzlerkandidaten hat hervorrufen können, auf Dauer reproduzierbar ist, ist eine durchaus ungewisse Frage.

f) Das *Parteiaußenrecht* ist gleichfalls zu bedenken. So fragt sich, ob die besonders privilegierte Position der Parteien nicht auch eine Entsprechung findet in besonderen Grenzen; wegen ihrer Funktion hat die besondere Parteifreiheit zur Kehrseite eine Einschränkung auf Aktivitäten der politischen Willensbildung. Man könnte also an der Befugnis der Parteien zu wirtschaftlicher Betätigung zweifeln.

V. *Résumé*

Ich komme zum Schluß.

Vieles und Vielfältiges kann, ja muß unternommen werden. Das einigende Band dieser Überlegungen liegt in der Sicherung des ordentlichen Funktionierens einer - notwendigerweise partei-engetragenen - parlamentarischen Demokratie. Dies verlangt Begrenzungen und Kontrollen für die Parteitätigkeit über das bisher rechtlich verwirklichte Maß hinaus. Dieser Leitgedanke soll mit dem Ausdruck "Zweite Generation des Parteienrechts" bezeichnet werden.

Ein Parteienrecht einer Zweiten Generation kann nicht am grünen Tisch und nicht aus einer Hand entstehen, das ist eine Aufgabe der gesamten Parteirechtswissenschaft wie der Parteirechtspraxis und vor allem auch der politischen Öffentlichkeit. Es erscheint aber notwendig, unter diesem Vorzeichen die Diskussion zu eröffnen. Mindestens die Definitionskompetenz über Probleme auf diesem Feld ist den politischen Parteien zu entreißen.

Die Erfolgsbedingungen einer parlamentarischen Demokratie können aber nicht vom Recht allein gewährleistet werden. Vielmehr müssen auch weitere, "weiche" Voraussetzungen und Garantien vorhanden sein, so ein Ethos der Amtsinhaber und überhaupt verlässliche Standards einer normativ verstandenen politischen Kultur. Die Arbeit an der Zweiten Generation des Parteienrechts soll vor allen Dingen auch einen Beitrag zur Entwicklung dieser politischen Kultur leisten.

*Hans-Rüdiger Schmidt / Peter Steffen
Institut für Deutsches
und Europäisches Parteienrecht*

Standortpapier vom Januar 1994 zum neuen Parteienfinanzierungsrecht

Aufgrund des Bundesverfassungsgerichtsurteils zur Parteienfinanzierung vom 9. April 1994 (BVerfGE 85, 264 ff.) mußte das Parteienfinanzierungsrecht neu geregelt werden. Eine Kommission von Sachverständigen (s. Bd. 12 der Schriften zum Parteienrecht; Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1994) hatte zwar dem Gesetzgeber Empfehlungen vorgelegt, aber die dann beschlossene Neufassung gibt wiederum Anlaß zu verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken. H.-R. Schmidt und P. Steffen haben Mitte Januar ihre Position dazu im nachfolgenden "Standortpapier" festgehalten, das an Interessenten verteilt wurde. Ende Januar 1994 hat der Bundespräsident das Gesetz trotz erklärter Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit ausgefertigt (Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994, BGBl. I, S. 142); siehe dazu auch Th. Dreysch, Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende: Das neue Parteienfinanzierungsgesetz, NVwZ 1994, S. 218 ff.; H. Hofmann, Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien, NJW 1994, S. 691 ff.; ders., Die Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung, DÖV 1994, S. 504 ff.; H. Sandler, Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung?, NJW 1994, S. 365 ff.

Standortpapier zum neuen Parteienfinanzierungsrecht,

BR-Drs. 835/93

Verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken unterliegen vier Punkte der Neuregelung:

1. der Auszahlungsbetrag je Wählerstimme in seiner Höhe von 1 DM statt 90 Pfennig pro Wählerstimme (§ 18 Abs 3 S. 1 PartG);
2. der erhöhte Auszahlungsbetrag je Wählerstimme für die ersten fünf Millionen Stimmen je Partei (§ 18 Abs. 3 S. 2 PartG);
3. die Höhe der steuerlich zu berücksichtigenden Spenden und Beiträge (§§ 34g und 10b EStG);
4. die Chancenausgleichsregelungen gelten auch im Jahre 1994 übergangsweise weiter (§ 39 Abs. 1 Nr. 2 PartG).

Ad 1: Auszahlungsbetrag pro Wählerstimme - 1 DM

Die Erhöhung des Betrages gegenüber dem von der Sandler-Kommission vorgeschlagenen Betrag (0,90 DM) führt dazu, daß die Parteien, insbesondere auch bei geringer Wahlbeteiligung, schneller die absolute Obergrenze erreichen. Dieser Effekt wird verstärkt durch die nochmals erhöhte Auszahlung (1,30 DM) für die ersten fünf Millionen Wählerstimmen. Die volle Ausschöpfung der vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen absoluten Obergrenze ist um so wahrscheinlicher, desto höher der Auszahlungsbetrag pro Wählerstimme ist. Dies widerspricht deutlich der Forderung des Bundesverfassungsgerichts nach einer Parteienfinanzierung, die die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien gewährleistet. Durch die jetzige Regelung mit ihren Beträgen pro Stimme haben sich die Parteien des finanziellen Drucks entledigt, für eine große Wahlbeteiligung zu sorgen und die größer werdende Zahl der Nichtwähler wieder an sich zu binden. Dies ist unter dem Aspekt der gesellschaftlichen Verwurzelung kontraproduktiv.

Ad 2: Erhöhter Betrag für die ersten fünf Millionen Stimmen

Bis auf die tatsächliche Höhe des Betrages (vgl. oben ad 1), der hier nicht weiter untersucht werden kann, begegnet grundsätzlich die Anhebung für einen bestimmten Grundstock an Wählerstimmen im Ergebnis keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Zu begründen ist dies mit der Notwendigkeit eines Ausgleichs der 5 %igen Sperrklausel.

Fraglich ist allerdings, ob auch die erhöhte Auszahlung für die ersten fünf Millionen Stimmen auch bei Parteien, die die 5 %-Hürde überwunden haben, verfassungsgemäß ist. (Es sollen dadurch wahrscheinlich Härtefälle bei 4,9 bis 5,1 % verhindert werden.) Ein Ausgleich - bei grundsätzlicher Beibehaltung dieser Modalität - könnte hier möglich sein durch starke Verringerung des Betrags für Stimmen über 5 %. Anzuregen wäre allerdings, um den legitimen Zweck der Regelung tatsächlich zu erfüllen, eine Orientierung an der 5 %-Klausel (je Wahl), statt an der Summe von fünf Millionen Stimmen für alle Wahlen (Europaparlamentswahlen, Bundestagswahlen, Landtagswahlen), um nicht z.B. Parteien zu bevorzugen, die nur an einer Landtagswahl teilnehmen, dort die 5 % weit übersteigen, aber nur absolut etwa fünf Millionen Stimmen erhalten.

Ad 3: Die Höhe der steuerlich zu berücksichtigenden Spenden und Beiträge

Die vorgesehene steuerliche Begünstigung von Beiträgen und Spenden nach § 10b EStG und § 34g EStG entspricht nicht den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts. Im Vergleich zur vorherigen Parteienfinanzierungsregelung sind die Beträge, für die es Steuervorteile gibt, zwar sehr verringert worden, aber im Ergebnis liegen diese Beträge immer noch weit über den Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts und dem Vorschlag der Sandler-Kommission. Nach dem Bundesverfassungsgericht dürfen nur für solche Spenden und Beiträge Steuervorteile gewährt werden, die im Rahmen dessen liegen, was ein Durchschnittsverdiener zu leisten vermag.

Wenn Beträge steuerlich unterstützt würden, die über denen liegen, die ein Durchschnittsverdiener zu zahlen vermag, verstoße dies zum einen gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, weil Parteien, die mit ihren Programmen einkommenstarke Bevölkerungsschichten an-

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

sprechen, bevorzugt würden. Zum anderen läge dann ein Verstoß gegen den Grundsatz der formalen Gleichheit im Bereich der politischen Willensbildung vor, weil so die politische Meinung von Großspendern steuerlich - also staatlicherseits - "prämiert" werde.

Das Bundesverfassungsgericht erklärte ausdrücklich Steuerbegünstigungen für Spenden und Mitgliedsbeiträge bis zu 1.200 DM (bzw. 2.400 DM für zusammenveranlagte Ehepaare) für verfassungsgemäß, weil diese Höhe mit Durchschnittseinkommen erreichbar ist. Da dieser Wert aus dem Veranlagungsjahr 1984 stamme, dürfe dieser Wert der durchschnittlichen Einkommenssteigerung gemäß angehoben werden. Die Sandler-Kommission schlug daher eine Höchstgrenze von 2.00 DM (4.000 DM für zusammenveranlagte Ehepaare) vor.

Nach der jetzigen Regelung können Beträge bis zu 6.000 DM (12.000 DM für zusammenveranlagte Ehepaare) steuerlich geltend gemacht werden. Trick der neuen Parteienfinanzierung ist, daß die Spenden und Mitgliedsbeiträge - entgegen dem Vorschlag der Sandler-Kommission - nicht wahlweise entweder nach § 10b EStG oder nach § 34g EStG steuerlich geltend gemacht werden können, sondern kumulativ (bis zu 3.000 DM nach § 34g plus bis zu 3.000 DM nach § 10b EStG = 6.000 DM). Das nach dem Bundesverfassungsgericht zugrunde zu legende durchschnittliche Einkommen hat sich aber seit 1984 sicherlich nicht entsprechend verfünffacht.

Ad 4: Die Chancenausgleichsregelungen gelten auch im Jahre 1994 übergangsweise weiter

Verfassungsrechtlich bedenklich ist schon, daß der verfassungswidrige Chancenausgleich auch 1994 noch ausgezahlt werden soll. Das Bundesverfassungsgericht erklärte, die Chancenausgleichsregelung sei übergangsweise noch bis (längstens) Ende 1993 anzuwenden, damit die staatliche Parteienfinanzierung nicht ersatzlos entfalle. Da ab 1994 die Parteien aufgrund der Neuregelung staatlich finanziert werden, sind die - noch übergangsweise - für 1994 vorgesehenen Zahlungen aufgrund des (grundsätzlich verfassungswidrigen) Chancenausgleichs nicht zu rechtfertigen. Gegen die Chancenausgleichszahlungen 1994 spricht auch, daß nach dem Bundesverfassungsgericht die verfassungswidrigen Parteienfinanzierungsregelungen zur Bundestagswahl 1994 keine Wirkung mehr entfalten dürfen.

(Da die Ausgleichszahlungen, die 1994 erfolgen, als Ausgleich für 1993 gedacht sind [vgl. § 39 Abs. 1 Nr. 2 PartG] und sie 1994 nur deshalb erst gezahlt werden, weil es für die Berechnung der Daten von 1993 bedarf, könnte eine großzügige Auslegung des Urteils auch zu dem Schluß kommen, daß die Ausgleichszahlungen auch 1994 noch zulässig seien.)

Wenn man schon der Meinung ist, die Zahlungen im Jahre 1994 aufgrund des Chancenausgleichs für 1993 seien verfassungsgemäß, so verstößt doch die Nichtanrechnung dieser Zahlungen auf die absolute Obergrenze (§ 39 Abs. 1 Nr. 7 PartG) gegen die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtsurteils. Durch die absolute Obergrenze sollte einer Steigerung der Ausgaben für die staatliche Parteienfinanzierung Einhalt geboten werden, nun aber können die Parteien zusätzlich zu der Höchstgrenze von 230 Millionen DM (§ 18 Abs. 2 PartG) noch die Chancenausgleichsgelder bekommen. Absolut wird also für 1994 die staatliche Parteienfinanzierung wieder ausgedehnt.

*Peter Steffen
Institut für Deutsches
und Europäisches Parteienrecht*

Stellungnahme zur Wahl des Ministerpräsidenten in Sachsen-Anhalt

Als sich abzeichnete, daß die PDS-Abgeordneten bei der Ministerpräsidentenwahl von Sachsen-Anhalt sich der Stimmen enthalten würden und der Ministerpräsident allein mit den Stimmen der Abgeordneten von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN im dritten Wahlgang gewählt werden sollte, vertraten Politiker als auch Wissenschaftler die These, im dritten Wahlgang bedürfe es der (absoluten) Mehrheit aller Wahlteilnehmer. Motivation für diese These schien zu sein, daß die Wahl des SPD-Kandidaten entweder verhindert oder aber zumindest die PDS-Fraktion zu einer eindeutigeren Haltung zugunsten der SPD veranlaßt werden sollte. Daß eine wissenschaftlichen Anforderungen gerecht werdende Verfassungsinterpretation zu einem solchen Ergebnis geführt haben könnte und nicht parteipolitische Interessen, wurde nicht deutlich.¹ Zwar ist Verfassungsinterpretation dem Politischen sehr nahe, denn Verfassungsrecht ist "gesteigert politisches Recht"², aber deutlich davon zu unterscheiden ist die Interpretation, die noch nicht einmal mehr von einer politischen Überzeugung getragen ist, sondern vor allem wegen eines kurzfristigen politischen Vorteils gewählt wurde. So schien es im vorliegenden Fall zu sein, so daß man mit F. Müller von "Dezision durch Rechtsverbiegung" sprechen konnte.³ Deshalb - und nicht weil Wissenschaftler aus politischen Gründen politisch Vorteilhaftes und nicht Wissenschaft verbreiten wollten - hat das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht mit einer Notiz zur erforderlichen Mehrheit im dritten Wahlgang bei der Ministerpräsidentenwahl reagiert.

Zur Wahl des Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt - Eine Notiz zur erforderlichen Mehrheit im dritten Wahlgang -

I. Es geht um die Frage, welcher Art Mehrheit es für die Wahl zum Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt im dritten Wahlgang bedarf.

1. Nach dem einschlägigen Art. 65 Abs. 2 Satz 5 Verf. S-A ist der Kandidat gewählt, der "die Mehrheit der abgegebenen Stimmen" erhält.

Strittig ist, ob zu den "abgegebenen Stimmen" auch die Stimmenthaltungen gezählt werden.

Die absolute Mehrheit aller Wahlteilnehmer (einschließlich derjenigen, die sich enthalten) soll mit dem in diesem Zusammenhang üblichen Begriff der sog. *Anwesenheitsmehrheit* bezeichnet werden. Für die einfache Mehrheit, bei der zu den abgegebenen Stimmen nicht die Enthaltungen gezählt werden, wird im weiteren der Begriff (einfache) *Abstimmungsmehrheit* verwendet.⁴

2. Für die anstehende Ministerpräsidentenwahl ist dieser Streit von besonderer Bedeutung, da aufgrund der politischen Situation vermutlich kein Kandidat die absolute Mehrheit der Stimmen

¹ Zu wissenschaftlichen Aussagen von Wissenschaftlern mit parteipolitischen Präferenzen bei Fragen der Verfassungsinterpretation s. R. Zuck, Die fröhliche Wissenschaft: Über Überhangmandate, NJW 1994, S. 3209.

² F. Müller, Juristische Methodik und politisches System, S. 18.

³ F. Müller, Juristische Methodik und politisches System, S. 21.

⁴ Siehe statt vieler *Versteyl*, in: v. Münch Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 2. Aufl., Art. 42, Rz. 21.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

der Mitglieder des Landtages gemäß Art. 65 Abs. 2 Satz 1 bis 3 Verf. S-A bekommt, wird wohl ein dritter Wahlgang gemäß Art. 65 Abs. 2 Satz 4 Verf. S-A erforderlich werden. Die SPD (36 Mandate) könnte in einer Koalition mit den Grünen (5 Mandate) die größte Stimmenzahl auf ihren Kandidaten (Höppner) vereinigen. Bei der erwarteten Enthaltung der PDS würden die Stimmen von SPD und Grünen nicht für die Mehrheit der Stimmen aller Anwesenden ausreichen, da vermutlich alle 99 Abgeordneten anwesend sein werden. Die Mehrheit aller Anwesenden wäre vermutlich unter diesen Bedingungen nur zu erreichen, wenn die Abgeordneten der PDS nicht an der Wahl teilnähmen.

II. Der *Wortlaut* spricht deutlich dafür, die Stimmenthaltung nicht zu den abgegebenen Stimmen zu zählen.

1. Von "enthalten" i.S. von "zum Inhalt haben" stammen ab: "Enthaltung und Enthaltbarkeit" und die eng verwandten reflexiven Verben "sich enthalten, enthaltsam sein", was soviel wie "nicht weggeben" bedeutet.⁵ Unter einer Stimmenthaltung wird daher im natürlichen Sprachgebrauch gerade das Gegenteil einer Stimmabgabe verstanden.

2. Auch nach *juristischem Sprachgebrauch* fordert der Wortlaut der Verfassung Sachsen-Anhalts nur Abstimmungsmehrheit.

Der juristische Sprachgebrauch könnte zwar durchaus vom ermittelten natürlichen Sprachgebrauch abweichen,⁶ so ist es hier aber nicht.

Zur hier entscheidenden Formulierung "Mehrheit der abgegebenen Stimmen" findet sich allerdings in der Literatur zu Art. 42 Abs. 2 GG, der insoweit wortgleich mit Art. 65 Satz 5 Verf. S-A ist, die Auffassung, daß der Wortlaut nahelege, Stimmenthaltungen den abgegebenen Stimmen zuzurechnen.⁷

Vermutlich beruht diese Ansicht darauf, daß im Parlament (meist) auch die Stimmenthaltung durch einen entsprechend abzugebenden Wahlzettel/Karte bzw. durch Handzeichen oder Aufstehen zum Ausdruck gebracht wird. Insofern könnte die Stimmenthaltung als formelle Teilnahme an einer Wahl (bzw. einem Beschluß; vgl. Art. 42 Abs. 2 GG) bezeichnet werden. Nur der förmliche Akt ist jedoch äußerlich gleich, und es liegt keine Stimmabgabe im eigentlichen Sinne vor. Erforderlich ist diese formelle Verdeutlichung der Stimmenthaltung, um zwischen Stimmenthaltung und Nichtbeteiligung an einer Wahl (bzw. sonstigen Beschlüssen) zu unterscheiden.⁸ Der Unterschied bekommt Relevanz, wenn die Beschlußfähigkeit eines Parlaments in Frage steht.⁹

Es kann daher auch so formuliert werden: Es gibt die Stimmen, die abgegeben werden und Stimmen, die in einem der Stimmabgabe äußerlich gleichen Verfahren kenntlich gemacht wer

⁵ Vgl. Duden, Das Herkunftswörterbuch, Stichwort: halten.

⁶ Stichwort: Leihe i.S. des BGB.

⁷ So Jellinek, VVDStRL 8 (1950) 3 (6); v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Grundgesetzkommentar, Bd. 6, 3. Aufl., Art. 42 Abs. 2, Rz. 38.

⁸ Vgl. Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, § 54, Rz. 6 und 9; Trossmann/Roll, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, Kommentar, Ergänzungsband, § 31, Rz. 2 ff.

⁹ Nach Art. 51 Verf. S-A (§ 65 der GeschO S-A) Beschlußfähigkeit bei Anwesenheit von mehr als 50 % der Landtagsabgeordneten.

den. Stimmenthaltungen sind daher auch nach juristischem Sprachgebrauch keine abgegebenen Stimmen.

3. Auch die *Wortgleichheit* der Art. 65 Abs. 2 Satz 5 Verf. S-A und Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG spricht dafür, daß die Abstimmungsmehrheit in der Sachsen-Anhaltinischen Verfassung gemeint ist.

Nach allgemeiner Ansicht zu Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG sind die Stimmenthaltungen (trotz der Bedenken bezüglich des Wortlautes) nicht bei der Berechnung der Mehrheit hinzuzuzählen.¹⁰

U.a. wird die historische Interpretation für diese Ansicht angeführt, da schon nach § 81 Abs. 1 der GeschO des Preußischen Landtages vom 24. November 1921 und nach § 100 Satz 4 der GeschO des Reichstages vom 1. Januar 1923 ("Stimmenthaltungen und ungültige Stimmen zählen mit bei der Beschlußfähigkeit, nicht aber bei Berechnung der Mehrheit") Stimmenthaltungen ausdrücklich nicht berücksichtigt wurden.¹¹

Allerdings wird - lt. Tagespresse - dem *Rückgriff* auf die Interpretation zu Art. 42 Abs. 2 GG entgegengehalten, daß dieser Artikel eine andere Situation als die der Ministerpräsidentenwahl betreffe. Dem kann insofern zugestimmt werden, als eine vom Zweck des Art. 65 Abs. 2 Verf. S-A her vergleichbare Bestimmung (Wahl des Regierungschefs nach vorausgegangenen gescheiterten Wahlgängen) nicht durch Art. 42 Abs. 2 GG, sondern durch Art. 63 Abs. 4 GG (Bundeskanzlerwahl) getroffen wird.

Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG ist dagegen die allgemeine, ausnahmefähige (s. Art. 42 Abs. 2 Satz 1, 2. HS) Regel für Beschlüsse. Es ist auch zuzugeben, daß Wortidentität - auch deutscher Verfassungen - nicht allein schon zwingend auf Sinnidentität hinweist.

Aber für Art. 65 Abs. 2 Satz 5 der Verfassung Sachsen-Anhalts wurde ein Wortlaut gewählt, der sich schon in der grundsätzlichen Bestimmung über die Mehrheit für Beschlüsse des Grundgesetzes findet und es ist allgemeine Ansicht, daß nach dieser Grundgesetzbestimmung die Stimmenthaltungen nicht bei der Ermittlung der Mehrheit mitgezählt werden.

Sogar Art. 51 Abs. 1 Verf. S-A, der Art. 42 Abs. 2 GG entspricht, verwendet die fragliche Formulierung und es ist (ohne dies hier näher zu prüfen) ausgeschlossen, daß für Beschlüsse des Landtages - entgegen aller parlamentarischer Tradition - in der Regel die Anwesenheitsmehrheit erforderlich sein soll.

Es ist daher kaum vorstellbar, daß die Verfassungseltern Sachsen-Anhalts sich nicht bei Art. 65 Abs. 2 Satz 5 Verf. S-A an dem Wortlaut des Art. 42 Abs. 2 Satz 1 GG orientiert haben.

In Anbetracht der allgemeinen Meinung zu Art. 42 Abs. 2 GG wäre, falls eine Anwesenheitsmehrheit festgelegt werden sollte, zu erwarten gewesen, daß dies durch eine entsprechende Formulierung des Art. 65 Abs. 2 Satz 5 Verf. S-A deutlich zum Ausdruck gebracht worden wäre.

III. Entscheidend gegen die Berücksichtigung der Enthaltungen bei der Festlegung der Bezugsgröße zur Mehrheitsermittlung spricht die verfassungsrechtliche *Systematik*.

¹⁰ Siehe *Jarass/Pieroth*, Grundgesetzkommentar, 2. Aufl., Art. 42, Rz. 4; v. *Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte*, Grundgesetzkommentar, Bd. 6, 3. Aufl., Art. 42 Abs. 2, Rz. 37f.; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig*, Grundgesetzkommentar 5. Aufl., Art. 42, Rz. 16 ff.; *Versteyl*, in: v. Münch, Grundgesetzkommentar, Bd. 2, 2. Aufl., Art. 42, Rz. 21.

¹¹ Vgl. *Jellinek*, *VVDSiRL*, 8 (1950), 3 (7); v. *Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte*, Grundgesetzkommentar, Bd. 6, 3. Aufl., Art. 42 Abs. 2, Rz. 38.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

1. Die *Konsequenzen*, die sich aus den beiden in Frage stehenden *Mehrheitserfordernissen* jeweils ergeben würden, verdeutlichen, daß die Stimmenthaltungen nicht mitzuzählen sind.

Zum dritten Wahlgang kommt es nur bei folgendem Geschehensablauf: Vor dem dritten Wahlgang haben zunächst zwei Wahlgänge und eine Abstimmung über das vorzeitige Ende der Legislaturperiode stattgefunden. In den beiden Wahlgängen konnte kein Kandidat die erforderliche (absolute) Mehrheit der Mitglieder des Landtages erringen, auch für die Beendigung der Legislaturperiode fand sich keine Mitgliedermehrheit.

a) Angenommen die Anwesenheitsmehrheit wäre im dritten Wahlgang erforderlich, so wären folgende Konsequenzen naheliegend: Die Anwesenheitsmehrheit wird sich (insbesondere bei einer so wichtigen Wahl) kaum von der (absoluten) Mehrheit der Landtagsmitglieder unterscheiden; diese Mehrheit konnte aber schon in den vorangegangenen Wahlen kein Kandidat erreichen. Es ist daher wahrscheinlich, daß selbst die Anwesenheitsmehrheit im dritten Wahlgang von keinem Kandidaten erreicht wird.¹²

Es könnte dann weder eine Regierung gebildet werden, noch könnte sich der Landtag auflösen; die Möglichkeit einer vorzeitigen Beendigung der Legislaturperiode nach einem gescheiterten dritten Wahlgang sieht die Verfassung Sachsen-Anhalts nicht vor. Es ist schwerlich vorstellbar, daß diese naheliegende - verfassungsrechtlich schwerwiegende - Situation von den Verfassungseltern nicht bemerkt worden sein soll oder gar mit Absicht nicht geregelt werden sollte.

b) Ist jedoch nur eine (einfache) Abstimmungsmehrheit erforderlich, so könnte unter gleichen politischen Bedingungen der im dritten Wahlgang gewählte Ministerpräsident eine Regierung bilden. Dies wäre zwar eine Minderheitsregierung, die immer die Gefahr der Regierungsunfähigkeit in sich trägt, es blieben dann aber wenigstens noch die Möglichkeiten des konstruktiven Mißtrauensvotums nach Art. 72 Verf. S-A und der Landtagsneuwahl nach einem gescheiterten Vertrauensantrag gem. Art. 73 Verf. S-A. Für Schwierigkeiten nach der Regierungsbildung hat die Verfassung also durchaus Möglichkeiten vorgesehen.

2. Auch die *Ähnlichkeit* der weiteren Ausgestaltung der Wahl des Regierungschefs nach Art. 65 Verf. S-A mit der Bundeskanzlerwahl gem. Art. 63 GG deutet darauf hin, die (einfache) Abstimmungsmehrheit ausreichen zu lassen.

In den ersten beiden Wahlgängen nach Art. 65 Abs. 2 Verf. S-A ist die Mehrheit der Mitglieder erforderlich; ebenso wie in den ersten beiden Wahlphasen des Grundgesetzes.¹³ Art. 63 Abs. 4 Satz 1 GG bestimmt dann für die letzte Wahlphase - vom Wortlaut her unzweideutig -, daß gewählt ist, wer die "meisten Stimmen erhält". Es bedarf deshalb für die Wahl des Bundeskanzlers im letzten Wahlgang nur der (einfachen) Abstimmungsmehrheit, ohne daß die Enthaltungen als Stimmen berücksichtigt würden. Wenn auch aufgrund des Ernennungsrechts des Bundespräsidenten bei der Bundeskanzlerwahl eine etwas andere Situation vorliegt, so bietet die grundsätzliche Ähnlichkeit der Ausgestaltung zumindest einen indizhaften Hinweis, daß Art. 65 Abs. 2 Verf. S-A auch nur die (einfache) Abstimmungsmehrheit fordert. Angesichts der Ausstrahlung des tradierten Verständnisses der Mehrheitsbegriffe des Grundgesetzes hätte das Erfordernis einer Anwesenheitsmehrheit doch deutlich zum Ausdruck gebracht werden müssen, wenn es denn von der Verfassung gewollt wäre.

¹² Das Erreichen der Anwesenheitsmehrheit ist selbstverständlich nicht völlig ausgeschlossen. Vgl. Art. 63 Abs. 4 Satz 2 GG, betrifft Mitgliedermehrheit in der letzten Wahlphase.

¹³ Vgl. die Regelung und den Wortlaut der Art. 63 und 121 GG.

IV. Dem *Sinn und Zweck* der Stimmenthaltung wird am gerechtesten, diese bei den Wahlen zum Ministerpräsidenten von Sachsen-Anhalt nicht bei der Berechnung der Mehrheit zu berücksichtigen.

1. Für die Berücksichtigung der Stimmenthaltung könnte zwar angeführt werden, daß es Sinn und Zweck dieser Regelung sei, die Minderheit, die die Regierung trägt, nicht zu klein werden zu lassen. Die Tauglichkeit dieses Mittels ist aber schon zweifelhaft, weil eine gleich große Minderheit den Ministerpräsidenten wählen kann, wenn diejenigen, die sich der Stimme eigentlich enthalten wollten, an der Wahl nicht teilnahmen. Durch die Nichtteilnahme an einer Wahl kommt aber darüberhinaus in der Regel eine noch größere Distanz zur Wahl des Ministerpräsidenten und der von ihm zu bildenden Minderheitsregierung zum Ausdruck.

2. Auch die Bedenken von Versteyl,¹⁴ eine Enthaltung sei ja keine Zustimmung, sondern gebe dem Willen Ausdruck, nicht dafür zu stimmen, können hier nicht zum Tragen kommen. Für Gesetzesbeschlüsse u.ä. mag dies zu überlegen sein, bei einer Wahl kann die Stimmenthaltung - wie sich hier ja auch konkret zeigen kann - sogar so etwas wie Einverständnis mit der voraussichtlichen Entscheidung signalisieren.

3. Dadurch, daß die Möglichkeit der Stimmenthaltung gewährt wird, sollen die Abgeordneten ihren Willen zum Ausdruck bringen können, weder eindeutig für noch gegen einen Kandidaten zu sein. Diesem wird man am gerechtesten, wenn man die einfache Abstimmungs Mehrheit ausreichen läßt.¹⁵ Neben der Verwirklichung des Abgeordnetenwillens würde in jedem Fall ein Ministerpräsident gewählt, der mit einer zu bildenden Minderheitsregierung die Chance hätte, bei entsprechender - aber durch die Stimmenthaltung bereits angedeuteter - Kompromißbereitschaft auch in solch einer Situation das Land Sachsen-Anhalt zu regieren.

V. Gemäß Art. 65 Abs. 2 Satz 5 Verf. S-A sind Stimmenthaltungen bei der Berechnung der Mehrheit nicht zu berücksichtigen; ausreichend ist im dritten Wahlgang der Ministerpräsidentenwahl die sog. (einfache) Abstimmungs Mehrheit.

Hagen, 18. Juli 1994

¹⁴ Versteyl, in v. Münch, Grundgesetzkommentar Bd 2, 2. Aufl. Art. 42, Rz. 21.

¹⁵ Vgl v. Mangoldt/Klein/Achterberg/Schulte, Grundgesetzkommentar, Bd. 6, 3. Aufl., Art. 42 Abs. 2, Rz. 38.

Die institutionelle Entwicklung in der EU und die Rolle der politischen Parteien im deutschen und europäischen Verfassungsleben¹

I. Einleitung

1. Sehr verehrte Damen und Herren,

in weniger als drei Wochen, am 9. und 10. Dezember, findet, wie Sie alle wissen, in Essen das Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedsländer der Europäischen Union statt. Dieses Treffen ist aus mehreren Gründen von außerordentlicher Bedeutung: Ab Januar wird die Erweiterung der Union um Österreich und die skandinavischen Länder verwirklicht, im Januar wird die neue Kommission eingesetzt. Darüber hinaus werden die Wirtschafts- und Finanzpolitik sowie die Außenpolitik zentrale Themen der Tagesordnung sein. Was aber m.E. das wichtigste Thema dieses Gipfeltreffens sein wird, zumindest das Thema mit den gravierendsten Folgen, ist die Diskussion um die institutionelle Entwicklung in der Europäischen Union:

In Essen wird im Dezember 1994 der lange Prozeß beginnen, der 1996 zu der Revision des Maastrichter Vertrages führen soll. Die schon im Maastrichter Vertrag vorgesehene (Art. N Abs. 2) Revisionskonferenz 1996 hat eine gewaltige Aufgabe: Sie soll das Europa der 15 oder 16 Mitgliedstaaten - aus Norwegen wird die Entscheidung noch erwartet - organisieren. Sie soll darüber hinaus die großen Defizite - vor allem Demokratiedefizite - des Maastrichter Vertrages beseitigen und die erste Verfassung Europas - das ist zumindest die herrschende Meinung im Europäischen Parlament - schaffen und die nächste Erweiterung, die Ost-Erweiterung, vorbereiten.

2. Jedoch soll diese Seite der institutionellen Entwicklung nicht Thema meines Vortrages sein. Die Vertiefungs- und Erweiterungsproblematik ist inzwischen allen bekannt, und inzwischen gibt es von verschiedenen Institutionen mehrere Pläne und Projekte für die nächste Stufe der Integration 1996.

Ich möchte heute auch nicht - obwohl mir als Europaparlamentarier dieses Thema besonders am Herzen liegt - den Entwurf einer europäischen Verfassung seitens des Europäischen Parlaments präsentieren. Das neue Parlament hat dazu sein Wort noch nicht gesprochen. Wir im institutionellen Ausschuß arbeiten an diesen Fragen. Man merkt allerdings dort, wie unterschiedliche Meinungen entwickelt werden. Ich befürchte sogar, daß ein Konflikt in Sicht ist, der den Integrationsprozeß ernsthaft gefährdet. Ich meine folgendes:

Wendepunkt Europas wird die Frage sein, ob die gefährliche Theorie vom "Europa der mehreren Geschwindigkeiten" auch institutionell umgesetzt wird. Ich vertrete die These, daß Europa unter einer solchen Bedingung in seiner ursprünglichen Konzeption zu Ende geht. Wir werden dann ein Europa der drei, der vier oder der fünf Mitgliedstaaten haben. Die anderen kommen auf die institutionelle Zuschauertribüne.

¹ Der Text gibt das Manuskript des am 21. November 1994 in Hagen im Rahmen der EUROAKTIV Veranstaltung gehaltenen Vortrags wieder.

3. Und so komme ich zu meinem heutigen Thema:

Wir, d.h. das Europaparlament und die Wissenschaft, aber auch die Regierungen der Mitgliedstaaten und auch die Wirtschaft, beschäftigen sich sehr - und das ist auch richtig so -, mit dem Ziel dieser institutionellen Entwicklung. Wir beschäftigen uns intensiv mit der Frage: Wie soll Europa nach 1996 institutionell aussehen? Gleichzeitig vernachlässigen wir aber die Frage, welcher der richtige Weg zu diesem Ziel ist. Das kann fatale Auswirkungen haben, wie schon die Ratifizierungsprobleme z.B. in Dänemark, aber auch in Frankreich zeigten. Der einzig richtige sowie einzig mögliche Weg wäre die Schaffung und Mitwirkung einer europäischen Öffentlichkeit, die Aktivierung der Bürger, die Verlagerung der Optionen und wichtigen politischen Grundentscheidungen von den Regierungsbürokratien in das "Volk Europas"; übrigens ein Begriff, der heute noch nicht ausgesprochen wird. Ein demokratisch aufgebautes Europa, d.h. das einzig lebensfähige Europa, ist nur durch die Mitwirkung der europäischen Bürger aufzubauen. Wir müssen also diese Einbeziehung der europäischen Völker durch die Herauskristallisierung einer europäischen Öffentlichkeit sichern.

Die einzige Institution, die diese Mitwirkung in einem demokratischen Staat garantieren kann, und das ist meine erste These, ist die der politischen Parteien. Damit, und das ist meine zweite These, hat auch die Stunde der europäischen politischen Parteien geschlagen: Ohne europäische politische Parteien ist Europa verurteilt, im Bewußtsein der Völker Europas ein bürgerfremder Rechts- und Machtmechanismus zu bleiben, den man spürt, ohne ihn zu empfinden, den man zum Teil akzeptiert, ohne ihn politisch zu tragen. Konsequenterweise muß man sich anschließend mit den Problemen der Parteiinstitution auseinandersetzen, die auch, aber nicht nur, in der Bundesrepublik als Auswüchse des Parteienstaates vorhanden sind, damit wir nicht - und das ist meine dritte These - einen pathologischen Zustand auch auf die europäische Ebene übertragen.

Auf diese drei Thesen möchte ich heute Ihre Aufmerksamkeit lenken.

Vorher aber möchte ich, in aller Kürze, einige geschichtliche Vorbemerkungen machen, die, so meine ich, ein Vorverständnis für diese Thesen schaffen könnten.

II. Entwicklung der Parteiinstitution

1. Die politischen Parteien haben eine abenteuerliche Entwicklung hinter sich. Sie wurden als eine Notwendigkeit der politischen Praxis, d.h. ohne rechtliche Vorgaben - aus dem gesellschaftlichen Prozeß heraus - geboren und haben sich nach und nach zu einer Verfassungsinstitution herangebildet, die den modernen Staat geradezu prägt. Mit anderen Worten: Die Parteien haben ihre heutige Stellung im Verfassungsgefüge tatsächlich erkämpft.

2. Geht man den Spuren nach, die zur Entstehung der Parteien führten, so findet man sie in den ersten Parlamentsbildungen. Bereits in den ersten Parlamenten Europas organisierten sich die gleichgesinnten Abgeordneten in Gruppen, die zunächst einmal mit dem Begriff der "Fraktion" oder "Faktion" bezeichnet wurden.

3. Dies gilt auch und ganz besonders für die Entstehung und Entwicklung der politischen Parteien in Deutschland.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

a) Als maßgeblicher Wendepunkt ist hier die bürgerliche Revolution von 1848 zu nennen, die in die Deutsche Nationalversammlung mündete. Zwar hatten sich schon vorher in der Phase des Vormärzes ab ca. 1830 in einzelnen Landtagen parteiähnliche Gruppierungen herangebildet, jedoch blieb ihre Bedeutung bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts gering. Die dynastische Zersplitterung Deutschlands, seine rückständige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, die Karlsbader Beschlüsse von 1819 sowie das Verbot der Gründung politischer Vereine durch Bundesgesetz vom 5. Juli 1832 hinderten in der Entstehung befindliche Parteibildungen.

b) Im Zuge der zunehmenden Industrialisierung und des sich ändernden sozialen Gefüges in Deutschland wurden neue Formen politischer Zusammenschlüsse gesucht - und gefunden: Die wiedergewonnene Freiheit der politischen Diskussion durch Aufhebung der Karlsbader Beschlüsse und die Durchsetzung der Wahlen zur Nationalversammlung durch Bundesbeschuß vom 7. April 1848 ermöglichte die Weiterentwicklung der parteiähnlichen Gruppierungen des Vormärzes zu Parteien, die sich in den voranschreitenden Debatten in der Nationalversammlung bildeten. Gleichgesinnte Abgeordnete schlossen sich zu Fraktionen mit geregelter Mitgliedschaft und interner Disziplin zusammen. Diese Fraktionsbildungen stellen nicht nur die Geburtsstunde, sondern auch den Geburtsort des modernen Parteienwesens dar.

4. Für die Herausbildung eines ersten Parteiverständnisses war freilich das damalige Staatsverständnis prägend, vor allem in bezug auf das Parlament. Das Parlament war der Ort der politischen Macht der Gesellschaft. Es war gedacht als Vertretungskörperschaft der Bürger gegenüber dem Staat, nicht der Bürger im Staat. Diese Einordnung des Parlaments als nichtstaatliches Organ blieb nicht ohne Einfluß auf das Parteiverständnis. Die Parteien, die ja im Parlament ihren Geburtsort hatten und ihren Wirkungsort fanden, wurden ebenfalls als nichtstaatliche, als gesellschaftliche Dimension verstanden. Aus damaliger Sicht war es dann auch folgerichtig, die Parteien nicht dem Staatsrecht, sondern dem bürgerlichen Recht und dem Vereinsrecht zu unterwerfen.

5. Für das Parteiverständnis wäre die Vertiefung in die Weimarer Staatstheorie sehr fruchtbar; hier aber muß ich mich doch auf einige wenige Hinweise beschränken:

a) Art. 130 Abs. 1 WRV lautet: "Die Beamten sind Diener der Gesamtheit, nicht einer Partei".

b) Aus dieser Norm ergibt sich, daß die politische Partei auch in der Weimarer Zeit letztlich ein suspektes Gebilde geblieben ist. Wohl wird die Partei in der Verfassungswirklichkeit als unentbehrlicher Faktor eines funktionierenden parlamentarischen Regierungssystems anerkannt, sie bleibt aber in bestimmten Bereichen der Rechtsanwendung - Verwaltung, Justiz, Universitäten - so etwas wie ein notwendiges Übel.

c) Art. 130 Abs. 1 WRV sagt viel über den Stellenwert der Parteien in der damaligen Verfassungsordnung aus. Wohl erreicht die Partei der Weimarer Zeit politisch einen hohen Entwicklungsstand, verfassungsrechtlich aber wird ihre Salonunfähigkeit durch Art. 130 Abs. 1 WRV dokumentiert. Der parteienunfreundliche Neutralitätsgrundsatz des Art. 130 Abs. 1 WRV gibt Anlaß zu einigen weiteren Überlegungen:

aa) Die Abschaffung der deutschen Monarchie im Jahre 1918 und die Einführung des parlamentarischen Regierungssystems im Jahre 1919 durch die Weimarer Reichsverfassung, konnte

eine geschichtlich geprägte Vergangenheit nicht uno actu abschaffen, obwohl sie vom System her einen institutionell parteienfreundlichen Rahmen hergestellt hat. Die rechtlichen Strukturen sind ersetzt worden, d.h. die konstitutionelle Monarchie durch die Republik und das parlamentarische Regierungssystem; was aber im normativen Bereich möglich war, brauchte im politisch-ontologischen Bereich einen langwierigen Prozeß; deshalb blieben auch nach 1919 Staatlichkeit und Parteipolitik zwei entgegengesetzte Dimensionen. Der Weimarer Staat hat sich selbst als das "Gegenüber" der Parteipolitik verstanden. Parteipolitik war lediglich die geduldete Folge des parlamentarischen Regierungssystems.

bb) Nicht nur unter der konstitutionellen Monarchie, sondern auch unter der Weimarer Verfassung gehörte es zu den Tugenden des deutschen Beamten, seine Distanz zur Parteipolitik in seiner Amtsführungsphilosophie zu demonstrieren. Die Worte Goethes sind auch in der Weimarer Zeit nicht vergessen worden: "Die Fratze des Parteigeistes ist mir mehr zuwider als irgendeine andere Karikatur". Das gleiche gilt für die Worte von Bismarck, der warnte: "Ein großer Staat regiert sich nicht nach Parteiansichten." Indikativ für dieses Denken in der Staatslehre ist Georg Jellinek, der in seiner Staatslehre sagt: "In der staatlichen Ordnung aber hat der Begriff der Parteien als solches keine Stelle: Selbst wenn Parteien ein Einfluß auf jene gewährt werden soll, können sie nur als Majoritäten und Minoritäten in Betracht kommen." Diese Einstellung spiegelt sich in der damaligen Fachliteratur wider.

6. Bald aber schlägt die Stunde der großen Anerkennung der institutionellen und demokratischen Bedeutung der politischen Partei in Deutschland und in anderen Staaten. Das ist nicht, wie es bisher in der Parteienrechtslehre einhellige Meinung war, die Stunde, in der die politische Partei Eingang in die Verfassungsordnung gefunden hat. Dieser Eingang war lediglich die formalrechtliche Bestätigung einer Qualität, die die politische Partei im geschichtlichen Prozeß bereits erworben hatte; jene Stunde muß man viel früher einordnen, sie hat früher geschlagen: Man denke an die Entwicklung in Deutschland nach 1933. Adolf Hitler hat im Ergebnis alle politischen Parteien bis auf die NSDAP verboten. Gerade dies ist, historisch gesehen, die große Anerkennung der politischen Parteien. Der totale Staat, der Staat der Willkür, der Staat der Unfreiheit sieht als erste Notwendigkeit für seine Etablierung den Parteienpluralismus, also die Institution der politischen Partei abzuschaffen und zu diskriminieren. Dies beschränkt sich aber nicht nur auf das Beispiel Deutschlands. Gleiches geschah in Griechenland, in Spanien, in Portugal und in Italien. Die erste Handlung der Diktatur in all diesen Staaten war die Einstellung der Tätigkeit und dann auch das Verbot der politischen Parteien. Ähnlich wurde der Parteipluralismus in den sozialistischen Staaten, auch in der DDR, abgeschafft. Damit hat sich geschichtlich erwiesen, wie untrennbar die Demokratie mit der Institution der politischen Partei verbunden ist.

7. Nach dem Zweiten Weltkrieg öffnete sich in Deutschland und nach Abschaffung der Diktatur in anderen Ländern das Tor der Verfassung für die politischen Parteien. Das Grundgesetz erhebt in der Bundesrepublik Deutschland die politische Partei durch Art. 21 GG zu einer Verfassungsinstitution. Die Verfassung erkennt damit an, daß die politischen Parteien ein wesentlicher Bestandteil des politischen Willensbildungsprozesses sind. Die große demokratische Legitimation der politischen Parteien, die sie durch ihre Verfolgung im Dritten Reich erworben haben, erhält ihren normativen Ausdruck und artikuliert sich nun offiziell und feierlich in der neuen demokratischen Verfassung Deutschlands. Das Grundgesetz wird Wegweiser für Europa. Ähnliche Bestimmungen wie Art. 21 GG enthalten die Verfassungen Frankreichs, Italiens, Griechenlands, Spaniens und Portugals.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

8. Aber auch in den anderen Staaten der Europäischen Union, in denen eine solche Verfassungsbestimmung fehlt, wird von der Praxis und der Theorie allgemein anerkannt, daß die politische Partei eine Verfassungsfunktion erfüllt, ohne die die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Regierungssystems nicht denkbar ist. In der Bundesrepublik Deutschland wird die Verfassungsbestimmung durch ein einfaches Gesetz konkretisiert. Dieses Gesetz ist das Gesetz über politische Parteien vom 24. Juli 1967 in der Fassung vom 31. Januar 1994.

9. Ein Rückblick auf die eben angedeutete Entwicklung zeigt uns ein Bild, das keiner besser in Worte fassen konnte als Heinrich Triepel: "Geschichtlich angesehen, hat sich das Verhalten des Staates gegenüber den politischen Parteien in einer vierfachen Stufenfolge bewegt. Wir können von einem Stadium der Bekämpfung, dann von einem Stadium der Ignorierung sprechen. An dieses schließt sich die Periode der Anerkennung und Legalisierung an, und als letzte würde die Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation folgen, die uns freilich zunächst noch in Existenz und Eigenart problematisch ist."

10. Der eben versuchte Hinweis auf einige Momente der Entstehungsgeschichte der politischen Parteien erlaubt uns, so meine ich, ihren dreifachen Bezug zur Demokratie nachzuweisen:

a) Der pragmatische Bezug: Hier ist die Partei als Voraussetzung und Folge der Demokratie gemeint. Denken Sie, wie der Abbau des autoritären monarchischen Staates die ersten Parteibildungen ermöglicht hat. Betrachtet man insbesondere die Abschaffung der Parteiinstitution in allen Fällen der Deformation des Staates durch Diktaturen, welcher Art auch immer, so zeigt sich, daß die Institution der Partei geschichtlich eng verbunden ist mit dem demokratischen Prinzip.

b) Die Partei weist auch einen normativen Bezug zur Demokratie auf. In diesem Sinne steht sie im Dienste der Volkssouveränität und soll sie aktualisieren. Diese Funktion der Partei und ihr Bezug zur Volkssouveränität ist in vielen Staaten verfassungsrechtlich verankert. In der Bundesrepublik machen Art. 20 GG und Art. 21 GG dies deutlich. Die Partei hat nach dem Grundgesetz eine normativ verankerte demokratische Teleologie. Gleichzeitig sind Parteien, die eben nicht dem Prinzip der Volkssouveränität dienen wollen, gemäß Art. 21 Abs. 2 GG verfassungswidrig. Der normative Bezug zur Demokratie wird zusätzlich dadurch hergestellt, daß nur das Bundesverfassungsgericht Parteien verbieten kann. Der Partei als Dienerin der Volkssouveränität wird ein derart hoher Stellenwert beigemessen, daß sie nicht einfach durch Polizeiverfügung verboten werden kann, wie es noch unter der Weimarer Reichsverfassung möglich war. Ein weiteres Indiz hierfür ist der sparsame Umgang mit der Möglichkeit eines Parteiverbotes.

c) Wichtig ist auch ein dritter, der strukturelle Bezug; er ergibt sich aus der verfassungsrechtlichen Pflicht der deutschen politischen Parteien, sich demokratisch zu organisieren. In der Bundesrepublik Deutschland hat der Gesetzgeber diesen Bezug der Partei zur Demokratie erkannt und einfachgesetzlich in zahlreichen Vorschriften konkretisiert. Zu Recht wird die Frage gestellt, ob eine solch detaillierte Normierung der inneren Ordnung der politischen Parteien durch Gesetz nicht die Autonomie der Partei verletzt.

So enthält das deutsche Parteiengesetz sehr weitgehende Regelungen in seinem 2. Abschnitt (§§ 6 - 16) über die innere Ordnung der politischen Partei. Es werden im großen und ganzen die notwendigen Punkte einer Satzung angegeben, die Notwendigkeit eines Programms bestimmt, die Gliederung der Partei in Gebietsverbände vorgesehen, die notwendigen Organe genannt, der

Parteitag als notwendige Instanz des Parteilebens institutionalisiert sowie die Rechte und Pflichten der Mitglieder registriert. Es gibt weiterhin ausführliche Bestimmungen über den Vorstand der Parteien, über die Zusammensetzung der Vertreterversammlungen, über die Parteischiedsgerichte, aber auch über die Willensbildung in den Organen der Parteien wie auch Maßnahmen gegen Gebietsverbände.

III. Parteiinstitution und der europäische Integrationsprozeß

1. Man könnte auch von einem vierten Bezug der Parteiinstitution zum demokratischen Prinzip sprechen; dieser Bezug hängt mit dem europäischen Integrationsprozeß zusammen, mit der Transformation der Europäischen Gemeinschaft (EG) zur Europäischen Union (EU) durch den Vertrag, der am 01.11.1993 in Kraft getreten ist. Im einzelnen:

a) Zwei wichtige Erneuerungen im Vergleich zur Rechtslage vor Maastricht machten es geradezu notwendig, daß nun auch die europäische Rechtsordnung der Parteiinstitution ihre Tore öffnet: einmal die deutliche Stärkung des europäischen Parlaments im institutionellen Gefüge und zum anderen die Einführung der Unionsbürgerschaft.

b) Das Tor Europas wurde in der Tat auch für die Parteien durch Art. 138a EGV geöffnet, welcher lautet: "Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen." Die knappe Formulierung des Art. 138a EGV sagt wichtiges über die dreifache Aufgabe zukünftiger politischer Parteien auf europäischer Ebene aus.

aa) Die Integrationsaufgabe ordnet die europäischen politischen Parteien in das zentrale Zielfeld der Union ein. Zu Recht wird damit anerkannt, daß nur durch europäische Parteien der Integrationsprozeß von den transparenzlosen Räumen der nationalen und europäischen Bürokratie in das öffentliche (europäische) Bewußtsein verlegt werden kann.

bb) Die "Herausbildung eines europäischen Bewußtseins" - ein zweiter Aufgabenbereich nach Art. 138a EGV - ist die subjektive Seite der Integration. Sie setzt aber eine europäische Öffentlichkeit und eine Ebene voraus, auf der die Völker Europas eine gemeinsame Stimme entwickeln.

cc) Die wichtigste Aussage des Art. 138a EGV enthält allerdings der letzte Halbsatz, der lautet: "... den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen." Dabei sollte auf den Unterschied aufmerksam gemacht werden, der zwischen dieser Formulierung "Bürger der Union" und der in den Art. 137 und 138 EGV besteht: Dort wird der Schicksalsschritt von dem Begriff "Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten" zum Begriff "Bürger der Union" und somit zum "europäischen Volk" nicht gemacht. Daß dieser Schritt nur im Parteienartikel - genauso wie in den Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft, in denen auch der Parteienartikel ursprünglich plazierte werden sollte - vollzogen wird, darf wohl normativ nicht überzogen werden, zugleich aber auch nicht unerwähnt bleiben.

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

2. Der vierte Bezug der Parteiinstitution zum demokratischen Prinzip ist nicht so offensichtlich, wie die vorausgegangenen und kann in Zukunft nur durch eine Projektion erfaßt werden. Art. 138a EGV - davon war bereits die Rede - und nicht weniger die Europafunktion der nationalen Parteien nach Art. 21 GG i.V.m. Art. 33 GG, haben eine deutliche Ratio: Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, skeptischer ausgedrückt: die *Reduzierung des Demokratiedefizits in Europa*.

3. Und auch zwei weitere Aspekte rechtspraktischer Natur sind für den europäischen Integrationsprozeß von Bedeutung:

a) Die normativ festgelegte Öffnung des Grundgesetzes für die europäische Integration nach Art. 23 Abs. 1 GG zwingt zur Erweiterung der Schutzfunktion des Art. 21 GG. Die politischen Parteien auf europäischer Ebene werden immer mehr - soweit sie in Zukunft den Funktionsauftrag des Art. 138a EGV verwirklichen - auf den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten tätig sein. Dort müßten ihnen die notwendigen Voraussetzungen, mutatis mutandis entsprechend den Regelungen für die nationalen Parteien, garantiert sein. In der Bundesrepublik Deutschland bedeutet dies, den Art. 21 GG auch entsprechend auf sie anzuwenden. Das Prinzip einer aus Art. 23 Abs. 1 GG deutlich resultierenden europafreundlichen Verfassungsauslegung würde hier seinen Anwendungsbereich par excellence finden.

b) Aber auch ein zweites: Nach dem Beitritt in die EG, jetzt in die EU, erfährt auch die Funktion der nationalen politischen Parteien einen Wandel, in dem sie ein zusätzliches Zielfeld erhält. Unabhängig von den noch nicht vorhandenen "politischen Parteien auf europäischer Ebene" (Art. 138a EGV) - ist der Begriff des nationalen Willensbildungsprozesses ohne Erweiterung auf die Belange Europas nicht mehr interpretierbar. Dazu haben wir im Grundgesetz die normative Vorgabe des Art. 23 GG. Die nationalen politischen Parteien wirken an der Legitimation von Gemeinschafts- bzw. Unionsorganen (Parlament, Kommission, Rat, Gericht) mit.

IV. Die Auswüchse des Parteienstaates

Die Krisendiskussion - sie ist fruchtbar für Europa. Es ist also notwendig, sich mit der Krise bzw. Krisendiskussion, mit diesen Auswüchsen des Parteienstaates auf nationaler Ebene, hier in der Bundesrepublik auseinanderzusetzen. Auch im Hinblick auf die ante portas stehende europäische politische Partei.

1. Unsere Zeit in Europa - nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland - ist gekennzeichnet durch einen Glaubwürdigkeitsverlust der Politik, der Parteien, des Staates, aber auch der europäischen Institution. 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. Skandale, Transparenzlosigkeit wichtiger Entscheidungen und somit Ausschaltung des Volkes, mangelnde Problemlösungskompetenz der Staatsführung, das Unvermögen internationaler Organisationen blutigen Konflikten ein Ende zu bereiten und vieles andere schaffen ein trübes Bild des öffentlichen Lebens.

Hier ist auch das Parteienfinanzierungsrecht zu nennen, welchem das Bundesverfassungsgericht erst in seinem weit über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland bedeutenden Urteil vom

9.4.1992 die Grundlage entzogen hat, und zwar mit einer Argumentation, die der damaligen Regelung schwerwiegende Demokratiedefizite vorhält, wobei jedoch die anschließende Neuregelung des Parteienfinanzierungsgesetzes keine wesentliche Besserung verspricht. Letztlich sei auf die bisweilen rechtsstaatswidrige Unterwerfung der Personalpolitik des Staates unter das Parteiinteresse hingewiesen.

2. Die Glaubwürdigkeitskrise betrifft hauptsächlich die Institution der politischen Partei. Die Stellungnahme Richard von Weizsäckers während seiner Präsidentschaft zur Krise der Parteien hatte leider Resonanz.

3. Die von solchen Vorgängen sicher nicht unabhängige massive Verringerung der Parteimitgliederzahlen, die 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 sind auch keine guten Vorbedingungen für die europäischen politischen Parteien.

4. Nun stellt sich die Frage, worin die verfassungsrechtliche Relevanz dieser Parteienkrise besteht. Den Parteien ist verfassungsrechtlich eine Funktion und Aufgabe zugewiesen worden. Ihnen obliegt es, bei der politischen Willensbildung mitzuwirken. Kritisiert wird insoweit allerdings, daß die Parteien den ihnen zugewiesenen Rahmen überschreiten, indem sie sich in Bereiche ausgedehnt haben, die gemeinhin nicht von der politischen Willensbildung umfaßt werden. Anzeichen hierfür sind die Eliminierung der Gewaltenteilung zwischen Legislative und Exekutive durch einen zu starken Einfluß der Parteien nicht nur auf die Abgeordneten, sondern auch auf Gebiete wie Verwaltung, Hochschule, Justiz usw. Das Wort hierzu heißt "Ämterpatronage". Dies kann als Parteienstaatsübermaß bezeichnet werden. Dabei stellen sich an dieser Stelle zwei Fragen:

- Die erste Frage ist, ob die so beschriebene Krise der politischen Parteien, das sog. Parteienstaatsübermaß, zugleich eine Verfassungskrise verursacht.

- Die zweite Frage ist, ob das Grundgesetz die Grundlage dafür bietet, daß man durch verfassungsrechtliche Überlegungen einen Beitrag zur Hemmung und zur Einschränkung der Krise leisten könnte.

a) Zur ersten Frage lautet die Antwort, daß die Krise der politischen Parteien zwar eine Krise der Politik bewirkt, nicht aber eine Krise der Verfassung. Dieses Ergebnis könnte wie folgt begründet werden:

Von einer Krise der Verfassung kann nur dann gesprochen werden, wenn die Verurteilung der festgestellten Defizite und der Auswüchse der Politik, wie sie sich in Form des Parteienstaatsübermaßes darstellen, keine Grundlage in der Verfassung findet. Solange die Verfassungsnormen Antworten auf Krisensituationen, wie sie sich in der Verfassungswirklichkeit zeigen, geben, kann man nicht von einer Krise der Verfassung sprechen. Erst dann, wenn die

D. Aufsätze, Rezensionen, Stellungnahmen

Verfassung kapituliert, führt die Krise zu einer Verfassungskrise. Unter dem hier dargestellten Problemkreis bedeutet diese Feststellung, daß die Parteienkrise, die hier in einem Parteienstaatsübermaß besteht, erst dann zu einer Infragestellung des Grundgesetzes führt, wenn dieses selbst keinen Beitrag zur Hemmung und Einschränkung leisten kann.

b) Zu einer Antwort auf die Frage, ob das Grundgesetz Lösungswege aufzeigt, führt uns das oben schon erwähnte Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Parteienfinanzierungsgesetz.

aa) Das Bundesverfassungsgericht hat in diesem Urteil festgehalten, daß eine staatliche Parteienfinanzierung ihre Grenzen dort hat, wo die Parteien nur noch vom Staat abhängig sind und keine Verwurzelung mehr in der Gesellschaft vorhanden ist.

bb) Diese Grenztheorie, die das Bundesverfassungsgericht aus Art. 21 Abs. 1 GG mit dem Begriff der "gesellschaftlichen Verwurzelung" entwickelt hat, geht jedoch weit über den Bereich der Parteienfinanzierung hinaus und kann ebenso für die uns betreffende Frage fruchtbar gemacht werden, indem wir sie auf die gesamte Parteitätigkeit anwenden. So hat nach dieser Theorie auch die generelle Verquickung von Staat und Partei dort ihre Grenzen, wo der Parteeinfluß keine Grundlage in der gesellschaftlichen Verwurzelung findet, sondern die Partei ihren Einfluß der Inanspruchnahme staatlicher Mittel verdankt. Dazu gehört eben auch die Vergabe von Stellen, der Parteeinfluß auf Subventionen, auf die Vergabe von Forschungsmitteln und Staatsaufträgen.

cc) Man kann somit aus Art. 21 Abs. 1 GG eine Antwort auf die Krise der Parteien im Sinne des Parteienstaatsübermaßes entwickeln: das Parteienstaatsübermaßverbot.

dd) Da uns die Verfassung immer noch hinreichend Antworten auf die auftretenden Krise - so wie hier die Parteienkrise - gibt, kann nach dem oben Gesagten nicht von einer Verfassungskrise gesprochen werden.

Man sollte deshalb auch die zum Teil geäußerte harsche Kritik an den Parteien unter den hier angesprochenen Aspekten versachlichen. Es ist wohl richtig, daß es Auswüchse gibt, die beim Namen genannt und kritisiert werden müssen. Eine darüber hinausgehende Krisendiskussion wirkt krisen kreativ, bleibt wissenschaftlich unbegründet und läßt die politische Verantwortung der Wissenschaft (und der Publizistik!) unberücksichtigt.

V. *Schlußbetrachtung*

1. Dem Ende der Epoche der Parteien das Wort zu sprechen, wie es zum Teil in der Literatur heraufbeschworen wird, übersieht die Grenze zwischen wissenschaftlicher Analyse und politischer Stimmungsmache. Dies ergibt sich - wie oben dargestellt - auch aus dem besonderen Zusammenhang zwischen der Parteiinstitution und der Demokratie. Wer ein Ende der Parteien prophezeit, muß zwangsläufig zu einem Ende des demokratischen Staatswesens gelangen. Eine solche Entwicklung ist aber - insbesondere bei Betrachtung des europäischen Einigungsprozesses - noch nicht einmal andeutungsweise zu erkennen. Vielmehr ist der Weg der politischen Parteien die einzige Möglichkeit für die europäischen Völker, ihre Mitwirkungsrechte im Integrationsprozeß zu garantieren.

2. Dennoch sind im Zusammenhang mit der Parteiinstitution Erscheinungen aufgetreten, die berechtigten Anlaß zu einer kritischen Diskussion geben. Das ist auch richtig. Für die aufgetretenen Auswüchse bietet aber die Verfassung ebenfalls Lösungsansätze, so daß auch hier wohl von einer Parteienkrise, nicht aber vom Ende der Parteien oder gar von einer Verfassungskrise gesprochen werden kann. Das gleiche gilt auch für die Rolle der politischen Parteien im europäischen Verfassungsleben.

3. Die Diskussion um die Zukunft der Europäischen Union, ihre Vertiefung oder ihre Erweiterung, die Auseinandersetzung über die institutionelle Entwicklung der Union, darf nicht unter Ausschluß der europäischen Öffentlichkeit stattfinden. Jetzt ist nicht die Zeit, lediglich über die Zukunftsmodelle zu sprechen oder sich Gedanken über ein Kerneuropa zu machen. Was wir jetzt vielmehr sichern müssen, schon am Anfang dieses langen Prozesses bis zur Revision des Vertrages 1996, ist die Mitbestimmung der europäischen Öffentlichkeit. Das bedeutet eine neue Rolle für die politischen Parteien sowohl im deutschen als auch im europäischen Verfassungsleben. Aufgabe der Politik muß es nunmehr sein, diese institutionelle Notwendigkeit zu erkennen und mit Ideen und Konzeptionen im Sinne der Völker Europas umzusetzen.

Denn: Es geht nicht nur um die Qualität der Institution. Es geht darum, wie diese Qualität entsteht. Wie sieht der politische Kurationsakt aus? Eine gute demokratische Ordnung ist nur die, die von den Bürgern als gut und erwünscht empfunden wird. Die Bürokratie kann Perfektion, nicht aber Legitimation liefern. Das können nur wir. In Europa aber haben nur dann wir das Wort, wenn europäische politische Parteien dies ermöglichen.