

1/1995

5. Jahrgang
Heft 5

Dezember 1995

Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Hrsg. vom
Institut für
Deutsches und
Europäisches
Parteienrecht

Aus dem Inhalt

Ulrich von Alemann

Die politischen Parteien, die Medien und das Publikum

Dimitris Th. Tsatsos

Parteien und Verbände im Bundesstaat

Wiebke Wietschel

**Unzulässige Parteiverbotsanträge
wegen Nichtvorliegens der Parteieigenschaft**

Hans-Peter Schneider

Funktionelle Grenzen der Parteienfinanzierung

Hans Meyer

Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?



FernUniversität
Gesamthochschule in Hagen

Herausgeber

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Direktor: Prof. Dr. D. Th. Tsatsos

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

Hausanschrift: Gut Waterhövel 2
Kattenohler Straße
D - 58084 Hagen

Redaktion

Dimitris Stefanou (Redaktionsleitung),
Gerold Deinzer, Stefan Kracht, Heike Merten,
Gregor Stricker, Wiebke Wietschel,
Gabriele Goetz (Redaktionssekretariat)

Postanschrift

FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen
Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Postfach 9 40
D-58084 Hagen
Tel.: 02331/987-2912
Fax: 02331/987-324
E-mail: Gabriele.Goetz@FernUni-Hagen.de

<i>Dimitris Th. Tsatsos</i> Editorial.....	5
---	---

AUFSÄTZE

<i>Ulrich von Alemann</i> Die politischen Parteien, die Medien und das Publikum.....	7
---	---

<i>Dimitris Th. Tsatsos</i> Parteien und Verbände im Bundesstaat.....	33
--	----

<i>Wiebke Wietschel</i> Unzulässige Parteiverbotsanträge wegen Nichtvorliegens der Parteieigenschaft - Zu den Beschlüssen des Bundes- verfassungsgerichts vom 17.11.1994 - 2 BvB 1/93, BVerfGE 91, 262 ff.; - 2 BvB 3/93, BVerfGE 91, 276 ff.	45
--	----

PARTEIENRECHTLICHES FORUM

<i>Hans-Peter Schneider</i> Funktionelle Grenzen der Parteienfinanzierung	55
--	----

<i>Hans Meyer</i> Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?	87
---	----

RECHTSPRECHUNG ZUM PARTEIENRECHT

Rechtsprechungsübersicht	135
--------------------------------	-----

Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der F.D.P. vom 30.04.1982, Az. 381.	137
--	-----

<i>Alexandra Bäcker/Stefan Kracht</i> Anmerkungen zu der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der F.D.P. vom 30.04.1982..	143
--	-----

PARTEIENRECHTLICHES SCHRIFTTUM

Neuerscheinungen zum Parteienrecht	149
Rezensionen	157

MITTEILUNGEN DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND EUROPÄISCHES
PARTEIENRECHT

Veranstaltungen	163
Forschungsprojekte	164
Datenbank des Instituts	165
Forschungsaufenthalte am Institut.....	168
Schriftenreihe zum Parteienrecht	168
Aktivitäten der Mitarbeiter	170
Kuratorium und Vorstand	171
Organogramm des Instituts.....	172

Editorial

Ab dem 5. Jahrgang der *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht* wird es eine neue Konzeption geben. Dabei handelt es sich vor allem um eine Umstrukturierung, die die wissenschaftliche Arbeit des Instituts in den Vordergrund stellt und gleichzeitig eine übersichtliche Information über die wichtigsten Entwicklungen im Bereich des Parteienrechts und die Aktivitäten des Instituts ermöglicht.

Unter der Rubrik *Aufsätze* werden Beiträge erscheinen, die wichtige Themen des Parteienrechts ansprechen. Unverändert bleibt dabei das Interesse der *Mitteilungen*, auch politikwissenschaftliche Beiträge zu veröffentlichen. Beispielhaft hierfür findet sich in diesem Heft der Beitrag des Vorstandsmitgliedes des Instituts Prof. Dr. Ulrich von Alemann über „Die politischen Parteien, die Medien und das Publikum“.

Eine neue Rubrik ist das *Parteienrechtliche Forum*. Auf diesen Seiten wollen die *Mitteilungen* ausgewählte Vorträge, die im Rahmen des parteienrechtlichen Seminars des Instituts gehalten wurden sowie die anschließenden Diskussionen veröffentlichen. In diesem Heft werden die Vorträge von Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (Seite 53) und Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer (Seite 84) abgedruckt.

Unter der Rubrik *Rechtsprechung zum Parteienrecht* wird weiterhin eine *Rechtsprechungsübersicht* angeboten. Hinzu kommt die Veröffentlichung einer Entscheidung eines Bundesparteischiedsgerichts, die anschließend kommentiert wird. Die für das Parteienrechtsverständnis und die praktische Arbeit in den Parteien äußerst wichtigen als auch selten im Schrifttum zu findenden Entscheidungen der obersten Schiedsgerichte der Parteien werden im Rahmen des Projektes „Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte“- systematisiert und analysiert (siehe dazu auch Seite 164). Die Entwicklung dieses Projektes, das bereits in Heft 4 vorgestellt wurde, wird in diesem Heft fortgeschrieben.

Unter der Rubrik *Parteienrechtliches Schrifttum* werden wie bisher die *Neuerscheinungen zum Parteienrecht* systematisch erfaßt und um Rezensionen ergänzt.

Ganz am Ende der Hefte finden Sie von nun an die Ihnen bekannten eigentlichen *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*. In knapperer Form als früher werden die Veranstaltungen, Projekte und anderen Aktivitäten des Instituts präsentiert. Auch im Jahr 1995 waren das Parteienrecht in Deutschland, im europäischen Ausland (vor allem in Mittel- und Osteuropa) sowie auf der Ebene der Europäischen Union die Hauptforschungsbereiche des Instituts.

Für die Mitarbeit am Heft 5 der *Mitteilungen* habe ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sowie denen des Lehrstuhls für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre, Frau Alexandra Bäcker, Herrn Gerold Deinzer, Herrn Stefan Kracht, Frau Heike Merten, Herrn Rüdiger Schmidt, Herrn Peter Steffen, Herrn Gregor Stricker und Frau Dr. Wiebke Wietschel sowie den studentischen Hilfskräften Herrn Michael Fuß, Herrn Thorsten Gieseler, Herrn Lars Oliver Michaelis, Frau Susanne Retzko, Frau Ulrike Rüssel, Herrn Stefan Silva, Frau Kirsten Sondern, Herrn Christoph Wink zu danken. Mein besonderer Dank gilt dem Geschäftsführer des Instituts, Herrn Dimitris Stefanou, dem die redaktionelle Koordination oblag sowie Frau Gabriele Goetz für das Erfassen und Gestalten der Beiträge.

Die politischen Parteien, die Medien und das Publikum¹

1. Die Fabel von der Magd und der Vierten Gewalt

Es war einmal ein demokratisches Land mit zwei großen Parteien, die beherrschten das Volk über das Parlament. Das Parlament nannten alle die Erste Gewalt. Die Weisen der Parteien legten ihre Weltanschauung in schönen Programmen als Botschaften an das Volk nieder. Und wenn die Zeit gekommen war, dann wählte das Volk das beste Programm aus; und diese Partei hatte die Macht für vier Jahre und regierte so, wie sie es versprochen hatte. Die Regierung hieß die Zweite Gewalt, und damit alles seine Richtigkeit hatte, gab es noch die Rechtsprechung als Dritte Gewalt, die aufpaßte, daß niemand einen anderen betrog.

Damit die Bürger in den Städten und Provinzen die Regierungstaten erfahren und die Gegenvorschläge der Opposition im Parlament abwägen konnten, gab es die Presse. Dieses Medium diente den Politikern zur Übermittlung ihrer Nachrichten und Botschaften. Die dienenden Medien waren also eine Art Dienstmädchen, auch Magd der Politik genannt. Sicher, sie tuschelten auch mal gerne ein bißchen in der Küche oder in der Kneipe nach der Kirche über ihre Herrschaft. Man nannte das Kommentar. Aber jeder wußte doch immer genau, was Dienst war, nämlich die Nachricht, und was Schnaps war, nämlich die Meinung.

Kurzum: Die Medien verstanden sich als die Chronisten und die Herolde, die demokratischen Wächter und manchmal auch als die (durchaus angesehenen) Hofnarren in unserem Reich. So

* Prof. Dr. Ulrich von Alemann ist Inhaber des Lehrstuhls „Politikwissenschaft“ und geschäftsführender Leiter des Instituts für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen und Leiter der „Forschungsinitiative Verbände“.

¹ Vorabdruck einer leicht veränderten Fassung, die 1996 in einem Band, hrsg. von Oscar W. Gabriel, Oskar Niedermayer und Richard Stöss, bei der Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, erscheint.

nannten sie sich selbst auch die Vierte Gewalt, obwohl das in der Verfassungsurkunde gar nicht so aufgeschrieben stand.

Soweit die schöne Fabel aus der goldenen Zeit der Demokratie, als alles noch so einfach war. Die Regierung regierte, die Opposition war dagegen, die Gerichte tarierten alles aus, und die Presse berichtete „all the news that fit to print“, damit das Publikum wußte, was Sache war. Die Wirklichkeit heute? Nein, schon falsch: die Debatte über die Wirklichkeit heute? Parteien in der Krise, Regierungen instrumentalisieren die Medien. Die Medien vermischen Meinung, Meldung und Unterhaltung; sie interessieren sich nur für ihre Renditen und Einschaltquoten. Es gibt Scheckbuchjournalismus, Politiker haben sogar schon von Schweinejournalismus gesprochen. Die Medien berichten nur noch über Personen, Spektakel und Skandale, also über symbolische Politik, aber nicht über die wirkliche Welt. Sie unterhalten auch noch einige Nachrichtenredaktionen, aber diese müssen Infotainment bringen. Die Gerichte laufen dem allen hilflos hinterher oder fällen auch noch erratische Urteile. Das Publikum wird manipuliert und über den Löffel barbiert, von allen gemeinsam. Die Zeit ist nicht mehr weit, wo nicht nur „Mr. Chance“ wie in dem bekannten Film glaubt, mit einem Zappen der TV-Fernbedienung unangenehme Situationen der wirklichen Welt einfach „wegmachen“ zu können.

Was ist die Moral von der Geschichte? Traue den alten Fabeln nicht! Weder dem Märchen von der Presse als der dienenden Magd noch als der mächtigen Vierten Gewalt als lautstarkem Sprachrohr des Bürgers. Beides hat es so idealtypisch nie gegeben. Auch nicht vor Habermas' Strukturwandel der Öffentlichkeit in der alten bürgerlichen Diskurskultur. Es war immer schon alles viel komplizierter. Mißtrauisch sollte man auch sein bei manchen neuen wissenschaftlichen Mythen von der zukünftigen Multimedien-Macht und der fraktalen Politik im Cyberspace von CNN und Berlusconi. Ein Blick in die Mediengeschichte zeigt, daß ein Bismarck sich kaum weniger virtuos in der Medienmanipulation verhielt, und daß ein Macchiavelli im Prinzip auch schon alles wußte (und im „Principe“ aufgeschrieben hat).

Kein Mißverständnis: Ich plädiere nicht konservativ und nostalgisch für das Ewig-schon-Dagewesene und Nichts-Neues-unter-der-Sonne. Auch nicht für das zynische Kennen-wir-längst. Ich vertrete vielmehr ein Niedrigerhängen der Medienrevolutionen. Symbolische Politik ist absolut nichts Neues. Man schaue sich nur einmal das Verhalten von Politikern und die entsprechende Presse im Kaiserreich oder in der Weimarer Republik an. Ich möchte das Augenmerk auf die vielen wichtigen kleinen konkreten Veränderungen lenken. Wirkliche Revolutionen sind nämlich seltener, als ihre Protagonisten glauben. Was spielt sich zwischen Parteien, Medien und dem Publikum wirklich ab: das ist meine Frage.

2. Drei Modelle und der Literaturstand

In diesem Beitrag will ich versuchen, die gerade formulierte Grundfrage einer Vielfalt des Verhältnisses von Parteien, Medien und Publikum durch Modelle abzubilden und zu ordnen. Drei Modelle werden zur Illustration der Diskussion herangezogen, die ähnlich Jan Kleinnijenhuis und Ewald M. Rietberg (1995) kürzlich in einer Studie mit dem Titel verwendet haben „Parties, media, the public and the economy: Patterns of societal agenda-setting“. Ihre Grundfrage lautet: Wer bestimmt die politische Agenda? Die Parteien, die Medien oder das Publikum selbst? Die drei Ausgangsmodelle lauten deshalb:

1. Das *top-down-Modell* geht davon aus, daß die politischen Akteure in Parteien und Regierungen mit ihren Entscheidungen die reale Welt beeinflussen, die Rückmeldungen aufnehmen und daraus die politische Tagesordnung formen, sie dann an die Medien weitergeben, die sie schließlich an das Publikum vermitteln.

2. Das *Mediokratie-Modell* impliziert, daß die Massenmedien selbst zu einem wesentlichen Teil die öffentliche Meinungsbildung und damit die politische Agenda beeinflussen. Sie nehmen die Rückwirkungen von politischen Entscheidungen der realen Welt auf und spiegeln die Reaktionen zurück auf die Politik einerseits und das Publikum andererseits.

3. Das *bottom-up-Modell* postuliert, daß das Publikum selbst, die Bürger, die Wähler, die Öffentlichkeit, das Volk - oder wie auch immer man es nennen will - die Probleme aus der realen Welt aufnimmt, und damit die öffentliche Meinung und somit die veröffentlichte Meinung beeinflusst und sowohl direkt als auch indirekt über die Medien die Meinungen und Entscheidungen der Politiker und Parteien prägt.

Diese drei Modelle werden meine Darstellung leiten, und ich werde je aus der Perspektive der Parteien, der Medien und des Publikums die Probleme darstellen. Anschließend an die drei Modelle werde ich ein eigenes Synthese-Modell, das symbiotische „Biotop-Modell“, vorstellen. Zuvor aber noch ein Blick auf die Literatur.

Die beiden niederländischen Autoren Kleinnijenhuis und Rietberg, deren Modelle ich adaptiert habe und weiterentwickelt, stützen sich in ihrem Aufsatz auf eine Fülle von insbesondere US-amerikanischer Literatur zum Thema Agenda-Setting. Pionier dieser amerikanischen Autoren war übrigens schon der legendäre Walter Lippmann mit seinem Klassiker über die Öffentliche Meinung (1922).

Eine der jüngsten deutschen Veröffentlichungen zur politischen Agenda stammt von Barbara Pfetsch (1994), generell zusammenfassend zu Politik und politischer Kommunikation bringen Jarren (1994) und Donsbach (1993) einen guten Überblick. Die beiden Sammelbände von Böckelmann (1989) und insbesondere von Donsbach u. a. (1993) geben einen hervorragenden Einblick in die Gesamtdebatte. Der erste der beiden Bände gibt Diskussionen zwischen Wissenschaft, Journalisten und Politikern, hauptsächlich aus den Reihen der Bundesregierung, wieder; der zweite präsentiert aktuelle Projektergebnisse in Fallstudien und Analysen, gefördert von der Bertelsmann-Stiftung. Eine sehr übersichtliche Analyse mit Einschluß empirischer Ergebnisse liegt außerdem von Gerhards (1991) vor.

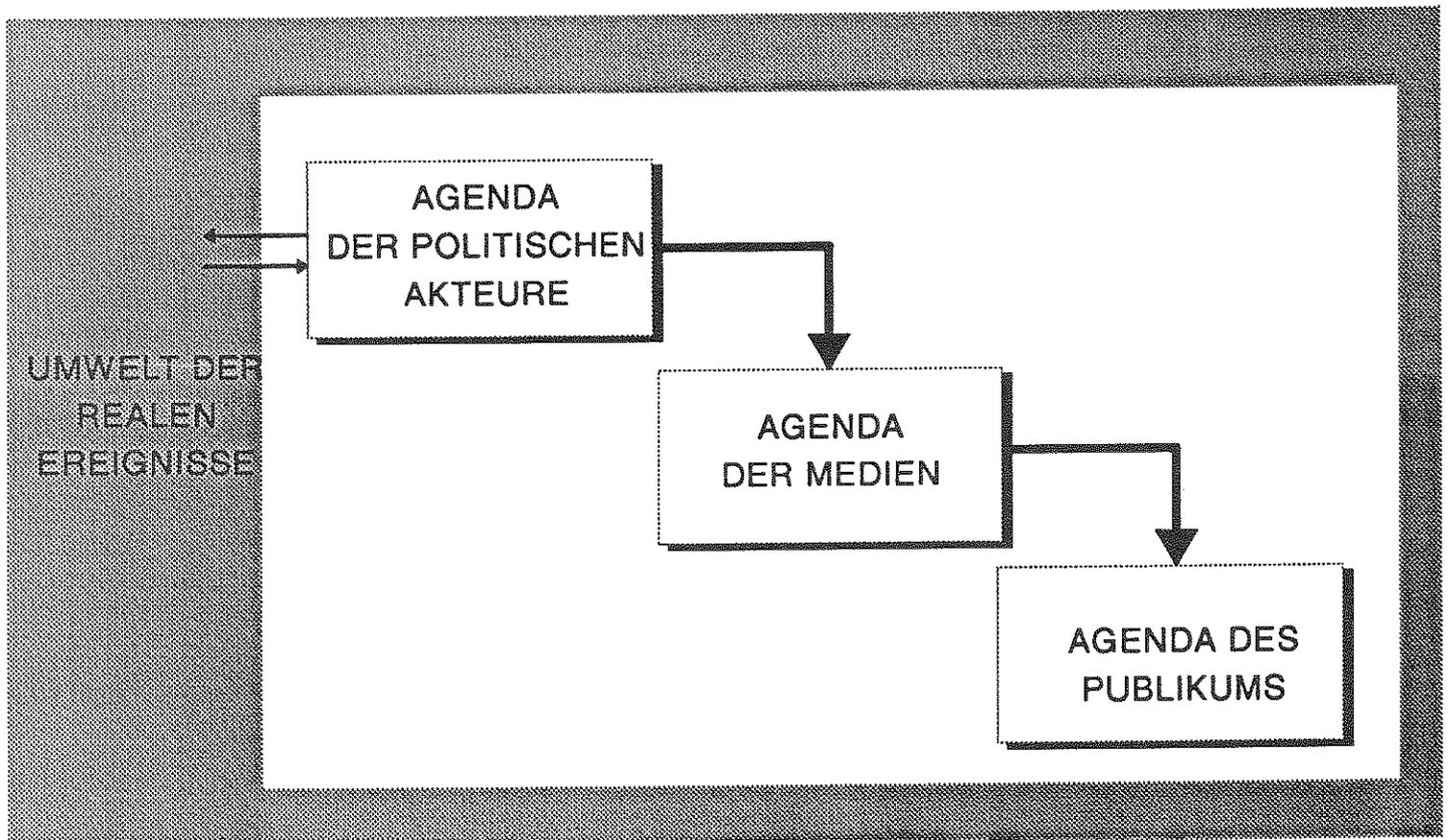
Eine prägnante Kurzzusammenfassung der Medienwirkungsforschung gibt Wolfgang Schulz (1994). Die deutsche Rezeption der amerikanischen Debatte um „symbolische Politik“, initiiert von Murray Edelman (1976), ist stark von Sarcinelli geprägt (1987a, 1987b und 1990); neuerdings dazu auch Günter Bentele (1992).

Speziell zu dem engeren Thema Parteien und Medien gibt es überraschend wenig Literatur. Einen Einstieg vermittelt Habicht (1987); Heinrich Oberreuter hat sich mehrfach damit befaßt (z. B. 1989). Den Medieneinfluß im Wahlkampf des Superwahljahres 1994 faßt Rüdiger Schmitt-Beck (1994) zusammen. Empirische Studien zum Verhältnis der Politiker zu den Medien und zur öffentlichen Meinung haben in jüngerer Zeit insbesondere Patzelt (1991) und Brettschneider (1995) vorgelegt. Der Verfasser hat sich in mehreren Veröffentlichungen über die Parteien mehr oder weniger zentral zum Thema geäußert (von Alemann 1992, 1993, 1995, von Alemann/Tönnismann 1992).

3. Das Top-Down-Modell

Das Top-Down-Modell geht von einer Hierarchie oder einer Kaskade des politischen Kommunikationsprozesses aus. Die Parteipolitiker auf der obersten Stufe fällen politische Entscheidungen und geben damit Impulse an die „reale Welt“. Sie verabschieden Haushalte, machen Gesetze, geben Subventionen, regeln und steuern in den gegebenen (engen) Spielräumen. Sie erzielen damit Wirkungen, die sie als Rückkoppelung zurückempfangen. Sie bilden damit eine politische Agenda, die sie an die Medien noch unten weiter vermitteln, die ganz von dieser Informationszufuhr abhängig sind. Die Medien vermitteln dann diese Agenda weiter nach unten an das allgemeine Publikum.

Abb. 1: Das top-down-Modell



Dieses Modell ist scheinbar recht schlicht und entspricht dem Bild der Medien als Magd der Politik, wie eingangs in der Geschichte erzählt. Dennoch gibt es eine ganze Reihe von empirischen Beobachtungen über den Charakter des Kommunikationsprozesses und von Argumenten aus der Literatur, die dieses Modell unterstützen.

Der wichtigste Grund für eine herausragende Rolle der Parteien und der Politik im Kommunikationsprozeß liegt darin, daß sie die handelnden Personen sind. Sie veranstalten Parteitage; sie geben Interviews; sie entscheiden im Parlament und in der Regierung. Das Interesse aller Parteien liegt darin, Themen von hervorragender Relevanz und Brisanz zu finden, um öffentliche Aufmerksamkeit und umfassende Akzeptanz zu erzielen (vgl. Pfetsch 1994:15). Dazu beschäftigen sie eigene Stäbe, beauftragen Demoskopon und beobachten die öffentliche Meinung.

Dabei sind Regierungs- und Oppositionsparteien nicht gleichgestellt. Denn bei der Regierungspartei liegen die größeren materiellen Ressourcen, z.B. mit dem wichtigen Presse- und Informationsamt der Bundesregierung. Gleichzeitig verfügen die Regierungsparteien über die größeren personellen Ressourcen, da die Regierungsstäbe zu den Parteistäben hinzugerechnet werden können. Und sie verfügen schließlich insbesondere über den größeren Aktivitätsvorsprung und haben damit eine Überlegenheit bei der Themenwahl. „Wer die Themen beherrscht, über die politisch gesprochen wird, der ist den politischen Konkurrenten einen Schritt voraus; der hat eine größere Chance, seine Bewertung des debattierten Themas zur Meinung der Mehrheit zu machen“, so Wolfgang Bergsdorf (1986:30), der eine führende Position im Bundespresseamt bekleidet.

Oppositionsparteien haben offensichtlich strategische Nachteile bei der Bestimmung der politischen Agenda, weil sie nur verbale Alternativen formulieren, aber keine Fakten setzen können. Sie weichen deshalb eher in programmatische Polarisierungen aus (mehr Solidarität, Gerechtigkeit und Frieden oder mehr Markt und Freiheit). Eine solche Polarisierung nutzt aber eher kleinen Parteien mit klarerem weltanschaulichem Profil und Impetus wie Bündnis 90/Die Grünen. „Große Parteien wie die Sozialdemokraten, die einerseits gezwungen sind, sich als Mehrheitspartei zu profilieren und Regierungskompetenz zu demonstrieren, andererseits aber eine Oppositionsrolle ausfüllen sollen, bringt dies in eine prekäre Situation“ (Pfetsch 94:15).

Der strukturelle Vorsprung der Regierung für das „Kommunikations-Management“ (Jarren/Grothe/Rybarczyk 1993:17) ist aber für die Opposition nicht uneinholbar. Sonst hätte es nie einen Regierungswechsel gegeben. Die Regierungspartei (bzw. der Regierungschef) würde sich einfach als der große Kommunikator etablieren, der die öffentliche Meinung beherrscht -

durch Themenbesetzung, Sprachregelung, Ereignissteuerung und informelle Journalistenkontakte. Der Regierungsvorsprung wird nicht nur durch die Unabhängigkeit der Presse konterkariert - darauf werden wir im nächsten Modell zu sprechen kommen -, sondern auch durch die Eigenarten des deutschen politischen Systems und der deutschen politischen Kultur. Dazu gehören insbesondere der Föderalismus und eine Tendenz zur Konkordanz- und Proporzdemokratie. Der Föderalismus erlaubt es auch Bonner Oppositionsparteien in den Ländern (mit)zuregieren und dort den kommunikativen Regierungsbonus auszuspielen - rückwirkend über den Bunderat auch in Bonn selbst. Von dieser Konstellation haben alle Bonner Parteien wechselseitig profitiert, oft sogar mit einer Bundesratsmehrheit gegen die jeweilige Bundestagsmehrheit.

Diese verfassungsrechtliche Konstellation führt zur Politikverflechtung; sie präferiert und prämiert Konkordanzlösungen statt Konkurrenzdemokratie. Dies potenziert sich in Politikbereichen, die in der Länderprärogative liegen. Das ist der Fall bei der Kulturhoheit der Länder, die die Rundfunkhoheit einschließt. Auch wenn es Versuche gegeben hat und gibt, sich den Rundfunk regierungsamtlich (wie besonders unter Konrad Adenauer) gefügig zu machen; auch wenn einzelnen Parteien der Vorwurf gemacht wurde, sie schafften sich einen „Rotfunk“ - wie der WDR von der CDU genannt wurde - oder einen „schwarzen Kanal“ - wie das ZDF von der SPD etikettiert wurde -, so herrscht in der Politik- und Kommunikationswissenschaft doch einhellig der Eindruck vor, mit einer „Parteipolitisierung des Staates“ ginge eine „schwindende Autonomie“ der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten einher (Schatz 1982:15f).

Die Kontrollgremien der öffentlich-rechtlichen Medien sind von Anbeginn mehrheitlich aus Vertretern der Parteipolitiker aus Exekutiven und Legislativen gebildet worden. Die Vertreter der „gesellschaftlich relevanten Gruppen“ sollten für ein Gegengewicht sorgen. Diese Kontrollmacht wird allerdings dadurch unterlaufen, daß „die Verbände den Parteien nicht beziehungslos gegenüberstehen, sondern mit diesen vielfältig sachlich und personell verflochten sind“ (Kleinsteuber 1982:98). So ergibt sich, daß die „grauen“ Vertreter in den Rundfunkgremien mehr oder weniger offen der einen oder anderen Seite des Parteienspektrums zuzuordnen sind.

Dies schlägt sich bei der Besetzung der Positionen in den Rundfunkanstalten nieder, wo ein ausgeklügeltes Proporzsystem gewebt worden ist (vgl. v. Alemann 1992: 119). Was der Proporz für das Personal, das ist die „Ausgewogenheit“ für das Programm. Eifersüchtig wird von den Parteien darüber gewacht, daß sie nicht zu kurz kommen oder ungebührlich behandelt werden. Im letzten Jahrzehnt hat sich hier allerdings manches geändert. Die neue Konkurrenz der

privaten Fernsehsender hat die Bedeutung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks geschmälert und damit auch die Aufmerksamkeit der Parteien verschoben. Auch die Medienwissenschaft, die vielleicht zu verbissen die parteipolitische Medienmacht im öffentlich-rechtlichen Rundfunk thematisiert hatte - gab es doch immer daneben die privatwirtschaftliche Presse - wandte sich verstärkt neuen Themen zu, wenngleich das Segment der öffentlich-rechtlichen Anstalten auch noch der Wende politikgesteuert bliebe: vom Partei- zum Parteienrundfunk (Götze 1992).

Ein zentrales neues Thema war die „symbolische Politik“, die Inszenierung von politischer (Schein-)Wirklichkeit durch Parteien und Politiker. Der US-Amerikaner Murray Edelman (1976) hat die wesentlichen Grundlagen dazu formuliert. In Deutschland sind sie insbesondere von Sarcinelli (1987 a, 1987 b, 1990) rezipiert und verbreitert worden. Es wachse die Tendenz, Politik als PR zu vermarkten. Nicht die konkreten Politiken (policies) sondern ihre Aufmachung und Veräufe bestimmten die Mehrheiten. Dem Bürger würden kommunikative Kunstprodukte durch die Parteien präsentiert. Keiner habe Interesse, die politischen Entscheidungen transparent zu machen, als vielmehr die Oberflächenstruktur und den demonstrativen Schein des Politischen zu vermitteln. Je komplexer die Politik werde, desto anfälliger seien die Akteure für Rituale und symbolische Verdichtungen. Sie führe zu Personalisierungsstrategien, Gefühlskampagnen und ideologische Scheinfokussierungen. „Die zentrale These ist, daß die politische Wirklichkeit durch den kommunikativen Schleier symbolischer Politik oft mehr verhüllt als erhellt wird“ (Sarcinelli 1990:161).

In der Wahlkampfkommunikation erreicht die symbolische Politik und die damit zusammenhängende professionelle PR-Arbeit der Parteien ihren Höhepunkt. Dazu gibt es eine reichhaltige Literatur (Paletz/Vinson 1994; Oberreuter 1995; Klingemann/Kaase 1994; Jarren et al 1993; Schmitt-Beck 1994). Was schon für das Alltagsgeschäft politischer Kommunikation gilt, nimmt im Wahlkampf extreme Züge an: „Personalisierung, Inszenierung, symbolisches Handeln und der Austausch von Verlautbarungen mit Hilfe politischer Rhetorik über die Medien kennzeichnen das politische Marketing“ (Jarren et al 1993:19).

Oft wird beschworen, daß sich dadurch eine Amerikanisierung der deutschen Politik und insbesondere der Wahlkämpfe einschleiche. Das ist in einigen Tendenzen sicher richtig. Per saldo aber ist das US-amerikanische politische System mit seinen Einzelkandidaturen einerseits, wo fast ausschließlich Personen miteinander konkurrieren, und das dortige Mediensystem andererseits, das ganz andere Formen der politischen Werbung zuläßt (Flut kommerzieller Werbespots im Fernsehen, Telefonwerbung der Kandidaten etc.), so unterschiedlich von der europäischen politischen Kultur, daß eine Konvergenz kaum denkbar erscheint (v. Alemann 1989). Insgesamt

sind die Ergebnisse der Wahlkampfkommunikationsforschung sehr widersprüchlich (Jarren et al 1993: 20): die einen sehen alle Macht bei den PR-Profis der Parteien, die anderen warnen vor den übermächtigen Medien und politisierenden Journalisten.

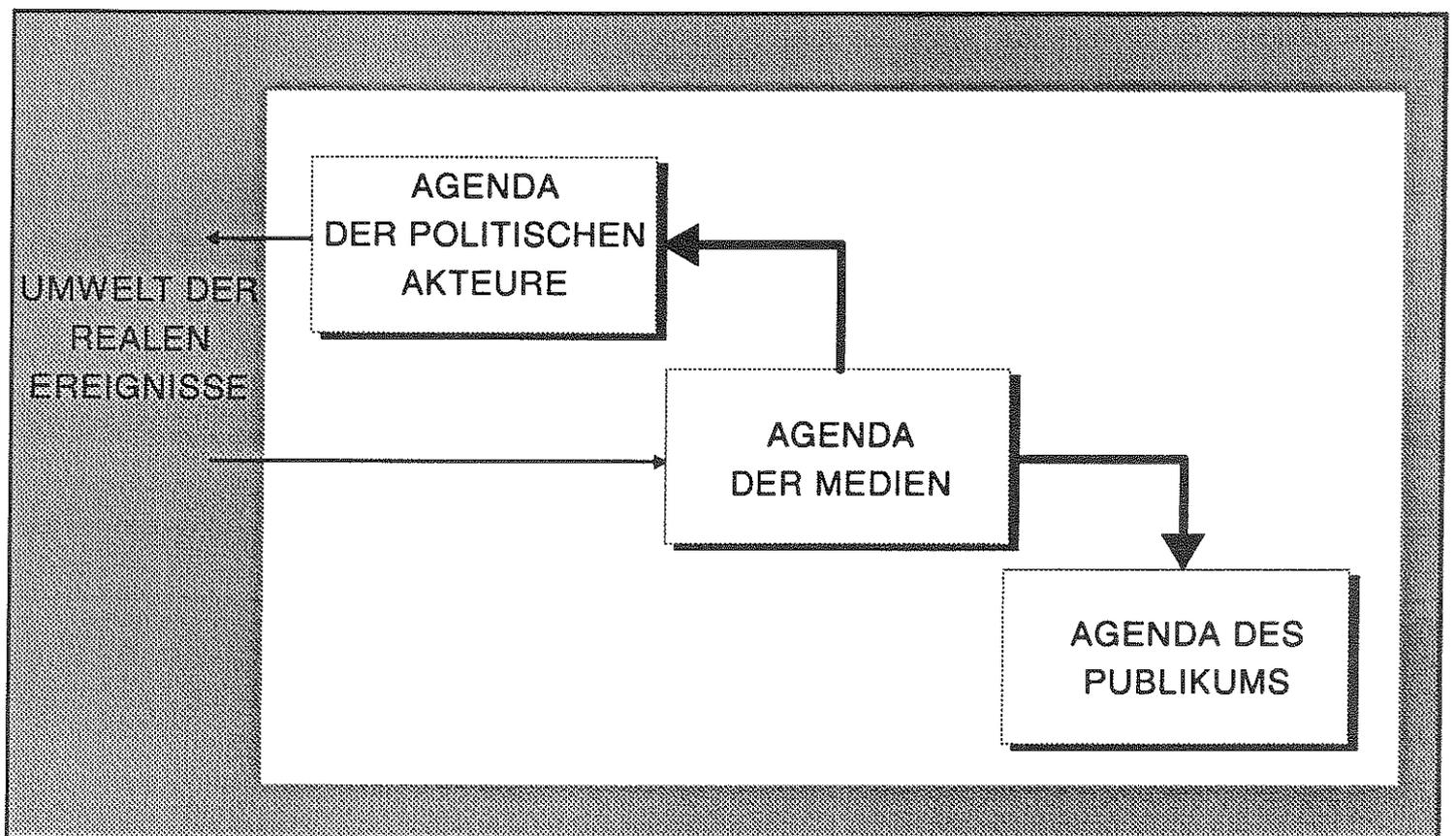
Zusätzlich kompliziert wird die Lage dadurch, daß sich Ergebnisse der einen und der anderen Seite in Munition für die politische Debatte ummünzen lassen. Dies war besonders der Fall bei der Diskussion über die „Schweigspirale (Noelle-Neumann 1980, dazu Fuchs et al 1991). So verschieben sich die Ebenen und verschwimmen die klaren Konturen.

Das ist übrigens auch ein Grundproblem bei der so plausiblen und populären Unterscheidung zwischen „nur“ symbolischer Politik und eigentlich „richtiger“ Politik. Wenn die meisten Bürger Politik fast ausschließlich aus den Medien wahrnehmen, wo bleibt dann die „reale“ Politik? Gibt es sie überhaupt? Sind die Grenzen nicht fließend? Ist die symbolische Politik schlecht, weil manipulativ und die reale gut, weil zum Anfassen? Wurden aber nicht auch Ideen und Visionen der Parteien eingeklagt, die doch auch gute Symbole sind? Und ist harte Armut oder krasse Korruption nicht eine sehr schlechte politische Realität? Das führt uns nicht nur zur Streitfrage einer konstruktivistischen Medientheorie, sondern auch zu noch grundsätzlicheren erkenntnistheoretischen und epistemologischen Problemen. Es gibt noch viel mehr Fragen, die das top-down-Modell der zentralen Lenkung von Medien und Öffentlichkeit durch die Politik erschüttern. Werfen wir also einen Blick auf das nächste Modell.

4. Das Mediokratie-Modell

Obwohl schon der Begriff umstritten ist - viele sagen „Mediakratie“ (z.B. Schulz 1994:13; dagegen Donsbach 1993, dem ich mich wegen des besseren Klangs anschließe), manche sprechen auch von der „Mediatisierung“ (und werden kritisiert, weil dieser Terminus für die Abschaffung der Reichsunmittelbarkeit von Kleinterritorien nach dem Reichsdeputationshauptschluß 1806 stünde) -, so ist doch klar: Mediokratie meint, daß die heutigen Massenmedien mindestens als Vierte Gewalt mitherrschen, möglicherweise sogar eine Art Übergewalt gewonnen haben. Sie bestimmen die politische Agenda gegenüber den Politikern nach „oben“ und gegenüber dem Publikum nach „unten“. Sie machen aus sachlicher Information seichte Unterhaltung, sie personalisieren die Politik durch den Zwang des Fernsehens zur Visualisierung prägnanter Personen.

Abb. 2: Das Mediokratie-Modell



Wo liegen nun die wichtigsten Merkmale eines Medienwandels? Zunächst muß festgehalten werden, daß die Medien schon immer wichtig waren, seit es eine rasonierende bürgerliche Öffentlichkeit gibt. Im übrigen gab es nicht nur „den“ Strukturwandel der Öffentlichkeit vom bürgerlichen Diskurs zur massenmedialen Vermittlung, den Habermas (1971) beschrieb. Die Medienwelt war in Deutschland im Vormärz, in der Revolution von 1848, in der folgenden Reaktion im Kaiserreich, Weimar, Nationalsozialismus, Nachkriegszeit, im Kalten Krieg, nach Aufstieg und Expansion der elektronischen Medien immer im Wandel und häufig von starken Umbrüchen gekennzeichnet.

Einer dieser Umbrüche trifft uns derzeit. Er liegt in der Expansion und im Wandel von Form und Inhalt. Gab es z. B. bei den Printmedien 1980 noch 272 Publikumszeitschriften, so wurden 1990 bereits 546 gezählt. Gab es 1980 noch 745 Fachzeitschriften, so wurden 1990 in der IVW-Liste 866 Titel registriert. Die Anzeigenblätter wuchsen in derselben Zeit von 350 auf über 1000 Titel (Jarren 1994:4).

Ich nenne bewußt zuerst die Printmedien, deren Expansion man neben dem Fernsehen nicht vergessen darf. Bis 1980 gab es in Deutschland bekanntlich nur 2 Vollprogramme und je ein regionales drittes Kulturprogramm. 1990 gibt es schon über 150 privat-kommerzielle Hörfunkanbieter und über Kabel oder Satellit jeweils 20-30 Fernsehprogramme. In den letzten Jahren - zwischen 1989 bis 1994 - hat der tägliche Fernsehkonsum der Erwachsenen um 18,5%, der Kinder um 26,7% zugenommen - bei einer durchschnittlichen Sehdauer der Bevölkerung über 14 Jahre von 179 Minuten (Schulz 1994:7). Dabei muß man allerdings berücksichtigen, daß tendenziell die Vielseher noch mehr sehen und daß viele beim Fernsehen wegsehen, d.h. der Kasten im Wohnzimmer als bewegtes Bild den Hintergrund bestimmt. Form und Inhalt haben sich durch die gnadenlose Kommerzialisierung gewandelt. Die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten klappern der Devise „Wir amüsieren uns zu Tode“ hilflos nach.

Die Auswirkungen auf die Politik sind beträchtlich. Bernd Guggenberger (1994: 66) meint: „Die Visualisierung der Politik ist im vollen Gange.“ Und weiter: „Die Medien wirken wie ein gigantisches Vergrößerungsglas. Sie bescheren der Politik der Volksparteien eine so zuvor nie gekannte Aufmerksamkeit und Verbreitungsgeschwindigkeit. Diese neue Extensität aber wird bezahlt mit Intensitäts- und Treueverlusten sowie einem Beständigkeits- und Berechenbarkeitschwund, der sich unter anderem auch in der drastischen Zunahme der Wechselwähler ablesen läßt. Die Medien sind ebenso machtvolle wie unkontrollierbare Beschleuniger und Trendverstärker. Und das Fernsehen setzt als das geradezu klassische Medium des Siegers jene demokratiepolitisch so bedenkliche 'Erfolgsspirale' in Gang, von der die Allensbacher Erfinderin der

‘Schweigespирale’ leider nie spricht. Jetzt gilt es nicht mehr bloß: Nichts ist so erfolgreich wie der Erfolg, sondern: Nichts ist so erfolgreich wie die Suggestion des Erfolgs. Das Medium erschafft die Wirklichkeit, die abzubilden es vorgibt.“

Die Fernbedienung hat mit dem Zapping das Channel-Surfing ermöglicht. Hasten von Aktion zu Aktion kennzeichnen das Medienverhalten und auch den Lebensstil vieler junger Leute. Die Parallelen zwischen Zapping und Wechselwähleranstieg sind unübersehbar.

Die Wahlforscher reden gerne in ihrem Jargon von der wachsenden „elektoralen Volatilität“ - das meint den Wechselwähler, der mal hierhin mal dorthin flattert. Dem entspricht eine mediale Volatilität, ein Flüchten von einem Trend zum nächsten Thema. Eine kontinuierliche politische Linie eines Blattes oder eines Magazins verflüchtigt sich so. „Es ist ein Journalismus der Postmoderne entstanden, der sich progressiv dünkt“ (v. Alemann 1995:85). Exemplarisch zeigt sich das an der Kommentierung der SPD-Kanzlerkandidaten seit Helmut Schmidts Rücktritt von 1982 bis heute. Was man bei dem einen Kandidaten gestern kritisiert hat, ist morgen vergessen, und wirft man übermorgen dem dritten vor, daß er so ist, wie man den vorletzten gerne gehabt hätte. Vogel war zu pedantisch und streng, Rau zu harmonistisch, Lafontaine zu polarisierend und zu unberechenbar, Engholm zu machtvorgessen, Scharping zu berechenbar und hölzern, Lafontaine zu machtvorsessen und polarisierend und so weiter. Oder anderes Beispiel: der SPIEGEL veröffentlichte als Heft 35/1995 eine Titelgeschichte „Feldzug der Moralisten - Vom Umweltschutz zum Ökowahn“. Wenige Wochen später erscheint ein SPIEGEL-Special-Heft (November 1995) unter dem Titel: „Die Macht der Mutigen. Politik von unten: Greenpeace, Amnesty & Co.“.

Man darf aber nicht vergessen, daß viele dieser Wandlungen auch den Eigengesetzlichkeiten der Medienlogik, der „medialen Optik“ (Schulz 1994) geschuldet sind. Der Zwang zur Visualisierung (und der Mangel an Phantasie der Journalisten) bescheren dem Nachrichtenseher immer wieder Autovorfahrten der Politiker, Pressekonferenzen und Händeschütteln und erste Spatenstiche, die kaum die politische Phantasie des Bürgers anregen. Die agenda-setting-Forschung ist ergänzt worden durch den „issue-attention-cycle“ (Pfetsch 1994:14), der davon ausgeht, daß es für die Medien Eigengesetzlichkeiten über den Lebenszyklus eines Themas gibt: von der Vorphase über die Entdeckungsphase zum Höhepunkt und dann über die Abschwungphase in eine Nachproblemphase. Daneben beschäftigt sich die Medienwissenschaft mit „Nachrichtenwertkriterien“, die die Verarbeitung der politischen Wirklichkeit prägen (Schulz 1994: 8). Die Nachrichten orientieren sich z.B. an Ereignismerkmalen wie Negativismus, Überraschung, Personalisierung, Elite-Status, gesellschaftliche Relevanz und/oder kulturelle Nähe.

Ohne solche Kriterien im Kopf, ohne Routinen und Standards „stürbe der Redakteur bald vor Aufregungen“, wie schon Walter Lippmann 1922 erkannte (vgl. Schulz ebd).

Die Medien haben aber nicht nur zwischen Parteien und Publikum eine starke Stellung erlangt, sie haben weitgehend auch die innerparteiliche Kommunikation übernommen. Parteizeitungen sind eingegangen oder jedenfalls zurückgegangen; Parteiabende vermitteln den Mitgliedern kaum neue Informationen über ihre Politik. Diese erhalten sie fast ausschließlich aus den Medien - ob es nun eine neue Politik ist, oder ob es alte Querelen über Personen und Positionen sind (vgl. dazu von Alemann 1992: 121 ff).

Das Medium prägt die Botschaft, wobei auch innerhalb der Medien noch Hierarchien bestehen. Die übergeordneten Tageszeitungen und politischen Wochenzeitungen, d.h. die Qualitätszeitungen oder auch die sogenannten „Edelfedern“, sprechen nicht nur die politische Elite an, sondern auch die Journalisten der übrigen Medien. Ein altgedienter SPIEGEL-Redakteur hat mir in einem Interview einmal bekannt, daß er und viele seiner Kollegen in allererster Linie für die anderen Journalistenkollegen schrieben. Deren Urteil sei ihr Maßstab. Einige empirische Untersuchungen zu politischen Haltungen der Journalisten, insbesondere von Hans M. Kepplinger (1993, 1989), gehen davon aus, daß deren subjektive Weltsicht die Wirklichkeit bewußt verzerrt wiedergebe: „Aufgrund der skizzierten Befunde muß man davon ausgehen, daß die Journalisten - oder zumindest Teile des Journalismus - eine Schlüsselstellung im Prozeß des gesellschaftlichen Wertewandels einnehmen. Indem sie die Sichtweisen von Minderheiten übernehmen, zu denen sie eine grundlegende Affinität besitzen, und indem sie diese Sichtweisen zu einer Grundlage ihrer Berichterstattung machen, verschaffen sie den Sichtweisen dieser Minderheiten in weiten Teilen der Gesamtbevölkerung Geltung. Dadurch verschieben sie permanent das gesellschaftliche Wertsystem in Richtung ihres eigenen Wertsystems bzw. des Wertsystems jener gesellschaftlichen Minderheiten, zu denen sie grundlegende Affinitäten besitzen.“ (Kepplinger 1989: 70).

Kepplingers Befunde sind allerdings methodisch und wissenschaftspolitisch umstritten (Merten 1992). In seiner kritischen Haltung gegenüber den Medien überhaupt geht Oberreuter noch weiter als Kepplinger, der besonders die Linkstendenzen der Journalisten immer wieder thematisiert. Oberreuter sagt: „Die Mediatisierung der Politik bedeutet, daß die Medien, das Fernsehen voran, die Politik weithin ihren Eigengesetzlichkeiten unterworfen haben“ (Oberreuter 1989:36). Damit ist das Modell der Medienkräfte am konsequentesten formuliert: Die Medien haben die Politik unterworfen. Schauen wir weiter, ob diese These haltbar ist.

5. Das bottom-up-Modell

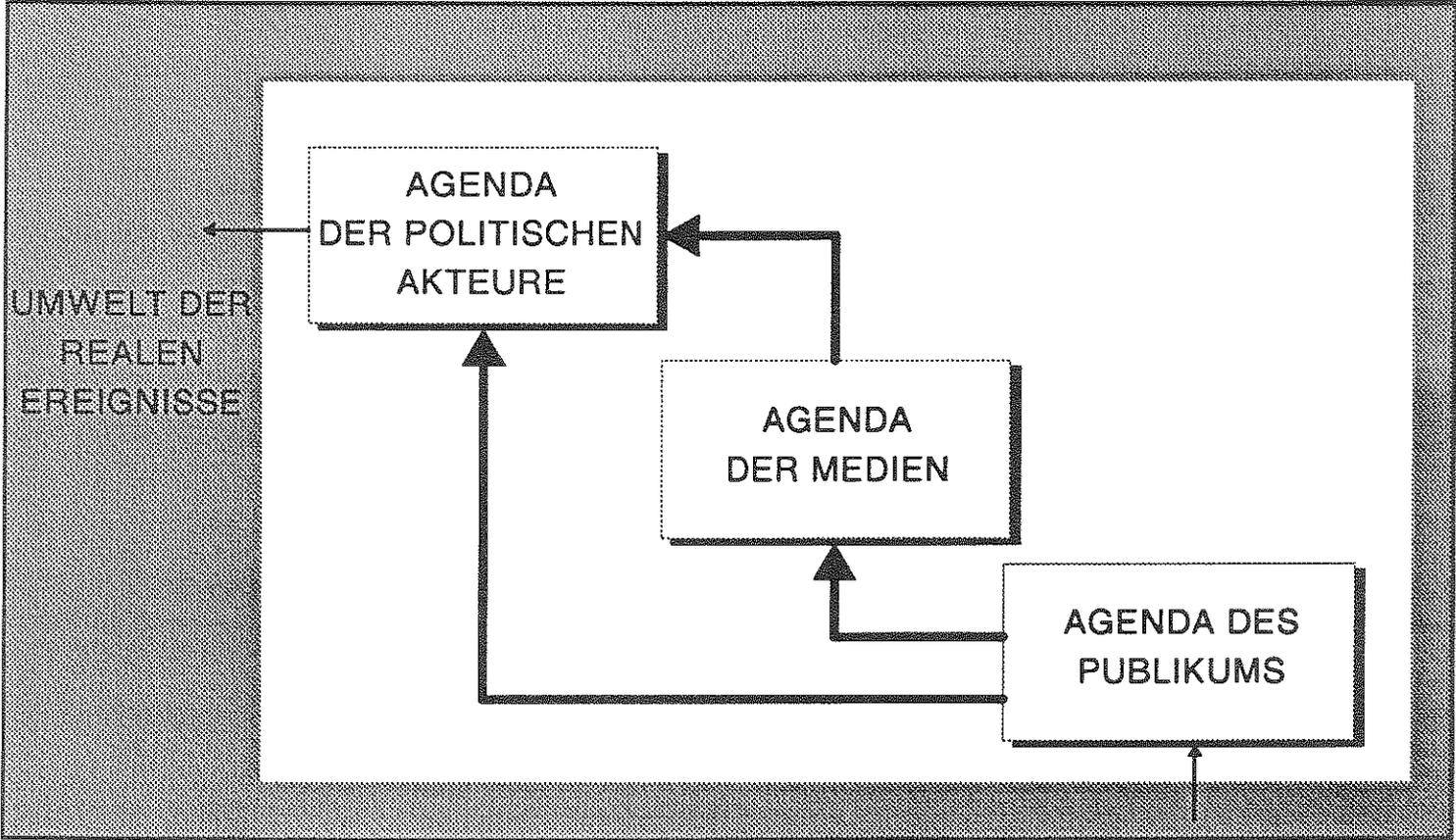
Das dritte Modell propagiert das klassische demokratische Credo, daß die Politik von unten durch den Willen der Wähler über das Sprachrohr der Medien beherrscht sein muß. Das Publikum bestimmt die politische Agenda, die Medien sind das Sprachrohr, das nur verstärkt, um die Politiker in Parteien und Regierungen zu erreichen. Durch die Wahlen besitzen die Bürger darüberhinaus noch einen direkten Kanal der politischen Willensbildung. Die demokratisch gewählte Politik beeinflusst die Ereignisse der realen Außenwelt. Die Rückwirkungen werden dann wiederum von den Wählern direkt gespürt und aufgenommen. Damit kann der Regelkreis von vorne beginnen (siehe Abbildung 3 auf Seite 21).

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem SPIEGEL-Urteil dieses bottom-up-Modell in einer geradezu anrührenden Bilderbuchhaftigkeit beschrieben: „Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere gebildet haben. Die Presse hält diese ständige Diskussion in Gang; sie beschafft die Information, nimmt selbst dazu Stellung und wirkt als orientierende Kraft in der öffentlichen Auseinandersetzung. In ihr artikuliert sich die öffentliche Meinung; die Argumente klären sich in Rede und Gegenrede, gewinnen deutliche Konturen und erleichtern so dem Bürger Urteil und Entscheidung“ (BVerfGE 20, 174f.).

Die Wirklichkeit ist anders geworden, so haben wir aufgrund der Skizze der beiden anderen Modelle gelernt. Die Parteien beeinflussen die Medien durch Kommunikationsmanagement und professionelle PR; sie dominieren den öffentlich-rechtlichen Rundfunk; sie dosieren ihre Zuwendung an genehme Journalisten; sie erfinden Ereignisse als symbolische Politik, woran die Medien eifrig mitstricken. Diese drängen ihre Agenda der Politik und den Bürgern auf, expandieren mit Flachsinn auf Kosten von sachlicher Information und solider Nachricht und versuchen endlich, sich die Politik auch noch zu unterwerfen.

Wo bleibt da der Bürger? Sicher gibt es dennoch einige Aspekte, die gegen die geschilderten Szenarien für das bottom-up-Modell sprechen. So bedeutet die Kommerzialisierung des Rundfunks - schließlich war die Presse schon immer privatwirtschaftlich dominiert - eine Markt-, Kunden- und Zuschauerorientierung, die man nach Qualitätsmerkmalen beklagen mag, aber durchaus dem Publikumsgeschmack über die Meßgröße der Einschaltquote dient. So konstatiert Jarren (1994: 6): „Aus vormals auf den Staat und die gesellschaftlichen Organisationen festgelegten ‘Klassenmedien’ wurden auf die Gesellschaft verpflichtete ‘Massenmedien’ und werden jetzt zunehmend publikumsorientierte ‘Zielgruppenmedien’, die sich als höchst wand

Abb. 3: Das bottom-up-Modell



lungsfähig erweisen , indem sie von Fall zu Fall ihr Publikum suchen oder die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen verfolgen“.

Dabei müsse und dürfe man dieses Publikum auch nicht überfordern. Im Alltag der meisten Menschen spielt Politik doch eine höchst marginale Rolle; er wird von privaten Ereignissen und interpersonaler Kommunikation geprägt. Gerade die Vielfeher sind unpolitisch, gleichzeitig gehören sie gesellschaftlich eher zu den unterprivilegierten Schichten (Langenbucher 1989). Ob man die Ergebnisse der Medienforscher über Zunahme des Fernsehkonsums nicht viel kritischer gewichten müßte, ist deshalb fraglich. Dann müßte man eingestehen, daß die Politiker und Kommunikationsstrategen das Fernsehen bei weitem überschätzen.

Beim Hörfunk gibt es immerhin Demokratisierungsansätze mit den zahlreichen Lokalradios zu beobachten, und bei den Printmedien hat sich durch einfache und billigere Kopier- und Satz-techniken eine technische Revolution ereignet, die es auch Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen und Stadtteilforen ermöglicht, attraktive Blätter zu gestalten, zu vervielfältigen und zu verteilen. Die Möglichkeiten der Gegenöffentlichkeit von unten sind durch diese Techniken also deutlich gewachsen. Diese „Kommunikationsrevolution“ wird bei uns kaum gewürdigt, war aber in autoritären Regimen - wie in der alten DDR - von den Machthabern gefürchtet und deshalb zum großen Teil verboten. Auch intern in den Parteien werden diese neuen Vervielfältigungstechniken genutzt, um eigene Stadtteilblätter und Zielgruppen-Zeitungen herauszugeben.

Ob sich durch die viel weigerehende Multi-Media-Revolution tatsächlich eine elektronische grass-roots-Bewegung von unten via Internet und anderen nicht hierarchischen und unkommerziellen Netzen ergeben wird, mag mancher angesichts der Euphorie, die vorherrscht, noch mit Skepsis betrachten.

Jedenfalls existieren neue Medien und Netze der Kommunikation von unten gegen die Allmacht der Parteipolitiker und Medienkonzerne von oben. Und es gibt auch neue Trägergruppen und neue Inhalte. Es gibt die „Macht der Mutigen. Politik von unten: Greenpeace, Amnesty & Co.“, wie der SPIEGEL Special sein schon erwähntes umfangreiches Novemberheft 1995 betitelt. Die Erfolge der Nongovernmental Organizations (NGOs) sind weltweit bemerkenswert, wie in den 90er Jahren die Umweltkonferenz in Rio, die Sozialkonferenz in Kopenhagen oder die Frauenkonferenz in Peking gezeigt haben.

Die Aktion von Greenpeace gegen den großen Shell-Konzern im Sommer 1994, um durch Mobilisierung der Öffentlichkeit die Versenkung der Ölinself Brent Spar in die Nordsee zu verhindern, war eine stupende Leistung.

Freilich: war das wirklich bottom-up-Kommunikation? War dieser Erfolg nicht nur durch das Zusammenspiel eines Anstoßes von unten, der Veröffentlichung und Verbreitung durch die großen Medien, deren Kameramänner von Greenpeace gleich per Hubschrauber mit abgesetzt wurden, und durch die etablierten Politiker, die sich von rechts bis links recht opportunistisch den Boykottaufrufen anschlossen, möglich? In der Tat, es bleibt ein unangenehmer Beigeschmack, wollte man diese Aktion rein als Sieg der Öffentlichkeit von unten feiern. Es war ein Sieg der gesamten Mediengesellschaft.

6. Das Biotop-Modell

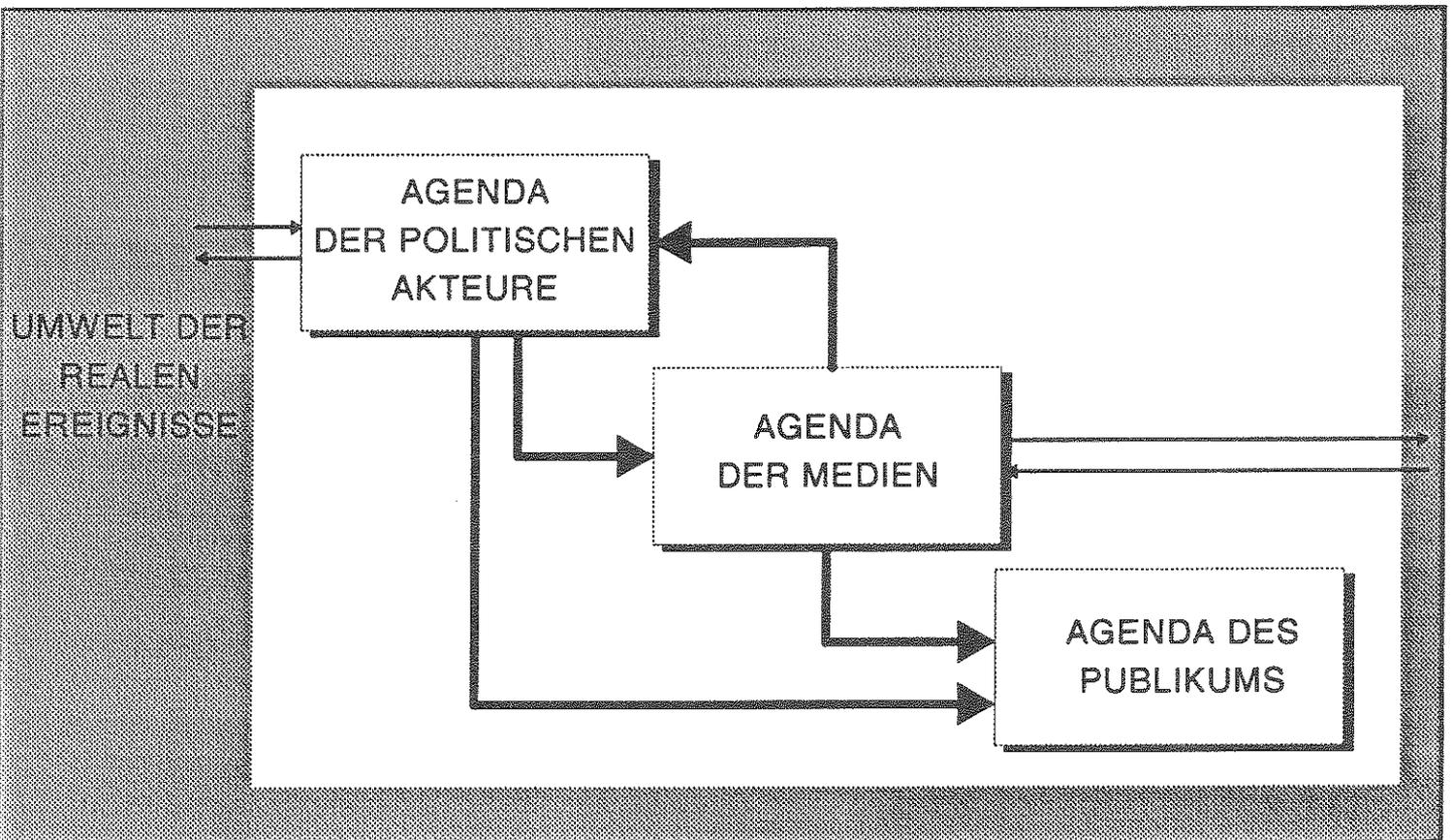
Für alle drei bisherigen Modelle - top-down, Mediokratie und bottom-up - sprachen plausible Gründe, empirische Fakten und jeweils Protagonisten aus der Literatur. Also liegt das ideale Modell vielleicht einfach in der allgemeinen Symbiose von Alles-hängt-mit-allem-zusammen, irgendwie? Das wäre sicher zu einfach, und es wäre auch unbefriedigend, denn ein solches allseitiges unspezifisches Interdependenz-Modell wäre konturen- und profillos (siehe Abbildung 4 auf Seite 24).

Die empirische Analyse von Kleinnijenhuis und Rietberg, der ich die Idee zu den drei Modellen entnommen habe, kommt in ihrem empirischen Korrelationstest der Zusammenhänge zu ziemlich überraschenden Ergebnissen. Sie haben dazu für die politische Agenda des Publikums Meinungsumfragen zu ökonomischen Fragen operationalisiert, diese mit Indikatoren einer Inhaltsanalyse zur Medien-Agenda konfrontiert und schließlich zur Agenda der Politik parteiprogrammatische Aussagen mit den beiden anderen Daten korreliert. Sie resümieren:

„The analyses lead us to reject the model of mediocracy. The top-down model is confirmed. The bottom-up model is confirmed also, since the political agenda is directly influenced by the public agenda“ (Kleinnijenhuis/Rietberg 1995: 114).

Sie beobachten also ein gewisses Zusammenspiel von Parteipolitik einerseits und Publikum andererseits. Die Medien dagegen seien weder zur einen noch zur anderen Seite responsiv, d. h. offen aufnahmefähig.

Abb. 4: Das Biotop - Modell



Die Diskussion in der deutschen Parteien- und Kommunikationsforschung teilt zwar einen Aspekt dieser Sichtweise, nämlich das Zusammenwirken von zwei Partnern in dem Dreieck aus Politik, Medien und Publikum, aber sie ist völlig anderer Ansicht über die beteiligten Allianzen. Fast einhellig wird hier, wenn nicht sogar eines der einseitigen Modelle, die die Übermacht einer Seite favorisieren, dem Zusammenspiel von Politik und Medien, meist zu Lasten des Publikums, der Vorzug gegeben.

Die abweichenden Ergebnisse der niederländischen Studie sind vielleicht damit zu erklären, daß mit den geschriebenen Parteiprogrammen wohl ein problematischer Indikator für die politische Agenda gewählt wurde. Tatsächlich tendieren Parteien dazu, in ihre Programme viel Schönes, Gutes und in der Öffentlichkeit Akzeptables hineinzuschreiben, was zum Teil durch Umfragen ermittelt wurde. Insofern könnte hier eine Scheinkorrelation vorliegen. Andererseits referieren die Medien selten die Inhalte der oft wenig spannenden Parteiprogramme, da sie nicht ganz zu Unrecht von einem niedrigen Stellenwert für die praktische Politik ausgehen. Parteiprogramme sind sicher wichtiger für die interne Integration der Parteien als für die externe politische Kommunikation.

Jüngere empirische Untersuchungen in Deutschland bestärken eher die These vom Biotop zwischen Politikern und den Journalisten. Werner Patzelt hat in seinen Intensivinterviews immer wieder das enge Zusammenwirken von Politikern und Journalisten bestätigt gefunden, wie die typische Äußerung eines Bundestagsabgeordneten belegt: „Also, wir spielen auch gut zusammen. Wenn der [Journalist] sagt: 'Paß auf, könntest du das nicht mal hochfahren?' - ich greife es sofort parlamentarisch auf, und die bespiegeln das wieder“ (Patzelt 1991: 323).

Die Beziehungen von Politikern und Journalisten sind eine „Art Tauschverhältnis mit wechselseitiger Abhängigkeit“ (Sarcinelli 1991: 477). Dem Nutzen des Politikers

- * Persönliche Publicity,
- * Thematisierung eines ihm nützlichen Themas,
- * De-Thematisierung eines ihm schadenden Themas,
- * Information durch Journalisten (z. B. über Konkurrenten),
- * Gewogenheit des Journalisten,

steht ein reziproker Nutzen des Journalisten gegenüber. Auch er hat ein Interesse an persönlichem Prestige, Thematisierung eines nützlichen Themas und De-Thematisierung eines Themas, das er nicht favorisiert, die langfristige Informierung durch Politiker (z. B. auch über konkurrierende Journalisten) und die langfristige Gewogenheit von Politikern. Beide verfolgen insofern ein gemeinsames Ziel, nämlich die Aufrechterhaltung der politischen Kommunikation, trotz partieller unterschiedlicher Intentionen und Interessen.

Beide können sich dabei auch in Abhängigkeiten verstricken, sie werden zu interagierenden Akteuren in Verhandlungsnetzwerken (Jarren 1994). Diese symbiotische Beziehung wird besonders durch die polemische Metapher vom „Raumschiff Bonn“ illustriert, in der beide Seiten sich gefangen und auch befangen sehen. Der Journalist muß seine speziellen Quellen pflegen, der Politiker seine vertrauten Diskussionspartner. Beide taumeln schwerelos durch die künstliche Atmosphäre der Raumkapsel. Das Publikum bleibt unten auf dem Boden und beobachtet das seltsame Tun der beiden im Fernsehen.

In einer neuen Studie zur Responsivität des deutschen Bundestages gegenüber der Öffentlichkeit resümiert Brettschneider (1995: 223 ff), daß die Responsivität des deutschen Bundestages gegenüber der öffentlichen Meinung größer sei als vielfach angenommen. Im übrigen habe sich ihr Grad seit 1949 kaum verändert, sie habe nur in beiden Richtungen geschwankt. Bei bedeutungsvolleren Themen sei die Responsivität überdurchschnittlich sowie bei einem Konsens in der Bevölkerung über einen politischen Streitpunkt.

Wenn der neuerdings modische Begriff der politischen Klasse überhaupt Sinn macht, dann muß er auf dieses Biotop von Politikern und Medien, insbesondere im kleinen Bonn mit seinem schwer überschaubaren Nebeneinander von offiziellen und informellen Informationskanälen mit Konferenzen, Hintergrundgesprächen und „geheimbundähnlichen Zirkeln“ angewandt werden (Jarren et al 1993: 23 f). Hier ist durchaus der Begriff „Schattenpolitik“ (v. Alemann 1994) angebracht. Die Bevölkerung kann dieses Miteinander und Gegeneinander, diesen Schlagabtausch von Inszenierungen und Skandalen, „Hosianna“ und „Kreuziget-Ihn“ nur wie sprachlose Zuschauer beim Tennis beobachten: mit offenem Mund von links nach rechts blickend.

7. Zum Schluß das Ende der Geschichte

Nein, die Geschichte ist noch nicht zu Ende. Um abschließend kurz auf unsere Eingangsfabel zurückzukommen: Die ursprüngliche Magd hat sich als ein Aschenputtel entpuppt, sie hat ihr ärmlich dienendes Dasein hinter sich gelassen, plötzlich glitzernde Kleider an und sitzt am Tisch des Prinzen. Die beiden haben offensichtlich eine enge Beziehung und reden viel miteinander. Und die große Schar der Gäste schaut zu, amüsiert oder ärgert sich. Aber ob sie heiraten werden oder wollen, das wissen wir nicht. Und wenn sie nicht gestorben sind, dann reden sie darüber noch heute. Denn die Geschichte ist nie zu Ende.

Aufsätze

Literaturangaben

Ulrich von Alemann, Wahlkampf in den USA: All Politics is Local. in: Jahrbuch der Gesellschaft der Freunde der FernUniversität e. V., Hagen 1989, S. 80 - 88

Ulrich von Alemann, Parteien und Gesellschaft in der Bundesrepublik. Rekrutierung, Konkurrenz und Responsivität, in: Alf Mintzel / Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2. A., 1992, S. 89 - 130

Ulrich von Alemann, Gesucht: Kandidat Vorlafeng. Die Medien hadern mit den Enkeln der SPD, in: DIE WOCHE, vom 20. April 1993, S. 6

Ulrich von Alemann, Schattenpolitik, in: Claus Leggewie (Hg.): Wozu Politikwissenschaft? Über das Neue in der Politik, Darmstadt 1994, S. 135-144

Ulrich von Alemann, Parteien (= rororo Special), Reinbek 1995

Ulrich von Alemann / Wolfgang Tönnemann, Die Dinosaurier werden immer trauriger. Ein kleiner Essay über große Parteien, in: perspektiven ds, 9. Jg. (1992), Heft 1, S. 15 - 23

Günter Bentele, Symbolische Politik im Fernsehen: Ein Analysemodell, in: Ernst W. B. Hess-Lüttich, (Hrsg.), Medienkultur- Kulturkonflikt. Massenmedien in der interkulturellen und internationalen Kommunikation. Opladen 1992, S. 215 - 232

Wolfgang Bergsdorf, Probleme der Regierungskommunikation, in: Communications, Jg. 12, 1986, Heft 3, S. 30 ff

Frank E. Böckelmann (Hrsg.), Medienmacht und Politik. Mediatisierte Politik und politischer Wertewandel, Berlin 1989

Frank Brettschneider, Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des deutschen Bundestags zwischen 1949 und 1990, Opladen 1995

Wolfgang Donsbach, Inhalte, Nutzung und Wirkung politischer Kommunikation, ÖZP, Jg. 22 (1993), Heft 4, S. 389 - 407

Ulrich von Alemann: die politischen Parteien, die Medien und das Publikum

Wolfgang Donsbach / Otfried Jarren / H. M. Kepplinger / B. Pfetsch, Beziehungsspiele - Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion, Gütersloh 1993

Murray Edelman, Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns, Frankfurt/Main / New York 1976

Dieter Fuchs / Jürgen Gerhards / Friedhelm Neidhardt: Öffentliche Kommunikationsbereitschaft. Ein Test zentraler Bestandteile der Theorie der Schweigespirale, in: Wissenschaftszentrum Berlin, Veröffentlichungsreihe der Abteilung Öffentlichkeit und soziale Bewegungen, FS III 91 - 105, Berlin 1991

Jürgen Gerhards, Die Macht der Massenmedien und die Demokratie: Empirische Befunde, in: Wissenschaftszentrum Berlin, Veröffentlichungsreihe der Abteilung Öffentlichkeit und soziale Bewegungen, FS III 108, Berlin 1991

Frank Götze, Rundfunk in den neuen Bundesländern: Vom Partei- zum Parteienrundfunk, in: Kritische Justiz, 25. Jg. (1992), S. 463-472

Bernd Guggenberger, Das Verschwinden der Politik, in: DIE ZEIT Nr. 41 vom 7.10.1994, S. 65 f.

Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied, 5. Aufl. 1971

Thomas Habicht, Medien und Parteien. Ein gespanntes Verhältnis, in: Peter Haungs / Eckhard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise? Köln 1987, S. 139 - 142

Otfried Jarren, Politik und politische Kommunikation in der modernen Gesellschaft, aus politik und zeitgeschichte B 39, 1994, S. 3 - 10

Otfried Jarren / Thorsten Grote / Christoph Rybarczyk, Medien und Politik - eine Problemskizze, in: Donsbach / Jarren / Kepplinger / Pfetsch (1993), S. 9 - 44

Hans Matthias Kepplinger, Volontaristische Grundlagen der Politikberichterstattung. in: Böckelmann 1989, S. 59 - 83

Aufsätze

Hans Matthias Kepplinger, Am Pranger: Der Fall Spaeth und der Fall Stolpe. in: Donsbach/Jarren/Kepplinger/Pfetsch (1993), S. 159 - 220

Jan Kleinnijenhuis / Ewald M. Rietberg, Parties, media, the public and the economy: Patterns of societal agenda-setting, in: European Journal of Political Research , Jg. 28 (1995), S. 95 -118

Hans J. Kleinsteuber, Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik. Der Kampf um die Macht über Hörfunk und Fernsehen, Opladen 1982

Hans-Dieter Klingemann / Max Kaase (Hrsg.), Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1990, Opladen 1994

Wolfgang R. Langenbacher, Grenzen (fernseh-)mediatisierter Politik. in: Böckelmann (1989), S. 87 - 96

Walter Lippmann, Public opinion, New York 1992 (dt. Die öffentliche Meinung, München 1964)

Klaus Merten, Mainzer Köche. Kommunikationsforschung als Fortsetzung der Politik mit anderen Mitteln. in: Medium (1992), H. 1, S. 63 - 65

Elisabeth Noelle-Neumann, Die Schweigespirale. Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut, München 1980

Heinrich Oberreuter, Mediatisierte Politik und politischer Wertwandel, in: Böckelmann (1989), S. 31 - 41

Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Wahlen in der Fernsehdemokratie. Bilanz und Perspektiven des Parteiensystems. München i. E. 1995

David C. Paletz / C. Danielle Vinson, Mediatisierung von Wahlkampagnen, in: Media Perspektiven 7/1994, S. 362 - 368

Werner J. Patzelt, Abgeordnete und Journalisten, in: Publizistik, Jg. 36 (1991), S. 315 - 329

Barbara Pfetsch, Themenkarrieren und politische Kommunikation. Zum Verhältnis von Politik und Medien bei der Entstehung der politischen Agenda, aus politik und zeitgeschichte B 39 (1994), S. 11 - 20

Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung. Beiträge zur politischen Kommunikationsstruktur, (Schriftenreihe der Bundeszentrale für Politische Bildung, 238), Bonn 1987 a

Ulrich Sarcinelli, Symbolische Politik. Zur Bedeutung symbolischen Handelns in der Wahlkampfkommunikation der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1987 b

Ulrich Sarcinelli, Krise des politischen Vermittlungssystems? Parteien, neue soziale Bewegungen und Massenmedien in der Kritik, in: Will Cremer / Ansgar Klein (Hrsg.), Umbrüche in der Industriegesellschaft, Herausforderungen für die politische Bildung, Opladen 1990, S. 149 - 168

Ulrich Sarcinelli, Massenmedien und Politikvermittlung - ein Problem - Forschungsskizze. in: Rundfunk & Fernsehen (1991), H. 4, S. 469 - 486

Heribert Schatz, Interessen- und Machtstrukturen im Aktionsfeld von Massenmedien und Politik, in: Heribert Schatz / Klaus Lange (Hg.): Massenkommunikation und Politik. Aktuelle Probleme und Entwicklungen im Massenkommunikationssystem der BRD, Frankfurt a. M. 1982, S. 6-20

Rüdiger Schmitt-Beck, Eine „vierte Gewalt“?, Medieneinfluß im Superwahljahr 1994, in: Wilhelm Bürklin / Dieter Roth (Hrsg.), Das Superwahljahr: Deutschland vor unkalkulierbaren Regierungsmehrheiten? Köln 1994, S. 266 - 292

Wolfgang Schulz, Politische Wirkungen der Medien - Erträge der Medienwirkungsforschung. in: Friedrich-Ebert-Stiftung, VIII. Streitforum. Gestörte Kommunikationsverhältnisse? Medienpraxis und Medienethik, Bonn 18.11.1994.

Parteien und Verbände im Bundesstaat

A. Einleitung

1. Der Bundesstaat ist keine Staatsordnung, für die man sich zu einem beliebigen Zeitpunkt entscheidet oder entschieden hat. Ein Bundesstaat ist vielmehr die Folge der konkreten Geschichtlichkeit eines Gesamtgebietes. Wenn die geschichtlichen, geopolitischen, sozialen und kulturellen Voraussetzungen vorliegen, kann die rechtliche Ordnung nur eine bundesstaatliche sein. Nur so können die individuellen Interessen eines Teilgebietes im Gesamtstaat effektive Berücksichtigung finden.

Im Bundesstaat verdoppelt sich die demokratische Repräsentation. In seiner Organisation zum Staate stellt sich das Volk sowohl in unitarisch-egalitärer als auch in föderativ-gegliederter Gestalt dar. Die demokratischen Optionen des Bürgers weiten und verfeinern sich zusehends, nicht zuletzt auch durch die Entwicklungen auf europäischer Ebene.

Während die einheitsstaatliche Demokratie nur die schroffe Alternative von Mehrheit und Minderheit, Regierung und Opposition kennt, öffnet die föderative Demokratie die Möglichkeit, daß eine politische Partei, der im Bund die Rolle der parlamentarischen Opposition zufällt, in einzelnen Bundesländern die Regierung stellt, während sich eine Regierungspartei auf Bundesebene mit der Minderheitenposition in verschiedenen Landtagen begnügen muß. Die bundesstaatliche Differenzierung der demokratischen Rollen bindet antagonistische

* Prof. Dr. D. Th. Tsatsos ist Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht. Der Text gibt das Manuskript des am 13.07.1995 in Hannover im Rahmen des Internationalen Kolloquiums „Unitarischer Föderalismus - die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes“ gehaltenen Vortrags wieder. Der Zuhörerkreis setzte sich überwiegend aus Mitgliedern der verfassungsgebenden Versammlung von Südafrika zusammen. Diese sind beauftragt, die Veränderungen und die zukünftige demokratische Entwicklung des Landes mit einer neuen Verfassung zu sichern. Das geplante Verfassungskonzept sieht für das Verhältnis von Union, Provinzen und Gemeinden ein Modell des sogenannten „cooperative governance“ vor, das sich tendenziell an den föderalen Staatsaufbau der Bundesrepublik Deutschland anlehnt. Ein besonderes Anliegen der Mitglieder der Verfassungskommission war es daher, sich eingehend mit dem föderativen System der Bundesrepublik Deutschland zu beschäftigen. Der Vortrag ist nicht in Einzelheiten ausgearbeitet und wurde lediglich um einige Anmerkungen ergänzt.

politische Kräfte in die Regierungsverantwortung ein; verbreitert Informationen, Erfahrung, Transparenz und wirkt mäßigend auf die politische Auseinandersetzung ein. Sie vergrößert die Einflußmöglichkeit der konkurrierenden Kräfte und fördert den Ausgleich widerstreitender Positionen. Die mögliche Doppelrolle der großen Parteien, sowohl Regierung als auch Opposition zu sein, erzieht zu den demokratischen Tugenden der Toleranz, der Gesprächsfähigkeit und der Einigungsbereitschaft. Der Föderalismus kräftigt sowohl die demokratische Integration als auch die demokratischen Komponenten der Gewaltenteilung.¹

2. In einem gesellschaftlichen Gefüge ist der isolierte homo politicus entweder zum politischen Schweigen verurteilt oder seine Stimme kann nicht effektiv sein. Um die Stimme des einzelnen in das Gesamtgefüge einbringen zu können sind Verbände und Parteien unerlässlich.

3. Das Ziel nachfolgender Überlegungen ist es, die Besonderheiten aufzuzeigen, die die Funktion von Verbänden und politischen Parteien in einer bundesstaatlich organisierten Verfassungsordnung aufweisen.

Parteien und Verbände spielen in einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland eine nicht unwesentliche Rolle im Verfassungsleben. Sie sind verwandte Gebilde gesellschaftlicher Organisationen. Ihr innerer Aufbau und das äußere Erscheinungsbild in der Gesellschaft ist einerseits vergleichbar. Andererseits weisen sie Unterschiede auf, die besonders auf der Ebene ihrer Verfassungsfunktion besonders wichtig sind.

Die Aufgabe von Verbänden und politischen Parteien liegt primär darin, gesellschaftliche Interessen, die durchaus auch Partialinteressen sein dürfen, zur Geltung zu bringen und in den Gang der staatlichen Entscheidungsfindung einzubringen.

4. Um verdeutlichen zu können, mit welcher Funktionserwartung Verbände und Parteien im Gefüge eines Bundesstaates belegt sind, sollen zunächst einmal der Verbands- und Parteibegriff erläutert und die Funktionen und Unterschiede aufgezeigt werden.

In einem weiteren Schritt wird die Beziehung und Parallelität zwischen Verbands- und Parteistruktur und Staatsform näher beleuchtet werden.

Im Anschluß daran werden die bundesstaatlichen Anforderungen an die Verbände und Parteien skizziert.

¹ Grundlegendes zum Verhältnis des Bundesstaats zur Demokratie: Carl Schmitt, *Der Hüter der Verfassung*, 1931, S. 94 ff.; Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 19. Aufl., 1991, Rdnr. 223 ff.; ders., *Der unitarische Bundesstaat*, 1962, S. 31 ff.

In einem letzten Schritt wird ein Ausblick gewagt.

B. Verbände und Parteien im demokratischen Staat

I. Verbandsbegriff

1. Verbände sind ganz allgemein Zusammenschlüsse von natürlichen und juristischen Personen oder Vereinigungen zur Förderung gemeinsamer Interessen insbesondere wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder politischer Art.² Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland hat die Existenz und die Tätigkeit von Verbänden durch die Gewährleistung der Vereinigungsfreiheit (Art. 9 GG) und der Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) ermöglicht.

Ihr Erscheinungsbild in der Gesellschaft ist sehr vielschichtig. Daher sollen, zum besseren Verständnis, die Wirtschaftsverbände zunächst näher beleuchtet werden. Zu den wirtschaftlichen Verbänden zählen insbesondere Vereinigungen von Unternehmen des gleichen Wirtschaftszweiges, welche die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder, z.B. durch interne Beratung, Durchführung von Betriebsvergleichen, Marktanalysen fördern und gegenüber der Öffentlichkeit, dem Staat und anderen Wirtschaftszweigen vertreten. Sie sind vielfach als eingetragene Vereine organisiert und in der Regel fachlich oder regional zu Landes- und Bundesverbänden zusammengeschlossen (Dach- und Spitzenverbände). Jeder Unternehmer hat nach § 27 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung einen Anspruch auf Aufnahme in einen Verband, wenn die Ablehnung eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung darstellt und zu einer unbilligen Benachteiligung des Unternehmers im Wettbewerb führt.

2. Die verschiedenen Verbände tragen zur Interessenbündelung und -filterung einer speziellen Personengruppe bei. In Form von Anhörungen, etwa bei der Ministerialverwaltung (gemäß § 23 der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien) oder bei Bundestagsausschüssen (gemäß § 73 Abs. 3, § 74 a Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestages) werden die speziellen Interessen und Erkenntnisse der Verbände in die Diskussion mit aufgenommen.³ Außer über die Mitglieder des Bundestages, die oftmals selbst Verbänden angehören, und über die öffentlichen und damit kontrollierbaren Anhörungen vollzieht sich die Einflußnahme der Verbände in den überaus zahlreichen Beiräten, deren Angehörige als Fachleute und als Interessenvertreter im vorparlamentarischen Raum (also vor den

² Reichert/Dannecker, Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts, 5. Aufl., 1993, Rdnr. 12 ff., 2662 ff.; Kaiser in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987 § 34 Rdnr. 6 ff.

³ Kaiser in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987 § 34 Rdnr. 29.

gewählten Volksvertretern) die meisten Gesetzgebungsverfahren nachhaltig beeinflussen. Es besteht eine enge, durch informelle Kontakte verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Ministerien und den Verbänden (z.B. Arbeits- und Sozialministerium - Gewerkschaften; Landwirtschaftsministerium - Bauernverband). Die Einflußnahme ist aber nicht nur einseitig zu sehen, sondern vielmehr wechselseitig.⁴ Aufeinander abgestimmte Aktionen zeigen, daß die teilnehmenden Verbände ohne den Einsatz von Hoheitsmitteln zu bestimmtem Wohlverhalten bewegt werden sollen.

Über die informelle oder institutionalisierte Einflußnahme und die Integration von Verbänden in staatliche Entscheidungen hinaus, geht die Delegation staatlicher Funktionen auf Verbände z.B. die Wahrnehmung von Hoheitsakten durch beliehene Unternehmen (TÜV).

3. Die Funktion der Verbände in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland liegt in der "Vorformung des Willens" der Verbandsmitglieder als Personengruppe der Gesellschaft. Die Interessenfindung und -filterung spielt sich in einem Bereich ab, in dem endgültige Entscheidungen noch nicht fallen, in dem sie aber vorbereitet und durch eine öffentliche Auseinandersetzung der verschiedenen Strömungen ermöglicht werden. Dieser Bereich ist das Feld der "intermediären Kräfte", der organisierten Gruppeninteressen. In ihm werden Zielsetzungen hervorgebracht, formuliert und durch organisiertes Zusammenwirken nach außen vertreten.⁵

Im Laufe der fortschreitenden europäischen Entwicklung haben eine große Zahl von Verbänden EG-Dachorganisationen gegründet (z.B. EG- Industrieverband UNICE, Europäischer Gewerkschaftsbund usw.) Diese EG-Dachorganisationen nehmen an der Arbeit des Wirtschafts- und Sozialausschusses in Form von Anhörung teil und entfalten eine generelle Lobby-Tätigkeit gegenüber den Gemeinschaftsorganen.

II. Parteibegriff

1. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland erwähnt die Parteien und zählt sie ausdrücklich zu den integrierten Bestandteilen der demokratischen Ordnung. Es weist den Parteien in Art. 21 GG bestimmte Funktionen zu und normiert im Zusammenhang damit die Grundlagen der rechtlichen Ordnung des Parteiwesens.

Die nähere Ausgestaltung überträgt das Grundgesetz dem Bundesgesetzgeber (Art 21 Abs. 3 GG), der diesem Auftrag insbesondere durch das Parteiengesetz nachgekommen ist.

⁴ Grimm, Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft, 1987, S. 53 ff.

⁵ Grimm in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 15 Rdnr. 1 ff.; Kaiser in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, § 34 Rdnr. 1 ff.

Das Parteiengesetz enthält in § 2 Abs. 1 eine Legaldefinition der politischen Parteien. Sie lautet wörtlich:

" Parteien sind Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluß nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten."

2. Den Parteien ist im politischen Bereich eine umfassende Aufgabenstellung zugewachsen. Ohne sie könnte in der modernen egalitären Massendemokratie die politische Willensbildung nicht mehr organisiert werden.⁶ Das Volk bedarf der Parteien nicht nur zur Organisation von Wahlen, sondern auch zur Vorformung des politischen Willens, zur Einflußnahme auf Parlament und Regierung sowie zur Information über Ziele und Tragweite staatlicher Entscheidungen. Sie dienen einer ständigen lebendigen Verbindung zwischen Bürger und Staat. Darüber hinaus üben die Parteien im parlamentarischen System entscheidenden Einfluß auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus. Sie stellen, sofern sie die Parlamentsmehrheit bilden und die Regierung stützen, die wichtigste Verbindung zwischen dem Volk und den politischen Führungsorganen des Staates her und erhalten sie aufrecht. Als Parteien der Minderheit bilden sie die politische Opposition und machen sie wirksam. Sie beeinflussen die Bildung des Staatswillens, indem sie in das System der staatlichen Institutionen und Ämter hineinwirken, und zwar insbesondere durch Einflußnahme auf die Entscheidungen von Parlament und Regierung.

3. Die Institutionalisierung von Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und die ausdrückliche Festschreibung der Stellung der Parteien im Grundgesetz war bahnbrechend. Aber auch in Ländern, in denen die Parteien nicht ausdrücklich in die Verfassung aufgenommen wurden, sind sie in ihrer Verfassungsfunktion anerkannt, wie eine von Herrn Schneider, Herrn Schefold und mir herausgegebene rechtsvergleichende Studie (Parteien im europäischen Vergleich - Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft) zeigt.

4. Im Zuge der Entwicklung in Europa wirken die politischen Parteien auch auf europäischer Ebene mit. Das ergibt sich schon daraus, daß die Gemeinschaftsorgane aus nationalpoliti-

⁶ Grimm in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 14 Rdnr. 1 ff.; Kunig in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, § 33 Rdnr. 1 ff.; Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 19. Aufl., 1993, Rdnr. 166 ff.

schen und somit auch parteipolitisch legitimierten Vertretern der Mitgliedstaaten bestehen, oder daß sie in einem Wahlverfahren der Völker der Mitgliedstaaten in das Gemeinschaftsorgan Europäisches Parlament entsandt werden, dessen Besetzung bisher nach dem nationalen Wahlrecht und unter Mitwirkung von nationalen politischen Parteien erfolgt. Aus dieser europabezogenen Bedeutung der nationalen Parteien ergab sich die Notwendigkeit einer Koordination ihrer europabezogenen Arbeit. Dies erfolgte durch die Bildung von Fraktionen im Europäischen Parlament, zu denen sich Abgeordnete nationaler Parteien der gleichen politischen Richtung zusammengeschlossen haben. Zum anderen erfolgten verschiedene Zusammenschlüsse nationaler Parteien (Parteidachorganisationen), in denen die Bemühungen um eine Harmonisierung der nationalen Parteipolitiken auf europäischer Ebene organisiert werden. Die politische Entscheidungsgewalt der Gemeinschafts- und Unionsorgane wird jedoch zusehends größer, was den Bedarf an einer unmittelbaren Legitimation und Kontrolle mit sich bringt. Diesem Entwicklungsprozeß wurde dadurch Rechnung getragen, daß in den EG-Vertrag in § 138 a eine Bestimmung über politische Parteien auf europäischer Ebene aufgenommen wurde. Die Vorschrift definiert die Rolle der europäischen Parteien dahin, den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.⁷ Im Zuge des fortschreitenden Entwicklungsprozesses kann nun auch von europäischen politischen Parteien gesprochen werden.

III. Vergleich von Verbänden und Parteien

Verbände und Parteien sind unter den Bedingungen der Gegenwart notwendige Faktoren demokratischer Willensbildung, weil politische Antriebe nur noch in geringem Maße von Einzelpersonen ausgehen, weil sie der Sammlung, Sichtung und des vermittelnden Ausgleichs bedürfen, weil sie nur durch das Mittel gruppenmäßigen Zusammenschlusses Aussicht haben, verwirklicht zu werden, und weil sie die Sachkenntnis der unmittelbar Betroffenen in den Prozeß der politischen Willensbildung einbringen.⁸

1. Die Unterschiede zwischen den Verbänden und den politischen Parteien in einem Bundesstaat wie der Bundesrepublik Deutschland liegen auf den ersten Blick darin, daß auf unterschiedlichen Ebenen eine Interessenbündelung und -vertretung erfolgt. Die in allen gesellschaftlichen Bereichen vorhandenen Verbände dienen in erster Linie der ersten Vorformung des Willens einer Gesellschaftsgruppe, die durch öffentliche Diskussion eine bestimmte Strömung herausfiltert und nach außen vertritt. Es werden Zielsetzungen herausgearbeitet,

⁷ Tsatsos, Europäische politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteiartikels des Maastrichter Vertrages - Art. 138a EGV, EuGRZ 1994, S. 45 ff.

⁸ Kaiser in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, § 34 Rdnr. 28 ff.; Grimm in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 14 Rdnr. 14 ff.

formuliert und durch organisatorisches Zusammenwirken vertreten. Hier erfolgt die erste Bündelung von Gruppeninteressen auf der untersten Stufe. Die Verbände sprechen dabei, je nachdem auf welchem Fachgebiet sie tätig sind (etwa im landwirtschaftlichen Bereich) ganz gezielte Interessengruppen an und vertreten diese.

2. Die politischen Parteien diskutieren und vertreten formierte Bestrebungen allgemeiner Interessen auf einer nächst höheren Stufe, der der institutionalisierten Willensbildung in Parlament und Regierung, auf der die Parteien dies zur Geltung zu bringen haben. Dabei erfolgt die Interessenvertretung, zumindest bei den zwei großen Parteien in Deutschland, von einer relativ breiten Basis aus. Die Interessenvertretung ist nicht in dem Maße auf Spezialbereiche eingegrenzt, wie etwa bei speziellen Verbänden.

3. In einem Bundesstaat erfolgt eine derartige Interessenbündelung und -vertretung einerseits auf Bundesebene und andererseits auf Landesebene, die sich gegenseitig bedingen und beeinflussen.

Dieses gerade aufgezeigte Modell von zwei verschiedenen Stufen darf und soll nicht den Blick dafür trüben, daß in der Verfassungswirklichkeit die Grenzen zwischen den einzelnen Stufen nicht klar zu ziehen sind. Vielmehr sind die Übergänge fließend. Die Verbände haben in Teilbereichen großen, vielfach nicht hinreichend kontrollierbaren Einfluß auf Ministerialverwaltung, Regierung und Parlament.⁹

C. Staatsform, Staatsverständnis, Parteistruktur- und Parteifunktion

1. Die Staatsform ist eine abstrakte Rahmenbeschreibung der Quelle der Staatsgewalt und der Modus der politischen Willensbildung. Nur der konkrete Staat als rechtlich organisierte Gesellschaft hic et nunc erlaubt eine konkrete Wertung über Quelle und Konkretisierungsprozeß der Staatsgewalt.

2. In der Bundesrepublik Deutschland hat sich im Laufe der geschichtlichen Entwicklung die Staatsform der Demokratie durchgesetzt und verfestigt. Prämisse ist daher stets die Herrschaft des Volkes im Interesse des gemeinsamen Besten. Das Grundgesetz selbst definiert die Staatsform an sich nicht. Das demokratische Prinzip wird jedoch in mehreren Vorschriften konkretisiert.¹⁰ Es ist aber nicht nur durch diese Normen geprägt, sondern vornehmlich auch durch die Ausgestaltung seines „plan of government“, der Institutionen zur Ausübung der Staatsgewalt und ihrer Verhältnisse zueinander. Die Aufnahme von Staatsstrukturbestim-

⁹ Kaiser in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, Band II, 1987, § 34 Rdnr. 32.

¹⁰ Die Strukturentscheidung des Art. 20 Abs. 1 GG für einen demokratischen Staat wird durch Abs. 2 Satz 1 und 2 Hs. 1 (Volkssouveränität) konkretisiert. Weitere Konkretisierungen finden sich in vielen anderen Bestimmungen des GG.

mungen in die Verfassung will nicht nur eine konstitutive Festlegung des Staates der Bundesrepublik Deutschland auf diese Form und die Festschreibung dieses Grundsatzes für die Zukunft (Art. 79 Abs. 3 GG) bezwecken, sondern zugleich lückenschließend wirken, wenn die konkreten Ausprägungen nichts hergeben.

3. Die konkrete Verfassungsverwirklichung und mithin auch die Verwirklichung des Bundesstaates liegt in den Händen der Politik. Die Politik stellt sich durch die Träger der politischen Funktionen dar. Ihr politisches Verhalten ("political behaviour") geht auf die Parteien und mittelbar auch auf die Verbände im Staat zurück. Der Beitrag der Parteien und Verbände zur Staatsverwirklichung ist zum Funktionieren eines Staates unverzichtbar und wesentlich.

Es geht daher stets um die spezielle Ausgestaltung des demokratischen Prinzips, mithin um die konkrete Art der Mitwirkung der Gesellschaft bei der Staatsgewalt (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus")

4. Rein organisatorisch ist es jedoch nicht möglich, daß alle Angelegenheiten der res publica gemeinsam vom gesamten Volk entschieden werden können. Die demokratischen Prinzipien geben eine Antwort auf die Ausgestaltung der Herrschaftsausübung, deren Einrichtungen und deren Legitimation. Das Wesen des demokratischen Prinzips verlagert sich damit von den einzelnen auf Bestimmung und Legitimation der tatsächlich Herrschenden, deren Repräsentanten. Dem demokratischen Prinzip ist genüge getan, wenn Herrschaftsgewalt und Herrschaftsausübung auf das Volk zurückzuführen und durch das Volk legitimiert ist.

5. Das Volk prägt und gestaltet den Staat innerhalb der von der Verfassung vorgegebenen Grenzen. In der Erfüllung der grundlegenden Aufgaben politischer Einheitsbildung und rechtlicher Ordnung wird die Verfassung zur rechtlichen Grundordnung nicht nur des Staates, sondern auch für das nichtstaatliche Leben innerhalb des Staatsgebietes. Sie ist die rechtliche Grundordnung des Gemeinwesens.

Der Selbstorganisation des Volkes und damit der Gesellschaft, zur Bündelung und Filterung der Interessen, kommt daher in einer Demokratie ein hoher Stellenwert zu. Nur so ist es möglich, den Willen der Gesellschaft geordnet an die Repräsentanten und Einrichtungen des Staates heranzutragen. Die Grundrechte, insbesondere die in Art. 9 GG festgeschriebene Vereinigungsfreiheit und die sich aus Art. 5 GG ergebende Meinungsfreiheit, gewährleisten die Selbstorganisationsmöglichkeiten des Staatsvolkes ganz allgemein. Eine ausdrückliche Regelung ist für die Parteien in der Verfassung getroffen worden (Art. 21 GG). Betont wird ihre Aufgabe bei der politischen Willensbildung des Volkes.

Zwischen dem Staat und dem Staatsvolk in der Form der gesellschaftlichen Organisationen, wie etwa der Verbände oder Parteien, besteht ein ständiges geben und nehmen. Sie bedingen und prägen sich in einem sich ständig wandelnden Prozeß.

6. Unverzichtbare Voraussetzung für das Funktionieren ist das gegenseitige Akzeptieren und aufeinander eingehen. Dazu gehört auch die Beachtung des inneren Staatsaufbaus der Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat. Der innere Aufbau der Organisationen (Verbände und Parteien) muß zum wirksamen Arbeiten miteinander dem bundesstaatlichen Prinzip angeglichen sein. Die gebündelten Interessen müssen jeweils auf der Ebene weitergegeben werden, auf der sie auch aktuell und sinnvoll zu berücksichtigen sind. Etwa auf kommunaler oder regionaler Landes-, Bundes- oder europäischer Ebene.

7. Parteien und Verbände müssen durch einen Bundesstaatswillen und eine Bundesstaatsstruktur geprägt sein, was unauflöslich mit einer bundesstaatsverwirklichenden Politik einher geht.

Ein Bundesstaat, ohne vom Willen der Parteien und Verbände getragen zu sein, verliert seinen Charakter. Im Umkehrschluß müssen auch die Träger der Staatsgewalt den Staat als Bundesstaat verstehen, um die Möglichkeiten der Einflußnahme der Verbände und Parteien nicht einzuschränken.

Aus dem eben Aufgezeigten folgt unweigerlich, daß eine Parteien- und Verbandsstruktur Voraussetzung für das Funktionieren eines demokratischen Bundesstaates ist.

Die bundesstaatliche Gliederung der Bundesrepublik Deutschland beeinflusste im Laufe der geschichtlichen Entwicklung die Parteien und in ähnlicher Weise auch die Verbände dahingehend, sich ihr durch Organisation in Gebiets-, Landesverbänden und einem Bundesvorstand anzupassen. Die durch politischen Sachzwang bewirkte Föderalisierung der Verbände und Parteien wirkt zurück auf den staatlichen Föderalismus. Er lockert auch die innerparteilichen Strukturen und bietet Schutz gegen übermäßige Machtkonzentration der zentralen Parteiführung, wirksamer jedenfalls als die von Verfassung wegen aufgegebenen binnendemokratischen Grundsätze (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG).

So wird indirekt auch einem "Parteistaatsübermaß"¹¹ entgegengewirkt, das eine zentralistischere Parteistruktur zwangsläufig mit sich bringt. Eine zentrale Parteiführung hat

¹¹ Tsatsos, Krisendiskussion, politische Alternativlosigkeit, Parteienstaatsübermaß - Drei Gegenwartsaspekte zur Funktion der politischen Parteien nach Art. 21 Abs. 1 GG, in: Gegenrede, Aufklärung - Kritik - Öffentlichkeit, Festschrift für Ernst Gottfried Mahrenholz, Däubler-Gmelin/Kinkel/Meyer/Simon, 1994, S. 397 (407).

weniger Berührungspunkte mit der Gesellschaft und somit vollzieht sich der politische Einfluß nicht mehr so stark aus der gesellschaftlichen Verwurzelung heraus.

8. Die Indienstnahme des Föderalismus durch die politischen Parteien wirkt zurück auf das parlamentarische Regierungssystem des Bundes. Hier kann eine parteipolitische Polarisierung eintreten zwischen Bundestag und Bundesregierung einerseits und Bundesrat andererseits. Sie wird offensichtlich, wenn die Parteien der Bundestagsmehrheit im Bundesrat nur eine Minderheit bilden. Da der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland an wesentlichen Funktionen des Bundes mitwirkt (zumal über die Zustimmungserfordernisse in der Gesetzgebung), kann er die Aktivitäten des Bundestages insoweit abblocken und den status quo gegen politischen Veränderungswillen schützen. Das Dilemma, in dem die Mehrheitsdemokratie hier steckt, ist Folge der Staatsorganisation des Grundgesetzes. Dieses Dilemma läßt sich nicht einseitig zu Lasten etwa des Bundesrates lösen. Versuche, die Befugnisse des Bundesrates zu beschneiden, scheitern an dem politischen Charakter dieses Staatsorgans, der vom Grundgesetz intendiert und in der Verfassungstradition angelegt ist.

Die parteipolitische Nichtübereinstimmung der Mehrheitsverhältnisse in Bundestag und Bundesrat ist aber keinesfalls als Widersprüchlichkeit zwischen Bundesstaat und Demokratie sowie als Unterschiedlichkeit der Legitimationssubjekte zu deuten. Der Legitimationsursprung ist identisch: das Volk, das sich hier unitarisch und dort föderalistisch darstellt.

Aus dem Dilemma der Mehrheitsdemokratie führt nur ein verfassungsrechtlich offener Weg: der in die Konkordanzdemokratie, in der die politischen Lager Verständigung, Ausgleich und Einigung suchen müssen.

D. Bundesstaatliche Anforderungen an Parteien und Verbände

1. Wie kaum ein anderes staatsstrukturelles Prinzip ist das bundesstaatliche Prinzip von großer Elastizität. Es ist ständig in Bewegung, Wandel und Fortbildung begriffen.¹²

Es gibt auch keinen Bundesstaat, in dem ein absolutes Gleichgewicht von Bund und Ländern herrscht. Vielmehr kann man nur von Tendenzen einer Entwicklung sprechen. Die Beziehung von Bund und Ländern kann entweder eine unitarische oder eine dezentralistische Tendenz aufweisen.¹³

¹² Hesse in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl., 1994, § 1 Rdnr. 31 ff.

¹³ Grundlegend hierzu Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

In der Bundesrepublik Deutschland hat sich bei den Bundesländern im Lauf der geschichtlichen Entwicklung deutlich gezeigt, daß sie mit den ursprünglichen geschichtlichen deutschen Einzelstaaten bestenfalls noch teildentisch sind. Die damals noch wichtigen historischen Wertungen haben sich verwischt und sind nicht mehr so eklatant. Hinzu trat die Entwicklung zum modernen Sozialstaat. Der Kreis der Aufgaben, die sich ihrer Natur nach in der Beschränkung auf den jeweiligen Landesbereich bewältigen lassen, ist im Zeichen der Verflechtungen und Interdependenzen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, der gesteigerten Planungs-, Lenkungs- und Verteilungsaufgaben zusammengeschmolzen. Selbst angestammte Landesaufgaben wie diejenigen des Bildungswesens lassen sich heute nur noch bedingt in der Begrenztheit des Landesbereiches bewältigen. Die Einheitlichkeit und Gleichmäßigkeit, die der Sozialstaat verlangt, treten in Widerspruch zu der Aufgabe des überkommenen Bundesstaates, regionale Vielfalt zu bewahren.¹⁴

2. Diese Entwicklung spiegelt sich deutlich im Aufbau und in den Aktivitäten der politischen Parteien wider. Die Schwerpunkte des politischen Lebens sind auf den Bund verlagert worden. Die Parteien als die bestimmenden Faktoren der politischen Ordnung haben sich auf Bundesebene konstatiert; sie orientieren ihre Ziele und ihre Tätigkeiten an Gesichtspunkten der Bundespolitik, während die Länder für sie weithin nur noch unter dem Aspekt ihrer Bedeutung für die Bundespolitik von Interesse sind.

3. Die Bedingungen der modernen Bundesstaatlichkeit haben zu einer weitgehenden sachlichen Unitarisierung des durch das Grundgesetz konstituierten Bundesstaates geführt. Die Initiativen und der Einfluß des Bundes haben nicht nur auf den Gebieten der Gesetzgebung, sondern auch auf denen der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt erheblich zugenommen. Selbst dort, wo den Ländern noch die Möglichkeit eigener Gestaltung verblieben ist, findet sich eine weitgehende Selbstkoordinierung von Bund und Ländern, namentlich aber der Länder untereinander mit der Wirkung einer sachlichen Angleichung der landesrechtlichen Zustände und einer gleichförmigen Verwaltungspraxis. In Gemeinschaftseinrichtungen der Länder wird ein verstärkter Zug zur Kooperation sichtbar. Mit dem Verlust individueller Eigenarten und politischen Eigenlebens in den Ländern korrespondiert dabei eine Mehrung des Gewichts desjenigen Organs, durch das die Länder an der Bundesgewalt beteiligt sind: des Bundesrates, in dem sich nicht die gleichen politischen Kräfte verkörpern wie in Bundestag und Bundesregierung und in dem sich das spezifische administrative Element in den Ländern zur Geltung bringt. Was die Länder an eigenständiger Gestaltungsmöglichkeit verloren haben, haben sie an Einfluß auf den Gesamtstaat gewonnen.¹⁵

¹⁴ Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 12 ff.; Schenke in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 55 Rdnr. 59 ff.

¹⁵ Hesse, Der unitarische Bundesstaat, 1962, S. 14 ff.

4. In einem Land wie Südafrika, das erst am Anfang einer langen bundesstaatlichen Entwicklung steht und in dem die politische und gesellschaftliche Autonomie der Länder durch sprachliche oder soziologische Besonderheiten sehr stark ist, ist ein unitarischer Bundesstaat zunächst nur unter Beachtung der besonderen Gegebenheiten zu verwirklichen. Daran anschließen wird sich ein Prozeß der Entwicklung und Gestaltung, nicht zuletzt auch durch gesellschaftliche Gruppierungen und die Parteien. Dieser Prozeß hat durch die Auflösung der bisherigen Provinzen, die sich selbstverwaltenden Homelands und die nominell unabhängigen TBVC-Staaten (Transkei, Bobhutatswana, Venda, Ciskei) und die Unterteilung des Landes in 9 Provinzen bereits begonnen. Durch Kooperation und Konversation wird ein sich ständig wandelnder Prozeß bewirkt, der für ein Zusammenleben im Staat unverzichtbar ist.

E. Ausblick

Der Selbstregierungswille eines Bundeslandes oder einer Region ist oftmals sehr groß, insbesondere dann, wenn eine Region besondere Interessen vertreten sehen will. Eine effektive Staatsaufgabenerfüllung ist jedoch nicht möglich, wenn ständig alle regional verschiedenen Interesse berücksichtigt werden müssen. Selbstregierungsanspruch und Effektivität der Staatserfüllung gehen daher oftmals stark auseinander.

Die Form eines Bundesstaates bietet dafür einen wirkungsvollen und sinnvollen Kompromiß, zumal sich das bundesstaatliche Prinzip durch seine ständige Wandlung gegebenen Umständen anpaßt und somit die für alle günstigste Lösung bietet.

Mit dem Ende einer Verfassungsgebung beginnt somit die Suche nach einer geeigneten Verfassung. Das hat die Entwicklung der Bundesrepublik, der Vereinigten Staaten von Amerika, aber auch anderer Länder gezeigt.

Unzulässige Parteiverbotsanträge wegen Nichtvorliegens der Parteieigenschaft

- Zu den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts vom 17.11.1994 -
2 BvB 1/ 93, BVerfGE 91, 262 ff.; - 2 BvB 3/93, BVerfGE 91, 276 ff. -

I. Einleitendes

Es ist nun nahezu 40 Jahre her, daß das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungswidrigkeit einer politischen Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG entscheiden mußte.¹ Das Verbot verfassungswidriger Parteien war zwar schon immer im Grundgesetz als Möglichkeit vorgesehen; in der Verfassungswirklichkeit hingegen schien das Verbotsinstitut keine bedeutende Rolle zu spielen. Denn im Vordergrund des Umgangs mit Konkurrenzparteien - auch vermeintlich verfassungswidrigen - stand die politische Auseinandersetzung. Nach jahrelanger Zurückhaltung haben nunmehr im September 1993 der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg gegen die "Nationale Liste" (NL) einerseits und die Bundesregierung sowie der Bundesrat gegen die "Freiheitlich Deutsche Arbeiterpartei" (FAP) andererseits Anträge auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit beim Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 21 Abs. 2 GG, §§ 13 Nr. 2, 43 ff. BVerfGG gestellt. Die Antragsteller hielten die oben genannten Gruppen für verfassungswidrig, hegten jedoch keine Zweifel an der Parteieigenschaft.²

Wider Erwarten ist das Bundesverfassungsgericht jedoch nicht auf die Verfassungswidrigkeitsfrage eingegangen, sondern es hat die Parteiverbotsanträge als unzulässig zurückgewiesen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts handelte es sich bei den Antragsgegnern nicht um

* Frau Dr. Wiebke Wietschel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl „Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre“ an der FernUniversität Hagen.

¹ BVerfGE 2, 1 ff. (SRP, 1952); BVerfGE 5, 85 ff. (KPD, 1956).

² Dies muß betont werden, da es keinesfalls eine Selbstverständlichkeit ist. Denn für die Exekutive liegt es nahe, die Parteieigenschaft von vornherein zu bestreiten, um so im Rahmen des Vereinsverbotes nach Art. 9 Abs. 2 GG, §§ 3 ff. VereinsG gegen verfassungswidrige Gruppen vorzugehen, da es sich hierbei um ein schnelleres und flexibleres Verfahren handelt. Zu erwähnen seien nur die Verbote der "Nationalistischen Front", der "Nationalen Offensive" und der "Deutschen Alternative" im Dezember 1992 durch den damaligen Bundesinnenminister R. Seifers. Die Parteieigenschaft war bei diesen Gruppen nicht unstrittig (vgl. die Äußerung von W. Hoffmann-Riem, in: "Symbolische Politik", Der Spiegel, Nr. 5, S. 71), wurde jedoch letztendlich bei allen drei Gruppen vom Bundesverwaltungsgericht verneint; (BVerwG, Beschl. v. 25.3.1993 -1 ER 301/92, in: NJW 1993, S. 3213 ff.; Beschl. v. 31.3.1993 -1 ER 300/92; Beschl. v. 31.3.1993 -1 ER 302/92).

politische Parteien im Sinne des Art. 21 GG, § 2 PartG. Für die Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Vereinen im Sinne des Art. 9 Abs. 1 GG ist es jedoch nicht zuständig.³

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang, aus welchen Gründen das Bundesverfassungsgericht den in Frage stehenden Gruppen die Parteieigenschaft abgesprochen hat. Diese Begründungen sollen daher Gegenstand einer näheren Betrachtung sein.

II. Der FAP-Beschluß

1. Die Freiheitlich Deutsche Arbeiterpartei wurde 1979 in Baden-Württemberg gegründet und beschränkte ihre Tätigkeit zunächst auf dieses Bundesland. Sie verfügte zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über etwa 300 bis 450 Mitglieder. An Wahlen - sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene - hatte sie zwar in unregelmäßigen Abständen teilgenommen, konnte hierbei jedoch keinen nennenswerten Erfolg aufweisen.

2. In der Entscheidung über das Verbot der Freiheitlich Deutschen Arbeiterpartei⁴ kommt das Bundesverfassungsgericht zu dem Schluß, daß es sich hierbei nicht um eine Partei im Sinne des Art. 21 GG, § 2 PartG handele, sondern um eine politische Vereinigung, für deren Verbot der Bundesinnenminister nach Art. 9 Abs. 2 GG, §§ 3 ff. VereinsG zuständig sei.

Im Rahmen der Prüfung der Parteieigenschaft anhand der Merkmale des § 2 PartG stützt sich das Bundesverfassungsgericht in erster Linie darauf, daß die Freiheitlich Deutsche Arbeiterpartei nach dem Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit der Organisation, der Zahl der Mitglieder und dem Hervortreten in der Öffentlichkeit keine hinreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung biete, als politische Partei im Sinne des Art. 21 GG, § 2 PartG tätig sein zu wollen.

Die FAP verfüge über eine äußerst geringe Mitgliederzahl. Dies mache es ihr unmöglich, eine effektive Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und in den Parlamenten vorzubereiten und durchzuführen. Viele ihrer Landesverbände seien seit einiger Zeit nicht mehr aktiv. An Wahlen habe die FAP ebenfalls nur in unregelmäßigen Abständen teilgenommen. Weiterhin verfüge sie nicht über eingerichtete Geschäftsstellen. Der Schriftverkehr werde lediglich über Postfächer abgewickelt. In die Beurteilung der FAP bezieht das Bundesverfassungsgericht außerdem ein, daß sie der Pflicht zur jährlichen Rechenschaftslegung nach § 23 PartG niemals nachgekommen sei. Dies lasse Rückschlüsse auf den geringen Organisationsgrad und die fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit der FAP zu. Hinzu komme, daß die FAP in der Öffentlichkeit kaum in Erscheinung trete. Ihre Tätigkeit beschränke sich vornehmlich auf die interne Vereinsarbeit. Die unregelmäßig und mit geringer Auflage erscheinenden Vereinszei-

³ Im Frühjahr 1995 wurden daraufhin die NL vom Senator für Inneres der Freien und Hansestadt Hamburg und die FAP vom Bundesinnenminister gemäß Art. 9 Abs. 2 GG, §§ 3 ff. VereinsG verboten.

⁴ BVerfGE 91, 276 ff.

tungen würden lediglich an den näheren Interessentenkreis verschickt. Im Rahmen der unregelmäßigen Wahlteilnahme - das letzte Mal im Jahr 1990 in Nordrhein-Westfalen - habe sie außerdem kaum Erfolg aufweisen können.

Aus diesen Umständen könne geschlossen werden, daß die FAP nicht den ernsthaften Willen habe, an der politischen Willensbildung des Volkes und in den Parlamenten mitzuwirken. Da sie auch keine Anstrengungen unternommen habe, ihre desolante Lage zu verändern, sei davon auszugehen, daß es sich bei der FAP nicht um eine politische Partei im Sinne des Art. 21 GG, § 2 PartG handele.

III. Der NL-Beschluß

1. Die Nationale Liste wurde 1989 in Hamburg gegründet. Sie beschränkte ihre Tätigkeit lediglich auf das Gebiet der Freien und Hansestadt Hamburg. An Wahlen zur Hamburger Bürgerschaft beteiligte sie sich sowohl 1991 als auch 1993. Sie erlangte jedoch nur 0,05 % bzw. 0,04 % der gültigen Stimmen. Zur Bundestagswahl 1990 wurde sie vom Bundeswahlausschuß wegen Fehlens der Parteieigenschaft nicht zugelassen. Sie verfügte zum Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als Landespartei über ca. 30 Mitglieder.

2. Auch die Nationale Liste ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts keine Partei im Sinne des Art. 21 GG, § 2 PartG.⁵ Die Entscheidung führt das Bundesverfassungsgericht in diesem Fall ebenfalls auf das Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse zurück, das keine hinreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung biete.

Die NL verfüge nicht über eine ausgebaute Organisation, insbesondere in den Ortsteilen Hamburgs. Sie habe zwar an Bürgerschaftswahlen teilgenommen, jedoch nicht an Wahlen zu den Bezirksversammlungen. Das vereinsinterne Leben werde in erster Linie durch wenige Mitglieder geprägt. Seit ihrer Gründung habe sich die NL allerdings kaum weiterentwickelt. Über Geschäftsstellen verfüge sie nicht. Der Schriftverkehr laufe über Postfächer oder Privatschriften. Personal beschäftige sie ebenfalls nicht. In der Öffentlichkeit trete die NL kaum auf. Eine Parteizeitung erscheine etwa acht- bis zehnmal im Jahr und werde in einer Auflage von ca. 1000 Stück an einen begrenzten Interessentenkreis verschickt. Der geringe Wahlerfolg zeige außerdem, daß sie auf einen unbedeutenden Widerhall in der Bevölkerung stoße. Anstrengungen zur Verbesserung ihrer Lage - abgesehen von den Zeitpunkten direkt vor den Bürgerschaftswahlen - unternehme sie nicht.

Aus diesen Gründen sei der Wille zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und in den Parlamenten nicht ernsthaft, so daß es sich nicht um eine politische Partei handle.

⁵ BVerfGE 91, 266 ff.

III. Der Parteibegriff des § 2 PartG

1. In den beiden oben genannten Beschlüssen ist das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis gekommen, daß weder die FAP noch die NL die Merkmale des Parteibegriffs des § 2 PartG erfüllen. Diese Einschätzung gibt jedoch Anlaß zu Zweifeln und soll daher einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Dies setzt jedoch zunächst eine Auseinandersetzung mit den Merkmalen voraus, die eine politische Gruppe erfüllen muß, um als Partei anerkannt zu werden.

2. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, daß es sich bei § 2 PartG um eine verfassungsmäßige Definition des Parteibegriffs handelt.⁶

Bei eingehender Betrachtung des § 2 PartG fällt auf, daß es sich um eine Vorschrift handelt, die dem jeweiligen Interpreten einen großen Beurteilungsspielraum einräumt. Mit dieser Weite und Offenheit der Legaldefinition hat der Parteiengesetzgeber Vorsorge treffen wollen, daß durch die Legaldefinition einer politischen Partei nicht bestimmte Gruppen und damit Teile der Bevölkerung - nämlich der Teil der Mitglieder und Anhänger dieser Vereinigungen - von der politischen Willensbildung, so wie sie in einem umfassenden Sinne von den politischen Parteien wahrgenommen wird, ausgeschlossen werden sollen.⁷ Daher ist auch die Auslegung und Anwendung des Parteibegriffs unter diesem Blickwinkel vorzunehmen.

3. a) Unter den in § 2 PartG aufgeführten Begriffsmerkmalen sind nur wenige, deren Vorliegen aus dem Tatsächlichen und somit unzweideutig gewonnen werden können. Solche, keine Auslegungsschwierigkeiten bereitenden Begriffsmerkmale sind: Die "Vereinigung von Bürgern", die "Inlandsorientierung" und die "mehrheitliche Mitgliedschaft von Deutschen". Gleichwohl ist zu bedenken, daß es sich hierbei nicht um besondere Charakteristika einer politischen Partei handelt. Die meisten politischen Gruppen weisen diese Kennzeichen - unabhängig von ihrer Parteieigenschaft - auf.

Zu ebenso unstreitigen Ergebnissen führt die gesetzliche Anordnung des § 2 Abs. 2 PartG: Eine politische Partei verliert zwingend ihren Parteistatus, wenn sie sich sechs Jahre lang nicht an einer Wahl mit eigenen Wahlvorschlägen beteiligt hat.⁸ Selbst wenn alle übrigen Merkmale des Parteibegriffs erfüllt sind, kann der Parteistatus bei fehlender Wahlteilnahme nicht mehr anerkannt werden. Die Parteieigenschaft lebt erst dann wieder auf, wenn eine Wahlbeteiligung erfolgt ist.⁹

⁶ BVerfGE 24, 260 (264); 47, 198 (222); 79, 379 (384); 89, 266 (270).

⁷ E. Schmidt-Jortzig, Parteienrechtsordnung im Wandel, DVBl 1983, S. 773 (776).

⁸ K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 163.

⁹ In den vorliegenden Fällen war die Problematik dieses Merkmals nicht entscheidend. Dennoch sollte sie kurz erwähnt werden: Eine politische Gruppe kann sich zumindest auf der Grundlage von Listenwahlvorschlägen nach § 27 BWahlG nur an Wahlen beteiligen, wenn sie zuvor vom Bundeswahlausschuß als Partei anerkannt worden ist. Hat eine Partei jedoch ihren Status als

Diese Merkmale lassen den Interpreten kaum einen Einschätzungs- und Beurteilungsspielraum. Zweifel über das Vorliegen oder Nichtvorliegen dieser Tatbestandsmerkmale können durch Betrachtung des Tatsächlichen ausgeräumt werden.

b) Die zweite Kategorie der Kennzeichen der Parteibegriffsdefinition enthält Anforderungen an den Willen einer politischen Gruppe. Abgestellt wird hier nicht etwa auf äußerlich erkennbare Anzeichen, sondern auf die Ambitionen, die eine politische Gruppe verfolgt. Eine politische Partei muß den Willen aufweisen, dauernd oder längerfristig für den Bereich des Bundes oder eines Landes an der politischen Willensbildung des Volkes und in den Parlamenten mitzuwirken. Daß sie hierzu auch tatsächlich in der Lage ist, wird nicht vorausgesetzt. Eine politische Partei kann hiernach klein und unbedeutend sein, auf geringen Widerhall in der Gesellschaft stoßen und kaum Aussicht haben, jemals in einem Parlament mitzuwirken, solange sie glaubhaft versichert, daß sie das Ziel verfolgt, die ihr zugewiesene Funktion des Art. 21 Abs. 1 GG der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes zu erfüllen.

Notwendig ist etwa auch nicht, daß eine Partei, die sich an Wahlen beteiligt, hierbei Erfolg aufweisen müßte. Der Wortlaut des § 2 Abs. 1 PartG könnte diese Annahme zwar zunächst nahelegen. Dies ergäbe sich daraus, daß eine Partei, die den Willen hat, in einem Parlament mitzuwirken und dies glaubhaft versichern will, zu einem bestimmten Zeitpunkt ihrer Tätigkeit auch dieses Ziel erreichen müsse, da sich der Wille ansonsten niemals manifestieren könnte. Eine solche Forderung findet in § 2 PartG jedoch keine Stütze. Maßgeblich ist einzig und allein der Wille einer Partei. Ausbleibender Wahlerfolg ist aber kein Anzeichen für einen fehlenden Willen, sondern lediglich für mangelnden Rückhalt in der Gesellschaft. Dies zeichnet aber gerade die Offenheit des politischen Prozesses aus. Über den Wert der politischen Ziele einer Partei entscheidet der wahlberechtigte Bürger.¹⁰ Über den Parteistatus trifft er keine Aussage. Es ist ohnehin Sinn und Zweck der Offenheit des politischen Prozesses - und somit auch der Parteigründungsfreiheit des Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG - dem Bürger eine möglichst große Auswahl unter den politischen Optionen zu gewähren. Entschieden der konkrete Wahlerfolg über den Parteistatus, würde sich dies beschränkend auf den politischen Willensbildungsprozeß auswirken. Hinzu kommt, daß der Erfolg einer Partei ohnehin immer nur eine zeitliche Frage sein kann. Denn möglicherweise setzt das Volk zu einem späteren Zeitpunkt andere Schwerpunkte. Diese Möglichkeit muß allerdings in einer Demokratie immer gegeben sein. Der Wahlerfolg innerhalb einer bestimmten Zeitspanne respektive zu einem bestimmten Zeitpunkt

solche wegen der gesetzlichen Anordnung des § 2 Abs. 2 PartG verloren, wird der Bundeswahlausschuß sie nicht als Partei zulassen, und sie kann daher keine Listenwahlvorschläge einreichen. Ihr bleibt nur die Möglichkeit, sich in Form von Kreiswahlvorschlägen nach § 20 BWahlG an Wahlen zu beteiligen, um auf diese Weise den Parteistatus wieder zu erlangen.

¹⁰ BVerfGE 89, 266 (270) st. Rspr.

darf daher um der Offenheit des politischen Prozesses willen kein Kriterium der Parteieigenschaft sein.¹¹

Eine Klärung der Zweifel, ob eine politische Vereinigung den Willen hat, diesen Anforderungen zu genügen, ist ein schwieriges Unterfangen. Eine Entscheidung über die Parteieigenschaft lediglich anhand dieser voluntativen Merkmale ist kaum möglich.

c) Angesichts des starken voluntativen Elements der oben beschriebenen Begriffsmerkmale, wird insbesondere das Merkmal des Gesamtbildes der tatsächlichen Verhältnisse, das Gewähr für die Ernsthaftigkeit des Willens bieten soll, in den Vordergrund gerückt und als Korrektiv herangezogen, um Parteien von anderen politischen Vereinigungen zu unterscheiden. Eine Vereinigung soll diesen Willen ernsthaft verfolgen und sich nicht nur zum Schein um eine parlamentarische Vertretung bemühen, um so die Vorteile des Parteistatus zu erlangen.¹² Die Beurteilung des Willens einer Partei wird so mit Hilfe formaler, objektiver Kriterien vorgenommen, die die Ernsthaftigkeit indizieren.

Ausgeschlossen ist im Rahmen dieser Merkmale allerdings die Bewertung der politischen Zielsetzung einer Partei. Ob es etwa ein ernsthafter Wille einer Partei sein kann, eine konstitutionelle Monarchie einzuführen, ist für die Frage des Parteistatus ohne Bedeutung. Solange eine Partei ernsthaft versucht, diese Ideen in die politische Willensbildung hineinzutragen und genügend Stimmen zu erlangen, ist die Ernsthaftigkeit nicht in Frage zu stellen. Lediglich der Wille muß sich als ernsthaft herausstellen, nicht die politische Zielsetzung.¹³

§ 2 Abs. 1 PartG nennt selbst einige Kriterien, die in das Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse einbezogen und die über die Ernsthaftigkeit des Willens Aufschluß geben können. Anhaltspunkte sind etwa: Umfang und Festigkeit der Organisation, die Zahl der Mitglieder und das Auftreten in der Öffentlichkeit. Dem jeweiligen Rechtsanwender, der über die Parteieigenschaft zu entscheiden hat, steht es jedoch frei, weitere Maßstäbe an eine politische Vereinigung anzulegen, da es sich hierbei lediglich um einen Beispielskatalog handelt.¹⁴

Auch nennt das Gesetz keine numerischen Grenzen. Wie hoch die Mitgliederzahl und wie fest die Organisation strukturiert sein muß, bleibt der Einschätzung im Einzelfall überlassen. Ebenfalls stellt der Wortlaut des § 2 PartG keine konkreten Anforderungen an das Auftreten in der

¹¹ So auch BVerfGE 14, 121 (137); 89, 266 (270); D. Grimm, Nochmals: Die Parteien im Rechtsstaat, DÖV 1983, S. 538 (541); zweifelnd W. Henke zu Art. 21 GG, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1991, Rdnr. 361.

¹² W. Schreiber zu § 18 BWahlG, Handbuch des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, 1994, Rdnr. 3; K.-H. Seifert, S. 165 (Anm. 8).

¹³ Vgl. etwa den von R. Scholz, Krise der parteienstaatlichen Demokratie?, "Grüne" und "Alternative" im Parlament, 1983, S. 26 ff., vorgenommenen Versuch, bei den Grünen anhand dieses Merkmals die Parteieigenschaft in Frage zu stellen, weil sie seines Erachtens nicht ernsthaft bereit waren, gesamtstaatliche Verantwortung auf der Grundlage der repräsentativen Demokratie zu übernehmen.

¹⁴ Dies ergibt sich aus dem Wort "insbesondere". So auch A. Harms, Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes aus Art. 21 III GG in Abgrenzung zum Zuständigkeitsbereich der Länder, 1986, S. 46.

Öffentlichkeit. Diese Momente der Parteieigenschaft führen daher zwangsläufig zu einem großen Unsicherheitsfaktor bezüglich der konkreten Entscheidung.

Bei der Heranziehung dieser Merkmale ist jedoch immer zu bedenken, daß der Verfassungsgeber und der einfache Parteiengesetzgeber die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses im Blick hatten, um vielen Bürgern die Möglichkeit zu geben, sich in den demokratischen Prozeß einzubringen und sich darin wiederzufinden. Die Parteigründungsfreiheit ist daher vorbehaltlos und uneingeschränkt gewährleistet. Ob eine politische Partei sich mit ihren Zielen und Ideen durchsetzen kann, ist eine Entscheidung des Volkes und nicht etwa staatlicher Behörden und Gerichte, die über den Parteistatus zu entscheiden haben. Die Grenze ist lediglich in der Verfassungswidrigkeit einer Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG zu sehen, nicht aber in der Zu- oder Aberkennung des Parteistatus.

IV. Kritische Würdigung der Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts

1. Das Bundesverfassungsgericht ist trotz der Offenheit und Weite des Parteibegriffs zu dem Ergebnis gekommen, daß es sich weder bei der FAP noch bei der NL um politische Parteien im Sinne des § 2 PartG handelt.

Die überwiegenden Merkmale des Parteibegriffs warfen hingegen keine Zweifel an der Parteieigenschaft der NL und der FAP auf. Insbesondere die Pflicht zur Wahlteilnahme innerhalb der Sechs-Jahres-Frist war sowohl von der FAP als auch von der NL erfüllt worden: Die FAP hatte sich letztmalig 1990 an Landtagswahlen beteiligt. Dies war zumindest unter dem Gesichtspunkt dieser Frist ausreichend. Die NL hatte sich als Landespartei seit ihrer Gründung sogar regelmäßig an Wahlen zur Hamburger Bürgerschaft beteiligt.

Vom Bundesverfassungsgericht wurde in bezug auf beide Parteien auch nicht der Wille zur Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes und in den Parlamenten in Frage gestellt. Beide Parteien hatten dies als ihr ausdrückliches Ziel erklärt.

2. Anknüpfungspunkt des Bundesverfassungsgerichts zur Verneinung der Parteieigenschaft war das Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse. FAP und NL hätten nicht den ernsthaften Willen, die Funktion einer politischen Partei zu erfüllen.

a) Die grundsätzliche Problematik dieser Merkmale ist evident. Die Leugnung der Parteieigenschaft lediglich auf die fehlende Ernsthaftigkeit zu stützen, muß zu zweifelhaften Ergebnissen führen. Das Merkmal zeichnet sich dadurch aus, daß es kaum faßbar ist. Konkrete Beweise, Zahlen und Belege können nicht verlangt werden. Die Ernsthaftigkeitsklausel des § 2 Abs. 1 PartG ist insbesondere zugeschnitten auf die etablierten Parteien. In die Beurteilung wird in

erster Linie die Größe einer Partei einbezogen. Umfang, Mitgliederstärke und Größe einer Partei sind jedoch ungeeignet, Aufschluß über den ernsthaften Willen zu geben, das heißt über das formal nachprüfbar Bestreben einer Partei, längerfristig als solche tätig zu sein. Sie machen lediglich Aussagen über die Bedeutung und die Verwurzelung einer Partei in der Gesellschaft. Dies sollte allerdings nicht in den Parteibegriff einbezogen werden. Sofern eine Partei das Bestreben hat, die Parteifunktion zu erfüllen, sollte ihr Erfolg hierbei unbeachtlich sein, da der konkrete Rückhalt in der Gesellschaft kaum in ihrem Einflußbereich liegt. Am Merkmal der Ernsthaftigkeit sollte die Parteieigenschaft daher nur scheitern, wenn sich die Ziele einer Partei offensichtlich nicht an der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes orientieren.¹⁵ Wenn eine Partei ernsthaft das Bestreben hat, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und an Einfluß zu gewinnen, muß eine Infragestellung unterbleiben, weil ansonsten nicht ihr ernsthafter Wille zum Kriterium des Parteibegriffs gemacht wird, sondern ihr Rückhalt in der Gesellschaft. Eine solche Forderung ergibt sich aber weder aus Art. 21 GG noch aus § 2 PartG. Sie wäre auch unlogisch, denn der Rückhalt in der Gesellschaft soll durch ihre Tätigkeit als Partei erst erreicht werden. Es würde den Grundsatz des Mehrparteiensystems in unzulässiger Weise einschränken.¹⁶

b) Hinzu kommt, daß der Interpret überwiegend eigene Schwerpunkte bei der Bewertung dieser Merkmale setzen muß. Ob er sich bei der Auslegung jedoch vom Grundsatz der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG leiten läßt und somit eine großzügige Einschätzung im Einzelfall vornimmt, ist ungewiß. Der Vergleich der beiden jüngsten Beschlüsse mit einer anderen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts bestätigt diese Feststellung: Das Bundesverfassungsgericht hatte 1993 im Rahmen einer Wahlprüfungsbeschwerde über die Parteieigenschaft der "Unabhängigen Arbeiterpartei" (U.A.P.) zu entscheiden.¹⁷ Diese Partei bestand zwar schon seit 1969, hatte sich jedoch nur in unregelmäßigen Abständen an Wahlen beteiligt. Auch die Wahlergebnisse waren eher dem Bagatellbereich zuzuordnen. Sie lagen in den letzten Jahren immer um die 0,0 % der gültigen abgegebenen Stimmen.

Das Bundesverfassungsgericht stellte ausdrücklich fest, daß der fehlende Wahlerfolg zwar ein Kennzeichen für die mangelnde Ernsthaftigkeit der Zielsetzung sein könne¹⁸, zog daraus aber keine Konsequenzen hinsichtlich der Parteieigenschaft der U.A.P., sondern betonte, daß der Wähler über den Wert eines Programmes zu entscheiden habe. Der Staat dürfe nicht in den Grundsatz der Offenheit der Wahl eingreifen, indem er Parteien vorschnell vom Wettbewerb ausschließe. Da die U.A.P. die Sechs-Jahres-Frist der fehlenden Wahlteilnahme noch nicht überschritten hatte, wurde ihr der Parteistatus zuerkannt.

¹⁵ So auch I. v. Münch zu Art. 21 GG, Grundgesetzkommentar, 1995, Rdnr. 19 f.

¹⁶ G. Konow, Verfassungsrechtliche Fragen zum Parteiengesetz, DÖV 1968, S. 73 (75 f.).

¹⁷ BVerfGE 89, 266 ff.

¹⁸ A. a. O., S. 272.

In den Beschlüssen zur NL und zur FAP setzte das Bundesverfassungsgericht nunmehr andere Schwerpunkte: Es sei anzuerkennen, daß die Wahlteilnahme einen wesentlichen Bestandteil der Parteitätigkeit darstelle. Sie allein könne aber für die Zuerkennung der Parteieigenschaft nicht maßgeblich sein.¹⁹ Es sei die gesamte Partei zu betrachten. In diesem Zusammenhang spiele auch der Wahlerfolg eine Rolle. Erreiche die Partei kaum Stimmenanteile, so könne dies Ausdruck ihrer allgemeinen Situation und einer von vornherein unrealistischen und aussichtslosen Zielsetzung sein.²⁰

Der Vergleich der Begründungen zeigt deutlich, wie sehr sich die einzelnen Entscheidungen über die Parteieigenschaft einer Gruppe selbst beim Bundesverfassungsgericht unterscheiden. Es ist erkennbar, daß die Zuerkennung der Parteieigenschaft - wenn auch innerhalb der gesetzlichen Grenzen - weitgehend im Belieben des Rechtsanwenders steht. In die Beurteilung der Parteieigenschaft einer Gruppe können besonders über das Merkmal der Ernsthaftigkeit Opportunitätserwägungen und individuelle Schwerpunktsetzungen einfließen.

c) Die Möglichkeit derartig unterschiedlicher Bewertungen führt aber zu einem unerträglichen Maß an Rechtsunsicherheit.

Unter dem Gesichtspunkt der Offenheit des politischen Prozesses muß das Merkmal des Gesamtbildes der tatsächlichen Verhältnisse, das Aufschluß über die Ernsthaftigkeit der Zielsetzung einer Partei geben soll, in verfassungskonformer Weise möglichst großzügig ausgelegt werden. Nur so kann gewährleistet werden, daß nicht über dieses Merkmal individuelle Interessen des Rechtsanwenders in die Beurteilung einer politischen Gruppe Eingang finden und so in die Parteienfreiheit eingegriffen wird.

d) Unter dem Gesichtspunkt der Offenheit des politischen Prozesses sollte abschließend noch folgendes bedacht werden: Wenn es in erster Linie dem Bürger obliegt, über den Wert einer Partei zu entscheiden, so sollte der Staat diesem Urteil nicht vorgreifen und einer Partei, die kaum noch Rückhalt in der Gesellschaft aufweist und sich in der Auflösung befindet, den Parteistatus absprechen.

Verliert eine Partei zunehmend an Rückhalt - und somit auch Mitglieder, Anhänger und Wähler - wird es ihr über kurz oder lang ohnehin kaum möglich sein, als Partei fortzubestehen. Das Bundesverfassungsgericht hat selbst bemerkt, daß die Wahlteilnahme ein nicht unerhebliches Maß an organisatorischem und finanziellem Aufwand erfordert.²¹ Verfügt eine Partei nicht über genügend Mitglieder, wird sie daher kaum in der Lage sein, an Wahlen teilzunehmen. Bei einer Wahlenthaltung über einen Zeitraum von sechs Jahren entfällt aber kraft Gesetzes die Parteieigenschaft, ohne daß es hierzu einer Wertung bedürfte.

Hinzu kommt, daß insbesondere kleine, unbedeutende Parteien auf eine verstärkte gesellschaftliche Unterstützung angewiesen sind, denn die staatliche Förderung der Parteien ist größ-

¹⁹ Vgl. BVerfGE 91, 262 (267 f.); 91, 276 (284 ff.).

²⁰ A. a. O., S. 271 f.; a. a. O., S. 289 f.

²¹ BVerfGE 91, 262 (269); 91, 276 (286).

tenteils von einer gewissen Bedeutung der Parteien abhängig. So ist etwa die staatliche Teilfinanzierung mit einem nicht geringen Wahlerfolg verbunden. Auch die Vergabe öffentlicher Einrichtungen im Rahmen des Wahlkampfes kann je nach der Bedeutung einer Partei abgestuft werden. Der Staat wird insofern bezüglich kleiner, unbedeutender Parteien kaum in die Pflicht genommen.

Eine Partei, die kurz vor der Auflösung steht, bedarf daher nicht der staatlichen Aberkennung des Parteistatus, da der Verlust der Parteieigenschaft ohnehin nur eine Frage der Zeit ist.²² Dem Staat würde es besser zu Gesichte stehen, wenn er diese Parteien dem freien Spiel der Kräfte überließe, statt sie mit zweifelhaften Begründungen vom Parteienwettbewerb auszuschließen.

V. Schlußbetrachtung

Es hat sich gezeigt, daß die Begründungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Entscheidungen über die Parteieigenschaft der NL und der FAP - gemessen an Art. 21 GG und § 2 PartG - auf tönernen Füßen stehen. Das Bundesverfassungsgericht hätte gut daran getan und der Offenheit des politischen Prozesses einen großen Dienst erwiesen, wenn es die Parteieigenschaft bejaht und zur Verfassungswidrigkeit Stellung bezogen hätte.

Insbesondere allen kleinen, unbedeutenden und neugegründeten Parteien - aber auch dem konkreten Rechtsanwender - hat es einen Bärendienst erwiesen, weil es nicht etwa zur Interpretation des Parteibegriffs einen positiven Beitrag geleistet, sondern das bestehende Maß an Rechtsunsicherheit eher noch vergrößert hat.

²² Dies hat zwar weder bei der NL noch bei der FAP eine Rolle gespielt, weil das Bundesverfassungsgericht sie mit größter Wahrscheinlichkeit bei Bejahung der Parteieigenschaft sowieso für verfassungswidrig erklärt hätte. Für die Zukunft sollte dies in anderen Fällen jedoch bedacht werden.

Funktionelle Grenzen der Parteienfinanzierung

Das Thema „Funktionelle Grenzen der Parteienfinanzierung“, das ich mir selbst gestellt habe, hat mit Problemen zu tun, die nach wie vor mit der Parteienfinanzierung zusammenhängen, ungelöst sind und auch durch die Neuregelungen nicht gelöst worden sind, und weiter mit Problemen, die durch die Neuregelung eigentlich erst aufgeworfen worden sind oder aufgeworfen werden.

Ich möchte das Referat mit dem Hinweis auf ein sehr aktuelles Problem beginnen, das in Schleswig-Holstein zur Zeit die Landtagspräsidentin beschäftigt und gewissermaßen schlaglichtartig unmittelbar in unsere Problematik einführt. Sie wissen vielleicht, daß in Schleswig-Holstein die DVU noch im Landtag vertreten ist. Die DVU ist also eine Partei, die mit einigen Abgeordneten im Landtag vertreten ist. Sie möchte somit auch Parteienfinanzierungsbeträge erhalten. Man weiß aber gar nicht, ob sie als Partei überhaupt noch existiert. Es haben seit einiger Zeit keine Parteiveranstaltungen mehr stattgefunden, die Partei selbst ist völlig inaktiv. Es wurden weder Vorstandssitzungen noch Vorstandswahlen durchgeführt. Es existiert nur ein Rechtsanwalt, der eine Vollmacht von einem offenbar noch im Amt befindlichen Vorstand vorweisen kann. Dieser Vorstand besitzt ein Konto, auf das bisher diese Beträge eingezahlt worden sind. Daraufhin hat die Landtagspräsidentin die Auffassung vertreten, die DVU existiere gar nicht mehr als Partei, auch wenn es noch Abgeordnete im Landtag gäbe, und hat die Zahlung eingestellt. Dagegen hat die DVU durch diesen Rechtsanwalt geklagt, ist zunächst vor dem Verwaltungsgericht Schleswig unterlegen, hat aber vor dem Obergerverwaltungsgericht Schleswig-Holstein Recht mit der Begründung bekommen, die Landtagspräsidentin sei darauf beschränkt, nachzuprüfen, ob mit befreiender Wirkung gezahlt worden sei (also keine Doppelzahlungen erfolgten). Zu weiteren Überprüfungen ist die Landtagspräsidentin nicht befugt.

So die Entscheidung des OVG Schleswig. Sie ist rechtskräftig, d.h. weitere Rechtsmittel waren nicht zugelassen. Jedenfalls konnte man in diesem Fall nicht zum Bundesverwaltungsgericht gehen, weil die Parteienfinanzierung in Schleswig-Holstein Landesrecht und damit nicht reversibel ist.

Das hat die Landtagspräsidentin natürlich nicht ruhen lassen, sondern sie hat sich überlegt: Stimmt das denn eigentlich? Bin ich darauf beschränkt, nachzuprüfen, ob ich mit befreiender

* Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider ist Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung in Hannover. Der Text gibt den am 18.04.1995 in Hagen im Rahmen des parteirechtlichen Seminars gehaltenen Vortrag wieder. Der Vortrag wurde frei gehalten. Der Duktus der Rede sowie aller Beiträge wurde weitestgehend beibehalten.

Wirkung gezahlt habe, d.h. eine zivilrechtliche Nachprüfung. Bin ich im übrigen verpflichtet, weiterhin an eine Partei auszusahlen, die gar nicht mehr existiert, die nur noch sozusagen durch einzelne Personen vertreten ist.

Im Verfahren wurde vorgetragen, daß wenigstens die Legitimation des Vorstandes überprüft werden müsse, den Rechtsanwalt zu bevollmächtigen, das Geld entgegenzunehmen. Auch dies wurde vom Gericht abgelehnt. Man sei auch nicht befugt, formell nachzuprüfen, ob der Vorstand existiere.

Meines Erachtens eine sehr weitgehende Entscheidung, die - so glaube ich - an der Neuregelung der Parteienfinanzierung vollständig vorbeigeht, wie ich im einzelnen gleich noch darzutun möchte.

Ein zweites ungelöstes Problem, das schon länger besteht, ist die Frage, ob denn Parteien, so z.B. bei der Wahlkampffinanzierung, die weniger Stimmen erreichen als ihnen in bezug auf Abschlagszahlung schon zuerkannt worden ist, dieses Geld zurückzahlen müssen. Es ist wohl unstrittig, daß sie zurückzahlen müssen, die Frage ist nur: Wie kann das Geld beigesteuert werden, wenn die Partei praktisch pleite ist? Dieser Fall hat die Gerichte in Baden-Württemberg beschäftigt. Hier ging es um die NPD. Es stellt sich also die Frage: Kann man evtl. die Zahlung von Zuwendungen an Parteien von Sicherheitsleistungen abhängig machen, vor allem dann, wenn Abschlagszahlungen, also Vorschüsse, gewährt wurden. Das ist bisher ungelöst.

Wenn man sich diese Probleme jetzt vor Augen führt, das eine Problem, das schon früher bestand, das andere Problem, das jetzt bei der neuen Konzeption besteht, dann stellt man sehr rasch fest, daß diese Probleme nur dann gelöst werden können, wenn man sich grundsätzlich verdeutlicht, was eigentlich Parteienfinanzierung heute ist, und worin sie sich von der früheren Wahlkampfkostenerstattung unterscheidet.

Früher, seit dem 20. Band der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts (E 20, 56 ff.), war es ja so, daß die Parteien Beträge als Erstattung bekamen (zunächst 2,50 DM, später ist das allmählich aufgestockt worden von 3,50 DM auf 5,00 DM pro Wählerstimme) - so die Formel - zur Deckung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes: Das heißt, es handelte sich um eine Teilfinanzierung der Parteien für diese spezielle Aufgabe. Darüber hinaus hat das Bundesverfassungsgericht es damals abgelehnt, die Parteien für alle ihre Aufgaben zu finanzieren, insbesondere auch für die Aufgabe der Parteien, politische Bildung zu vermitteln, Nachwuchs heranzubilden etc. Das war alles unzulässig.

Dann ist das Bundesverfassungsgericht im 24. Band E 24, 300 ff.) dazu übergegangen und hat gesagt: Wir bleiben bei der Wahlkampfkostenerstattung, strikt beschränkt auf diese Auf-

gabe, lassen aber Abschlagszahlungen zu und im übrigen sind wir auch bei der Spende relativ großzügig. Auch kooperative Spenden wurden in dieser Entscheidung für verfassungsgemäß erklärt. Damit war die Wahlkampfkostenerstattung de facto schon zu einer Art Dauerfinanzierung der Parteien geworden. Die Parteien haben jährlich Beträge bekommen. Sie haben zwar immer gesagt, der Wahlkampf beginnt am nächsten Tag nach der Wahl, aber sie haben diese Beträge selbstverständlich, da sie nicht zweckgebunden waren, für ihren gesamten Bedarf verwendet. Mit dieser Lebenslüge der Parteien, „wir bekommen Erstattung für unsere Wahlkampfkosten, aber wir verwenden das Geld für alle Aufgaben“, hat das Bundesverfassungsgericht dann in seiner jüngsten Entscheidung Schluß gemacht und hat eine wahlkampfunabhängige Finanzierung für zulässig gehalten, allerdings wiederum konzipiert als Teilfinanzierung für alle Parteiaufgaben, aber nur insoweit, als die Partei - wie es heißt - damit nicht der staatlichen Vorsorge überantwortet wird. D.h., die Parteien können überhaupt nur bis zu jenem Betrag staatlich finanziert werden, den sie ihrerseits selbst erwirtschaften, d.h. aus Spenden oder Mitgliedsbeiträgen selbst einnehmen. Eine Vollfinanzierung ist verfassungswidrig, eine Teilfinanzierung für alle Aufgaben aber nur bis zur Hälfte dessen, was sie selbst erwirtschaften. Dann ist noch eine absolute Obergrenze gesetzt worden, die 1993/94 so ungefähr bei 230 Millionen lag. Die Parteien haben sich bei der Neuregelung diesem Konzept weitestgehend angeschlossen. Sie haben zwar doch einige Regelungen aufgenommen, die ich für problematisch halte. So haben sie etwa eine Sockelbetragsregelung aufgenommen in der Weise, daß nun doch für die ersten 5 Mio. Wählerstimmen ein erhöhter Betrag angesetzt wird, statt 1,00 DM 1,30 DM, und für jede eingenommene Spendenmark 0,50 DM. Das ist der jetzige Satz.

Was hat sich geändert? Wenn man dieses neue System ganz streng mit anderen Formen staatlicher Finanzierung vergleicht, ist dies ein Subventionssystem, das weitgehend identisch ist mit anderen Subventionssystemen, etwa Subventionierung von Kirchen über die Staatsleistung, oder Subventionierung von Verbänden oder anderen Organisationen, an denen der Staat ein Interesse hat. Nun gibt es, wie Sie alle wissen, für Subventionsempfänger in der Bundeshaushaltsordnung, auch in den Haushaltsordnungen der Länder, bestimmte Regeln. So müssen die Subventionen nämlich zweckentsprechend verwendet werden und zurückgezahlt werden, wenn der Zweck nicht erreicht wird. Subventionen unterliegen einer vollständigen Kontrolle durch die Rechnungshöfe usw. usf. Es ist interessant, zunächst vom Subventionsrecht her zu fragen, ob eigentlich die jetzigen Neuregelungen der Parteienfinanzierung sachgerecht sind und den normalen Kriterien entsprechen, die für Subventionsempfänger - gleich welcher Art und Güte - allgemein gelten. Dazu werde ich noch kommen.

Auch mein Institut ist Subventionsempfänger und unterliegt relativ strikten Regeln, z.B. Verwendungsnachweisen.

Wenn man von daher dieses System untersucht, stellt man sehr rasch fest, daß die Parteien in weitem Umfange als Subventionsempfänger privilegiert sind. Sie unterliegen nur einer eingeschränkten Rechnungshofskontrolle, und sie sind nun Dank ihrer besonderen Stellung, ihrer verfassungsrechtlichen Stellung - Stichwort: Parteienprivileg - und der Tatsache, daß es den Grundsatz der Chancengleichheit gibt, nun eigentlich Subventionsempfänger besonderer Art. Sie haben kraft Verfassungsrechts hier eine Position, die nur sehr schwer überprüfbar ist, wie die oben genannte Entscheidung des OVG Schleswig zeigt. Ich denke, daß damit so ungefähr der Problembereich abgesteckt ist, um den es mir geht.

Ich möchte nur einige Thesen hier einfach mal formulieren und vertreten, die wir dann diskutieren können: Welche funktionellen Grenzen der Parteienfinanzierung gibt es eigentlich nach dem neuen System? Insbesondere stellt sich die Frage: Stellt etwa das Gebot der innerparteilichen Demokratie eine solche Grenze dar? Und wie verhält es sich dann zum Parteienprivileg und dem Grundsatz der Chancengleichheit, wenn man sagt, es ist eine Grenze? Also alles relativ schwierige Fragen. Ich beginne zunächst mal mit dem konkreten Fall in Schleswig-Holstein. Das Gutachten, das ich bei dieser Frage zu erstellen habe, ist zwar noch nicht fertig, aber es gibt einige Thesen, die ich hier vortragen möchte und diskutieren will, weil ich glaube, daß das ein guter Einstieg ist. Zunächst möchte ich mich zum Gegenstand und zum Umfang des Prüfungsrechts des Landtagspräsidenten äußern. Man kann das mühelos auch auf andere Landtage oder den Bundestag als auszahlende Stelle übertragen.

Ist es tatsächlich so, daß der Parlamentspräsident/die Parlamentspräsidentin auf die Überprüfung der Zahlungen mit befreiender Wirkung beschränkt ist? Ich meine, nein! Ich denke, daß die Präsidenten jeweils ein formelles Prüfungsrecht haben, bevor sie solche Beträge an die Parteien auszahlen. Dieses formelle Prüfungsrecht erstreckt sich auf die Ordnungsmäßigkeit der Antragstellung, auch auf die Legitimation des Antragstellers. Hier hätte demnach mindestens überprüft werden müssen, ob die Einzugsvollmacht, die Einzugsermächtigung, die der Anwalt hat, tatsächlich noch vorhanden ist und ob der Vorstand diese Legitimation nun ausstellen kann. Es besteht ein berechtigtes Interesse der staatlichen Stellen, sich zu vergewissern, daß sie ihre Zahlungen an politische Parteien nicht nur mit befreiender Wirkung leisten (so das OVG Schleswig), sondern eben auch an jemanden, der tatsächlich materiell befugt ist, das Geld entgegenzunehmen, zu verwalten und auch an die Parteien entsprechend weiterzuleiten. In diesem Zusammenhang, würde ich meinen, müßte auch überprüft werden können, ob und wann Vorstandswahlen stattgefunden haben. Ob man nun

die Ordnungsmäßigkeit der Vorstandswahlen im einzelnen überprüft, z.B. ordnungsgemäße Einladung, ist eine andere Frage. Da würde ich sagen, sollte man nicht zu weit gehen. Aber die Tatsache, daß und wann Vorstandswahlen stattgefunden haben, sollte auch Gegenstand der Prüfung sein können. Es würde kein Subventionsempfänger irgendeinen Pfennig vom Staat bekommen, wenn nicht die ordnungsgemäße Verwaltung sichergestellt wäre, wenn nicht ein Vorstand existierte, der den Antrag stellt.

Ich würde darüber hinausgehend auch sagen, die auszahlende Stelle, also jeweils die Präsidenten, haben ein materielles Prüfungsrecht, und zwar deshalb, weil heute die Zahlungen der politischen Parteien im Grunde Subventionen darstellen. Daher muß auch die subventionierende Instanz insoweit sichergehen, daß die Voraussetzungen für die Zahlungen vorliegen. Dieses materielle Prüfungsrecht bezieht sich in erster Linie auf die Parteieigenschaft. Die antragstellende Partei muß den Anforderungen genügen, die das Parteiengesetz in § 2 mit dem Begriff der Partei verbindet. Weder die Zulassung einer Partei zu Wahlen durch den Bundes- oder Landeswahlleiter noch deren tatsächliche Teilnahme an Wahlen oder ihre Vertretung in einem Parlament oder gar die Vorlage von Rechenschaftsberichten allein begründen bereits eine unwiderlegliche Vermutung der Parteieigenschaft. Vielmehr hat die Feststellung der Parteieigenschaft einer politischen Vereinigung bei der Anwendung der gesetzlichen Bestimmungen von Fall zu Fall durch die zuständigen Behörden und Gerichte zu erfolgen. Nun ist es so, daß ja die jeweiligen Landeswahlleiter oder Bundeswahlleiter auf der Grundlage der Stellungnahmen von Landes- und Bundeswahlausschüssen auch bei der Anmeldung einer Partei zu Wahlen diese Frage zu prüfen haben. Es wird allerdings dort ein relativ großzügiger Maßstab angelegt. Ich meine, entsprechend müßte auch ein großzügiger Maßstab bei der Prüfung der Parteieigenschaft durch die Landtagspräsidenten angelegt werden, damit nicht von vornherein hier Parteien benachteiligt sind, die zwar möglicherweise keine Chancen haben, gewählt zu werden, aber trotzdem als Parteien existieren. Es muß eine ähnliche, vielleicht die gleiche Prüfung erfolgen, wie sie die Landes- oder Bundeswahlleiter vornehmen.

Weiterer Gegenstand des materiellen Prüfungsrechts der Landtagspräsidenten ist insbesondere auch die ordnungsgemäße Gründung einer politischen Partei und ihr Fortbestand, d.h., die Partei muß insoweit auch die gleichen Unterlagen beibringen, wie sie beigebracht werden müssen, wenn es um ihre Zulassung zu Wahlen geht. Verfahrensmängel, die das Entstehen einer Partei hindern, sind dabei ebenso zu berücksichtigen wie Umstände, die zur Auflösung oder Spaltung einer Partei führen. Es könnte ja auch sein, daß die Partei sich auflöst oder sich spaltet. Wenn dann das OVG Schleswig Recht hätte, müßte in diesen Fällen weiter gezahlt werden. Dann stellt sich die Frage, an welchen Teil zahlt eigentlich der Präsident aus? Insoweit gibt bereits § 18 Abs. 8 des jetzigen Parteiengesetzes einen gewissen

Hinweis. Dort heißt es nämlich, daß die Partei vom Zeitpunkt der Auflösung aus der staatlichen Finanzierung ausscheidet. Das muß ja überprüft werden können. Was passiert, wenn eine Partei sich spaltet? Läßt das die Parteienfinanzierung unberührt? Ob man das analog übertragen kann, ist völlig offen.

Das materielle Prüfungsrecht der auszahlenden Stelle, also des Landtagspräsidenten, findet jedoch dort seine Grenzen, wo die Verbotstatbestände des Art. 21 Abs. 2 GG berührt sind. In diesen Fällen, also Kampf gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung usw., wird das materielle Prüfungsrecht durch das sog. Parteienprivileg und das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts überlagert. Es kann also die Auszahlung nicht mit dem Argument verweigert werden, die Partei wende sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung. Soweit ist - glaube ich - klar, daß das Parteienprivileg eine Verweigerung von Zahlungen aus diesem Grunde verhindert.

Darüber hinaus ist bei der Ausübung des materiellen Prüfungsrechts, namentlich soweit ein Beurteilungsspielraum besteht oder ein Ermessen eingeräumt wird, der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien zu wahren. Dieses Prinzip ist, wie Sie wissen, strikt und formal zu handhaben. Politische Erwägungen dürfen dabei keine Rolle spielen. Soweit zunächst mal die Frage: Kann und darf und inwieweit kann oder darf die auszahlende Stelle überprüfen. Früher war dies kein Problem. Früher konnte man sagen, daß jemand, der an Wahlen teilgenommen hat, Partei ist. Das ist vorher vom Bundes- oder Landeswahlleiter geprüft worden, und wenn er teilgenommen und Stimmen bekommen hat und über diese 0,5 %-Schranke kam, erhielt er Geld. Es war also überhaupt kein Problem. Es wird jetzt erstmals wirklich zu einem Problem, das durch die Neuregelung überhaupt nicht erkannt und auch nicht hinreichend gelöst worden ist.

Nun hat das Parteiengesetz, die Neuregelung der Parteienfinanzierung, allerdings einige interessante Verknüpfungen vorgenommen, in der Weise, daß Zahlungen ganz eingestellt, Geld zurückgefordert oder sonstwie gekürzt werden kann, wenn die Partei ihrer Rechenschaftspflicht nicht voll nachkommt. Ich will das gleich kurz nochmal zusammengefaßt erwähnen. Also, es besteht eine Verbindung von staatlicher Parteienfinanzierung und Erfüllung von Rechenschaftspflichten nach Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Die Frage ist, ob man von daher weitergehend sagen kann, daß auch das Gebot der innerparteilichen Demokratie eine solche funktionelle Grenze der Parteienfinanzierung darstellt. Natürlich nicht *de lege lata*, aber möglicherweise *de lege ferenda*. Die Frage ist: Müßte das Parteiengesetz nicht insoweit ergänzt werden, daß auch Anforderungen, die sich aus dem Gebot der innerparteilichen Demokratie nach Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG ergeben, Auswirkungen auf die Parteienfinanzierung haben? Natürlich gerät man hier sehr stark in die Nähe von Art. 21 Abs. 2 GG, vor allem wenn man das SRP-Urteil ansieht, das ausschließlich mit dem Verstoß gegen das

Gebot der inneren Demokratie begründet - da waren es z.B. auch Führerstrukturen, die zum Verbot der SRP geführt haben.

Zunächst möchte ich noch einmal die Zusammenhänge zwischen der Parteienfinanzierung und der Rechenschaftspflicht in Erinnerung rufen, also zwischen der Neuregelung im Parteiengesetz (§§ 23 ff.) und dem Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG.

In § 23 Abs. 4 PartG wird bereits die Festsetzung staatlicher Mittel an die Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts geknüpft. Der Präsident des Deutschen Bundestages, und entsprechend auch der Landtage, darf hier die Mittel so lange nicht festsetzen, wie ein den Vorschriften des 5. Abschnittes des Parteiengesetzes entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist. All dies, was ich jetzt sage, wird offenbar vom Gesetzgeber als vollkommen problemlos und für vereinbar mit der Chancengleichheit erklärt.

Wird ein Rechenschaftsbericht nicht bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres eingereicht, erfolgt die endgültige Festsetzung ohne Berücksichtigung der Zuwendungen, d.h. ohne Berücksichtigung der Mitgliedsbeiträge und Spenden an die Partei, die im Rechenschaftsbericht nicht enthalten sind. Das bedeutet: Die Partei bekommt praktisch nichts, weil sich die Höhe der staatlichen Finanzierung ja an den Spenden und Mitgliedsbeiträgen orientiert.

Eine Partei kann sogar ihren Anspruch auf staatliche Mittel vollständig verlieren, wenn sie den Rechenschaftsbericht nicht bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres eingereicht hat (§ 23 Abs. 4 Satz 3 PartG).

Wenn eine Partei Spenden nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend veröffentlicht (§ 25 Abs. 2 PartG) verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des Zweifachen der nicht ordnungsgemäß erlangten Beträge als Sanktion (§ 23a Abs. 1 PartG).

Bei diesen Bestimmungen, die ich genannt habe, wird der Zusammenhang zwischen der Rechenschaftspflicht und der Auszahlung von staatlichen Mitteln recht deutlich, ohne daß der Gesetzgeber hier offenbar ein Problem mit der Chancengleichheit der Parteien oder mit dem Parteienprivileg gesehen hat.

Nun hängen aber Rechenschaftspflicht und staatliche Finanzierung eng zusammen. Es gibt da einen Sachzusammenhang, so daß man diesen Fragenkreis sicher problemlos regeln kann. Ich habe keine Bedenken. Die Frage ist, ob ein solcher Sachzusammenhang auch möglicherweise mit anderen Bestimmungen des Parteiengesetzes oder der Verfassung besteht.

Die sich aus den genannten Zusammenhängen zwischen staatlicher Parteienfinanzierung und Rechenschaftspflicht ergebenden Überlegungen in einer engen sachlichen Verbindung zwischen Subvention und dem damit zusammenhängenden erforderlichen Verwendungs-

nachweis rechtfertigt meines Erachtens die entsprechende Kürzung oder Streichung von Mitteln und den darin liegenden Eingriffen in die Chancengleichheit der Parteien. Eine ähnlich enge sachliche Verknüpfung besteht zwischen der staatlichen Parteienfinanzierung einerseits und den übrigen institutionellen, organisatorischen und prozeduralen Anforderungen an eine politische Partei de lege lata nicht. Insbesondere wird die Beachtung des Gebots der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG) vom Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG umfaßt. Erst wenn die Abkehr von demokratischen Organisationsgrundsätzen in der inneren Ordnung der Partei einen solchen Grad erreicht, daß sie nur als Ausdruck einer grundsätzlich demokratiefeindlichen Haltung erklärbar ist, kann die Partei vom Bundesverfassungsgericht verboten werden, so das SRP-Urteil im 2. Band (E 2, 1 ff.). Bis zu diesem Zeitpunkt darf eine Partei weder in ihrem Bestand angetastet noch in ihrer politischen Tätigkeit behindert werden. Dies ist ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Auf der anderen Seite ergibt sich allerdings aus dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG meiner Ansicht nach keineswegs zwingend, daß politische Parteien bis zu ihrem Verbot auch staatlich gefördert werden müssen. Das ergäbe sich allenfalls aus dem Grundsatz der Chancengleichheit. Darüber wird meines Erachtens noch zu reden sein. Der Staat ist nämlich, wie das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung immer wieder betont hat, keineswegs verpflichtet, dafür zu sorgen, daß der Geldbedarf der politischen Parteien befriedigt wird. Das Grundgesetz hat den Parteien das Risiko eines Fehlschlagens ihrer Bemühungen um ihre Finanzierung keineswegs abgenommen. Alles Sätze aus Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Es gibt also keinen generellen Anspruch auf staatliche Finanzierung: Nur wenn der Staat finanziert, dann muß er dies chancengleich tun.

Der Staat ist aber an einer finanziellen Förderung der Parteien auch nicht gehindert. Sofern die Parteien nicht der staatlichen Vorsorge überantwortet werden und die vom Grundgesetz gewährleistete Offenheit des politischen Prozesses nicht beeinträchtigt wird. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist der Gesetzgeber dabei an den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien und an das gleiche Recht des Bürgers auf politische Teilhabe gebunden. Diese Prinzipien sind zwar streng formal zu verstehen, verbieten jedoch nicht jede sachgerechte Differenzierung. Vielmehr lassen sie eine unterschiedliche Behandlung der Parteien aus einem besonders zwingenden Grund zu. Dieser zwingende Grund der unterschiedlichen Behandlung eines an sich formal in gleicher Weise zu handhabenden Finanzierungsmodus war bisher die politische Stärke der Partei, die an Stimmenanteilen abzulesen war, also proportional.

Die Frage ist jetzt, nach dem neuen System, und darüber sollten wir diskutieren, ob, wenn man jetzt Subventionsgrundsätze anwendet, es nicht noch weitere sachgerechte Gründe gibt,

um Parteien von einer Finanzierung auszuschließen und/oder ihnen die Mittel zu kürzen. Hier kommen wir an einen kritischen Punkt. Ich versuche jetzt eine Art Gedankenexperiment und wende Subventionsgrundsätze auf die Parteienfinanzierung an.

Würden wir Subventionsrecht anwenden, so wäre sicher ein zwingender Grund für die Kürzung oder Streichung von Mitteln ihre zweckwidrige Verwendung. Wenn sich also herausstellt, daß Parteien die Mittel nicht zur Erfüllung ihrer Aufgaben verwenden, sondern zu ganz anderen Zwecken (vielleicht, damit der Parteivorsitzende sich ein schönes Haus bauen kann oder um irgendwelche Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt zu unterstützen), würde sich für jeden Subventionsempfänger sofort das Problem stellen, ob er nicht zurückzahlen muß. Wenn ich Mittel nicht für den satzungsgemäßen Zweck meines Instituts verwende, werde ich wahrscheinlich nicht umhin kommen, diese zurückzuzahlen - also zweckdienliche Verwendung. Da sich die staatliche Förderung der politischen Parteien nicht mehr nur auf die Erstattung der notwendigen Kosten eines Wahlkampfes beschränkt, kommt einer zweckgerechten Mittelverwendung und deren Kontrolle besondere Bedeutung zu. Sie erfolgt normalerweise über die Rechnungshöfe.

Ein zweiter wichtiger Grund für die Einschränkung oder Aussetzung der staatlichen Finanzierung könnte im konkreten Fall anzunehmen sein, wenn über die Mittel in strafbarer Weise verfügt wird: zweckdienliche Verwendung, strafbare Verfügung, also Betrug, Unterschlagung, Untreue usw.

Dies ergäbe also, daß im Falle der Zuwiderhandlung die staatlichen Rückforderungsansprüche geltend gemacht werden können, wie das sonst auch allgemein im Subventionsrecht üblich ist. Wenn sogar das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG die Funktionäre oder Mitglieder einer politischen Partei auch bei ihrer parteispezifischen Betätigung nicht vor strafrechtlicher Verfolgung schützt, so gilt dies erst recht für den Grundsatz der Chancengleichheit, in den mit einem Entzug oder Teilentzug staatlicher Mittel bei einzelnen Parteien zwangsläufig eingegriffen würde.

Ein dritter Grund - ob zwingend, darüber müßten wir diskutieren - ist natürlich die ganz zentrale Frage der Aufgabenerfüllung der politischen Parteien. Sie kennen ja alle den sehr umfangreichen Aufgabenkatalog des § 1 Abs. 2 PartG, der nun - die Parteien haben das damals mit großem Eigeninteresse, großer Werbung hineinschreiben lassen - alles Gute und Schöne, was so politisch eigentlich möglich ist, dort den Parteien als Aufgabe zuschreibt. Nach dem Grundgesetz wirken sie an der politischen Willensbildung des Volkes mit, dort sind sie im Grunde dann schon - ich würde mal sagen - die Herren der politischen Willensbildung. Wenn man jetzt die mangelnde Aufgabenerfüllung der Parteien im Sinne von § 1 Abs. 2 PartG zum Kriterium für die Finanzierung macht (im Subventionsrecht wäre das sachgerecht), kommt man natürlich schon in gewisse Schwierigkeiten, denn wer will

feststellen, ob die Parteien ihre Aufgaben optimal, sachgerecht, effizient usw. transparent und kontrollierbar erfüllen. Hier habe ich gewisse Zweifel. Nehmen wir mal an, eine Aufgabe, etwa die Ausbildung politischen Nachwuchses, fällt völlig aus. Wie will man das überprüfen? Ich würde sagen, hier gibt es nur die Möglichkeit in Grenzfällen, in Extremfällen von der Aufgabe her auf eine entsprechende Kürzung der Finanzierung zu schließen, wenn also nicht nur einzelne Aufgaben nicht hinreichend wahrgenommen werden, sondern wenn die Partei insgesamt ihrer Mitwirkungsaufgabe, wie sie in Art. 21 Abs. 1 GG geregelt ist, nicht mehr nachkommt, wenn sie also in der Öffentlichkeit nicht mehr präsent, wenn sie nicht mehr existent ist. Dann könnte man von einer mangelnden Aufgabenerfüllung sprechen. Dann läge ein Grund vor, die Finanzierung einzustellen, zu streichen usw.

Man könnte auch vom Parteienbegriff her argumentieren. Wenn eine Partei nicht an mindestens zwei Wahlen teilnimmt, wobei dieser Turnus einmal unterbrochen sein kann, ist dies ein Indiz für mangelnde Aufgabenerfüllung. Aber man kommt hier in eine etwas graue Zone, weil das allzu leicht natürlich auch als ein Vorwand genommen werden kann, um bestimmte Parteien von der Finanzierung ausschließen. Man muß allerdings immer hinzufügen, daß dies natürlich alles kontrollierbar ist, weil die Partei, wenn sie denn die Mittel nicht bekommt, beim Verwaltungsgericht eine entsprechende Klage einreichen kann.

Gibt es weitere zwingende Gründe für eine Kürzung, Streichung, Einstellung der Zahlungen? Hier habe ich mir mal Gedanken gemacht, ob nicht möglicherweise doch die Regelungen über die innere Ordnung der Parteien gewisse Anhaltspunkte geben könnten. Ein vierter zwingender Grund für eine Reduktion oder Streichung der staatlichen Finanzierung kann sich aus einem schweren nachhaltigen und dauerhaften Verstoß gegen unabdingbare Vorschriften des Parteiengesetzes über die innere Ordnung der Parteien im zweiten Abschnitt ergeben.

Diese einfachgesetzlichen Regelungen sind überwiegend konkreter Ausdruck des Verfassungsgebots innerparteilicher Demokratie, dem das Grundgesetz den gleichen Rang beimißt wie dem Grundsatz der Chancengleichheit. Im Einzelfall müßten dann beide Prinzipien, also auf der einen Seite innerparteiliche Demokratie, auf der anderen Seite Chancengleichheit, einander so zugeordnet werden, daß sie optimal zur Wirkung gelangen können - Stichwort: praktische Konkordanz. Das kann dazu führen, daß bei groben Verstößen einer Partei gegen demokratische Grundsätze ihr staatliche Mittel jedenfalls so lange vorenthalten werden, und damit ihre Chancengleichheit so lange beeinträchtigt ist, bis sie wieder zu einer den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechenden inneren Ordnung und Willensbildung zurückkehrt.

Was geschieht aber, wenn nachweislich überhaupt keine Willensbildung mehr stattfindet, wenn einfach keine Parteitage mehr abgehalten werden, keine Vorstandswahlen, wie dies

offensichtlich bei der DVU der Fall war? Dann würde auch der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie eigentlich nichts mehr hergeben. Dann könnte man höchstens vom Parteienbegriff her sagen, die Partei existiert nicht mehr, sie entfaltet keine Wirkung mehr. Sie existiert allenfalls noch in der Person einzelner Abgeordneter im Landtag, die aber keine Rückbindung mehr haben. Die Prüfung und Feststellung, ob solche zwingenden Gründe im konkreten Fall vorliegen - ich darf sie hier noch einmal nennen: die zweckwidrige Verwendung der Mittel, die Verfügung über die Mittel in strafbarer Weise, die mangelnde Aufgabenerfüllung oder gravierende Verstöße gegen das Gebot der innerparteilichen Demokratie -, die vom Grundsatz der Chancengleichheit abzuweichen gestatten, ist meines Erachtens Sache der für die Auszahlung der staatlichen Mittel zuständigen Stellen. Jede Verwaltungsbehörde prüft die Voraussetzung für eine Subvention, prüft, ob der Subventionsempfänger nun den Richtlinien des Subventionsrechts gerecht wird, bevor sie Mittel auszahlt. Dies müßte auch eigentlich hier durch den Parlamentspräsidenten erfolgen. Wobei man sagen muß, daß natürlich ein rechtskräftiges Strafurteil vorliegen muß, wenn in strafbarer Weise verfügt wird. Gegen die Entscheidung der zuständigen Stelle ist nach Art. 19 Abs. 4 GG i.V.m. 40 Abs. 1 VwGO der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten offen. Dies ist durchaus nachprüfbar.

Ja, soweit die Überlegungen, die man anstellen kann, wenn man das neue System der Parteienfinanzierung mit dem herkömmlichen Subventionsrecht vergleicht. Die Frage ist nun: Kann man zu solchen Ergebnissen schon de lege lata kommen, oder bedürfte es dazu einer Änderung des Parteiengesetzes? Diese Frage will ich abschließend noch einmal kurz ansprechen.

Nach § 18 Abs. 1 PartG haben die Parteien einen Rechtsanspruch auf die Zuwendung staatlicher Mittel, wobei sich die Berechnungskriterien abschließend aus § 18 Abs. 1 Satz 2 PartG ergeben. Daher bedarf meines Erachtens jede Modifikation, Einschränkung oder Entziehung dieses Anspruchs ebenfalls einer gesetzlichen Grundlage, so wie auch bei der Nichterfüllung von Rechenschaftspflichten das Parteiengesetz in Ausnahmetatbeständen genau vorsieht, wann Mittel gekürzt werden können, wann Mittel nicht ausgezahlt werden. Ich würde sagen, all dies, was ich vorgetragen habe, läßt sich auf der Grundlage des geltenden Parteienrechts nicht realisieren. Insofern müßte das Parteiengesetz ergänzt und geändert werden. Es wäre aber ohne Verfassungsänderung möglich. Darum geht es mir im wesentlichen, ohne daß man den Art. 21 GG etwa ändern müßte.

Im Rahmen des herkömmlichen Systems wären meines Erachtens die funktionellen Grenzen durchaus im Wege der Änderung des Parteiengesetzes realisierbar. Bei zweckwidriger Verwendung staatlicher Mittel - ich gehe jetzt noch einmal die einzelnen Tatbestände durch -

könnte eine Bestimmung in das Parteiengesetz aufgenommen werden, die dem § 44a Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung entspricht. Werden danach Zuwendungen entgegen dem Festsetzungs- und Auszahlungsbescheid nicht zu den vorgesehenen Zwecken verwendet oder werden mit der Zuwendung verbundene Auflagen nicht beachtet (das scheidet möglicherweise hier aus), kann der Bescheid ganz oder teilweise mit Wirkung für die Zukunft oder für die Vergangenheit widerrufen werden. Es entsteht ein Erstattungsanspruch des Staates, mit dem gegen die laufende oder künftige Zahlung aufgerechnet werden kann.

Zweitens, bei strafbarer Verfügung über staatliche Mittel durch Funktionäre oder Mitglieder politischer Parteien sollte eine Sanktionsnorm vorgesehen werden, die sich an § 73 Abs. 1 StGB orientiert. Danach hat das Gericht, wenn ein Täter oder Teilnehmer aus einer rechtswidrigen Tat einen Vermögensvorteil erlangt hat, dessen Verfall anzuordnen. Soweit diese Norm nicht ohnehin auch schon für den kriminellen Umgang mit der staatlichen Parteienfinanzierung bereits gilt, könnte nach Vorliegen eines rechtskräftigen Strafurteils zugleich der auszahlenden Stelle die Befugnis eingeräumt werden, einen solchen Verfall anzuordnen und ggf. den Rückzahlungsanspruch mit laufenden oder künftigen Zahlungen zu verrechnen.

Bei schweren und nachhaltigen Verstößen einer Partei gegen zwingende Vorschriften der inneren Ordnung, innerparteilichen Demokratie, ist an eine neue Bestimmung im Parteiengesetz zu denken, welche die Rechtsgedanken aus §§ 19 Abs. 4 Satz 3, 23 Abs. 4 Satz 3, 23 Abs. 1 PartG aufgreift. Das sind all die Bestimmungen, die eine Kürzung oder Streichung von Mitteln im Zusammenhang mit der Rechenschaftspflicht miteinander verbindet. Danach könnte eine Partei bei bestimmten Zuwiderhandlungen gegen einzelne Regelungen in den §§ 8 bis 13 und 15 PartG ihren Anspruch auf staatliche Mittel aus § 18 Abs. 1 PartG ganz oder teilweise verlieren. Man müßte sich natürlich nur noch über die Kriterien unterhalten. Ob es ausreicht beispielsweise, daß etwa eine Partei dem § 15 Abs. 4 PartG zuwider Minderheiten kein eigenes Antragsrecht einräumt. Man müßte sich darüber klar werden, wo die Schwelle für nachhaltige dauerhafte Verstöße gegen Grundsätze der innerparteilichen Demokratie liegt. Auch das nachzuprüfen, wäre dann Sache der auszahlenden Stelle.

Der weitere Punkt hängt jetzt nicht mehr unmittelbar mit diesen funktionellen Grenzen zusammen. Weiter sollte im Parteiengesetz ausdrücklich klargestellt werden, daß Rückforderungs- oder Erstattungsansprüche des Staates mit laufenden oder künftigen Zahlungen verrechnet werden können. Ich meine, das ist fast eine Selbstverständlichkeit. Das Parteiengesetz sieht aber eine solche Aufrechnung oder Verrechnung zur Zeit nicht vor, und es ist außerordentlich strittig, ob das überhaupt zulässig ist.

Schließlich, und das ist ein weiterer Punkt, über den ich auch schon anfangs gesprochen habe, müßte erwogen werden, ob die Auszahlung staatlicher Mittel an kleinere Splitterparteien, sagen wir mal mit einem Stimmenanteil zwischen 0,5 und 2,5 %, wegen der Gefahr

eines Ausfallens von Erstattungsansprüchen nach überhöhten Abschlagszahlungen nicht von einer Sicherheitsleistung (Bankbürgschaft u.ä.) abhängig gemacht werden sollte. Das ist ein Problem, das schon immer bestand und das wir bisher auch noch nicht hinreichend gelöst haben.

Soweit mein Vortrag. Ich habe versucht, mich an eine Dreiviertelstunde zu halten. Es ist mir - glaube ich - sogar auch gelungen. Ich würde mich freuen, wenn wir jetzt in eine angeregte Diskussion einsteigen könnten und danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.

Tsatsos: Herzlichen Dank, lieber Peter. Ich möchte versuchen, die Diskussion durch einige einführende Bemerkungen zu ermutigen, aber das Spektrum der Probleme, die Du dargestellt hast, ist so breit, daß natürlich jede einführende Bemerkung auch die negative Funktion haben kann, die Diskussion einzuengen. Das möchte ich nicht tun.

Allerdings möchte ich - unter Deinem Einfluß - einen grundsätzlichen Gedanken entwickeln und Dich fragen, ob diese rechtspolitische und rechtstheoretische Konzeption aus Deinen Ausführungen resultiert. Ich werde die Frage ein bißchen - sagen wir mal provokativ - darstellen.

In einer sehr pädagogischen Weise hast Du mit einem Prüfungsfall begonnen: Kann die Landtagspräsidentin und wie weit kann die Landtagspräsidentin mit der Prüfung der Zulässigkeit der Finanzierung der DVU vorgehen? Sodann hast Du nach Kriterien gesucht, nach denen die Prüfung evtl. stattfinden soll; Stichwort: Innerparteiliche Demokratie, ordnungsgemäße Gründung und subventionsrechtliche Aspekte. Ich habe drei unter vielen Aspekten genannt. Wenn ich die Frage zu beantworten habe, wie weit die zuständige Behörde mit der Prüfung gehen kann, muß ich doch nicht die eindeutigen Fälle vor Augen haben. Denn dort spielt das Thema keine Rolle, sondern bei den Grenzfällen; da, wo ich nicht weiß, ob eine Partei vorliegt, wo ich unsicher bin, ob sie besteht.

Also, die Bedeutung der Frage, die Du stellst, ergibt sich in den absoluten Grenzfällen. Je deutlicher der Fall ist, desto unwichtiger ist die Frage, was die Landtagspräsidentin kann oder nicht kann. Wenn ich allerdings über die Grenzfälle nachdenke, arbeite ich auch - ob ich es zugebe oder nicht - mit einer Vermutung, d.h. immer mit einer dubio, die mich dann zu einer Lösung führt.

Hier lautet das Dilemma: Was ist gefährlicher für das Verfassungsleben? Oder anders ausgedrückt: Was ist verfassungskonformer? Wenn ich in dubio dort Geld gebe, wo ich es nicht geben sollte oder dort kein Geld gebe, wo ich es geben sollte? Ich meine, im politischen Prozeß, nicht im Kommerz!

Schneider: Ja, ja, das ist natürlich eine sehr gute Frage.

Tsatsos: Und ich habe jetzt - sagen wir mal als Empfänger - nicht nur durch Deine geäußerten Gedanken, sondern auch durch Deine nicht ausgesprochenen Gedanken eher die Vermutung gewonnen, daß Du mehr Angst hast, dort Geld zu geben, wo man es nicht soll, als dort keines zu geben, wo man es sollte.

Und meine erste Frage lautet daher: Welche Vermutung soll hier - in den Grenzfällen - die entscheidende sein?

Schneider: Ich würde mich nicht gerne auf diese Alternative einlassen wollen. Es geht hier eigentlich nicht um goodwill oder nicht. Ich bin immer dafür, die Parteien sollen ihr Geld bekommen. Gebt den Parteien was den Parteien ist und Gott was Gott ist.

Das ist nicht das Problem, sondern es ist für mich wirklich die Frage, ob nicht mit dem neuen System der Parteienfinanzierung, Finanzierung für alle Aufgaben, die Parteien praktisch zu ganz normalen Subventionsempfängern geworden sind, und somit auf sie schlicht das normale Subventionsrecht, was für jeden Hinz und Kunz gilt, anwendbar sein muß. Wo gibt es irgendeinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, der es rechtfertigt, die Parteien vom normalen Subventionsrecht auszunehmen? Und dann muß man natürlich prüfen: Liegen die Subventionsvoraussetzungen vor, liegen sie nicht vor, liegen sie nicht mehr vor oder müssen Gelder zurückgefordert werden.

Ich habe ein bißchen den Eindruck, daß die Parteien jetzt, wo sie aus diesem Dilemma heraus sind, sich mit der Lebenslüge der Wahlkampfkostenerstattung Geld beschaffen zu müssen, einerseits aufatmen, auf der anderen Seite aber auch in einer relativ unkontrollierten Weise über dieses Geld verfügen können.

Das paßt mir nicht. Das paßt mir im Grunde genommen auch aus der Sicht des Rechtsstaates nicht. Und es paßt mir auch deshalb nicht, weil es wiederum ein Anlaß sein wird, für die von mir keineswegs geschätzte Parteienantipathie. Ich sehe meine Kollegen schon in den Startlöchern, die dieses Thema aufgreifen und sagen: „Warum eigentlich, warum sind die Parteien hier Subventionsempfänger besonderer Art?“

Ich würde noch einmal eines sagen: Wenn eine Partei nicht mehr existiert, keine Aktivitäten mehr entfaltet, wie offenbar die DVU in Schleswig-Holstein, oder wenn sie sich spaltet, muß man dies überprüfen können.

Nehmen wir mal den Fall der Spaltung einer Partei. Welcher Teil soll denn das Geld bekommen? Oder wonach soll dann entschieden werden, nach Mitgliederzahlen oder - Stimmenanteile gibt es ja nicht - nach Abgeordneten, die sie noch hat. Es gibt überhaupt keine Kriterien, wenn man nicht ganz rigoros Subventionsrecht anwendet und sagt: Spaltung ist genauso wie Auflösung. Das führt zu einer Anwendung des § 18 Abs. 8 PartG analog.

Und es ist im übrigen so, ich würde sogar noch einen Schritt weitergehen. Wenn eine Partei nicht mehr existiert und trotzdem Geld bekommt - jetzt mal Deine in dubio-Regelung -, dann ist es geradezu ein Verstoß gegen die Chancengleichheit der Parteien, wenn man trotzdem zahlt. Dann wird nämlich eine Schimäre finanziert, und die anderen Parteien haben im Grunde das Nachsehen. Man kann die Geldsumme ja nicht beliebig erweitern, weil die absolute Obergrenze jetzt das Gesamtvolumen begrenzt. Wenn aus diesem Topf dann Geld von den Parteien genommen wird, die gar nicht mehr existieren, ist das von Nachteil für die anderen Parteien und meines Erachtens sogar ein Verstoß gegen die Chancengleichheit der anderen Parteien.

Insofern ist das schon ein Rechtsproblem und nicht ein Problem - sagen wir mal - von goodwill oder von der Frage in dubio. Ich glaube, wir müssen die Zweifel im konkreten Fall ausräumen. Wir müssen fragen, ist es noch eine Partei oder ist es keine mehr.

Tsatsos: Ich hätte eine Menge zu sagen, aber ich bitte Herrn Eisenhardt, Herrn von Alemann und dann Herrn Beckmann.

Eisenhardt: Also, dieser interessante Aspekt, wendet man Subventionsrecht an oder nicht, scheint mir ein bißchen eine Frage von Methoden zu sein. Ich finde es sehr sympathisch, daß Sie Subventionsrecht nicht anwenden wollen und einen Teil der Begründung hatte ja Herr Tsatsos auch noch nachgereicht.

Schneider: Nicht voll anwenden wollen!

Eisenhardt: Diese in dubio-Theorie würde ich in etwa auch unterstützen wollen. Aber auf der anderen Seite haben Sie im Grunde mit dem Ausgangsfall auch die Frage gestellt: Lebt der Patient eigentlich noch, der da etwas bekommen soll? Und zwar sage ich bewußt „Patient“, weil es ja pathologische Fälle sind, wobei man sich natürlich noch darüber unterhalten muß, ob - und da scheint echt die Hauptproblematik bei der Spaltung zu liegen, die wir zart angesprochen haben - es sich um pathologische Fälle handelt. Aber der Fall DVU scheint doch ein pathologischer Fall zu sein, und da muß man doch mal fragen: Lebt diese Partei noch? Und dann werden aus dem Parteiengesetz selbst eine Menge Argumente geholt, und man wird ja fragen dürfen: Gibt es noch eine Organisation - das wäre ja auch ein Punkt -, gibt es sie nicht mehr? Jedenfalls die Gründe sprechen eigentlich dafür, daß der Organismus tot ist. Und wer tot ist, der braucht nichts mehr, da ist bloß die Frage nach den Erben noch zu stellen. Aber hier ja wohl nicht.

Schneider: Wie beim Beispiel der DVU: Sind die Abgeordneten Rechtsnachfolger?

Eisenhardt: Aber, ich würde sagen, bei dem Fall DVU, so wie Sie ihn geschildert haben, muß ich auch sagen: Patient lebt nicht mehr und kriegt auch nichts mehr aus dem Tropf.

Schneider: Das war der Standpunkt der Landtagspräsidentin. Sie ist beim OVG Schleswig aber unterlegen. Es hat gesagt: „Das darfst du gar nicht prüfen.“

Eisenhardt: Meines Erachtens geht es ja schon etwas vorher los, und da kommt so ein bißchen die Idee, ab wann befindet sich eigentlich eine Partei in Liquidation, also gesellschaftsrechtlich gesprochen? Und wann kippt eine Partei um? Wobei ich ja auch dann nicht sagen würde, daß schon am Anfang die Subventionen wegfallen müssen. Aber das scheint mir wesentlich schwieriger zu sein als festzustellen, ob die Partei sich in einem Liquidationsstadium befindet oder ob sie schon tot ist. Das muß sich irgendwie feststellen lassen. Da gibt es wohl auch Kriterien. Die Überprüfung könnte früh beginnen, etwa wenn keine Parteiversammlungen mehr stattfinden usw., existiert auch eine Partei nicht mehr. Mir würde es auch nicht gefallen zu sagen: Naja, es gibt noch Abgeordnete, also gibt es auch die Partei.

Schneider: Aber so wurde erfolgreich argumentiert.

Eisenhardt: Der eigentlich schwierige Fall scheint mir nicht die DVU zu sein, sondern die Fälle, in denen man also feststellen muß, wann gerät die Partei in ein Stadium der Liquidation und dann natürlich, aber da will ich Sie nun nicht unbedingt drauf stoßen, aber das finde ich eigentlich interessant, die Frage der Spaltung. Das wissen wir nicht, behaupte ich mal. Das sind ja auch Fälle, die sich erst entwickeln. Man weiß ja gar nicht, was passiert.

v. Alemann: Es hat in der Tat schon große Parteien in der Geschichte gegeben, die sich gespalten haben: z.B. USPD und Mehrheitssozialdemokratie. An solche Fälle wollen wir für die Zukunft aber nicht unbedingt denken. Aber vielleicht kommen auch solche großen Spaltungen wieder.

Ich finde die Fragen, die Sie aufgeworfen haben und die Fragen, die in der Debatte schon angerührt sind, hochspannend. Ich hätte eine erste Bemerkung zu dem kleinen Disput zwischen Dimitris Tsatsos und zwischen Ihnen. Diese in dubio-Frage erinnert mich stark daran, daß Du, Dimitris Tsatsos, bei Deinem Parteienbegriff auch durch Deine politisch-biographischen Erfahrungen deutlich von diesem Graswurzelaspekt der Demokratie geprägt bist. Parteien sind Graswurzeln der Demokratie, und die gilt es zunächst einmal zu schützen, bevor

staatlich-autoritäre Regime versuchen, in irgendeiner Form damit aufzuräumen. Ich glaube fest, daß diese biographisch-politischen Erfahrungen in dieser Hinsicht - Du hast Dich immer ja sehr stark für innerparteiliche Demokratie generell ausgesprochen - eine wichtige Rolle spielen. Bei uns in Deutschland wird angesichts der Debatte um Parteienfinanzierung, Parteienverdrossenheit, Parteienkritik, immer wieder nach mehr Kontrolle der Parteien gerufen. Ich kann das zwar aus meiner vergleichenden Parteienbetrachtung verstehen, weil gerade bei der Frage der Parteienfinanzierung in Deutschland bisher noch zu wenig über Grenzen und Deckelungen der Parteienfinanzen nachgedacht worden ist. Nun gibt es endlich dieses BVerfG-Urteil, wo eine relative und eine absolute Obergrenze gesetzt worden sind, obwohl die absolute Obergrenze jetzt schon wieder durchlöchert und in Frage gestellt wird. Ich glaube, daß man aus der vergleichenden Parteienforschung, also von amerikanischen, englischen, auch von französischen Erfahrungen, in bezug auf Wahlkampfkostenbegrenzungen noch mehr lernen müßte, auch für die Zukunft, als man das bisher in Deutschland getan hat.

Ich wollte aber jetzt noch einmal auf diesen DVU-Fall eingehen und da noch etwas, wie Herr Eisenhardt, weiterfragen: Gibt es nicht neben diesem Grenzfall DVU - ein im Grunde unappetitlicher Fall - andere Fälle? Denn diese Frage einer Partei in Liquidation hat ja damit zu tun, ob die Partei überhaupt noch existiert, funktioniert, lebt. Dies hat wiederum damit zu tun, ob noch innerparteiliche Demokratie, ob noch innerparteiliches Leben da ist, also ob auch wirklich dem Satz 3 aus dem Art. 21 GG „Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen“ Genüge getan wird. Da haben wir etwas, was man nicht nur im Rahmen des Parteiengesetzes, sondern auch im Rahmen des Art. 21 GG betrachten kann. Wenn schon im Parteiengesetz die Rechenschaftspflicht mit Sanktionen bewehrt worden ist, müßte dann nicht auch die innerparteiliche Demokratie sanktionierbar sein?

Ein Fall, der nicht so hart an der Grenze ist, wäre vor einiger Zeit die Hamburger CDU gewesen, als sie vom Hamburger Verfassungsgericht bestätigt bekommen hatte, daß sie jahrelang sozusagen vorsätzlich gegen Grundsätze der innerparteilichen Demokratie verstoßen habe. Ja, hätte sie dann für die vergangene Zeit auch noch Parteienfinanzierungskosten zurückzahlen müssen, wenn man plötzlich hier härtere Maßstäbe ansetzt? Also, ein Fall, den man - glaube ich - mitbedenken muß, wenn man - was mir eigentlich sympathisch erscheint - die Frage der Parteieigenschaft sehr stark auch an innerparteiliches demokratisches Leben knüpft. Gibt es ein funktionierendes und den Grundsätzen entsprechendes innerparteiliches demokratisches Leben? Ist das nicht gemäß Art. 21 GG konstitutiv für eine Partei?

Eisenhardt: Aber doch nicht regional!

v. Alemann: Nein, nein, immerhin war es eine Landespartei, nicht nur eine Stadtpartei.

Schneider: Die Parteienfinanzierung ist ja heute so ausgestaltet, daß die Landeshaushalte bei der Finanzierung beteiligt sind.

v. Alemann: Also, ich meine, meine Frage war bewußt überspitzt und nicht so ganz ernst gemeint. Natürlich hätte die CDU nachträglich in Hamburg wohl kaum gezwungen werden können, Parteienfinanzierungsbeträge zurückzuzahlen. Aber der Hintergrund meiner Frage ist ernst: Wie hoch ist die Bedeutung dieser Norm der demokratischen inneren Ordnung? Kann bei krassem Verstoß, wie auch bei der DVU, wenn keine gewählten Vorstände existieren oder Parteisitzungen mehr stattfinden, kann dann nicht in der Tat hingegangen werden und die Parteieigenschaft, die Parteiidentität aberkannt werden? Damit müßte nicht ausgezahlt werden. Also, ich hätte die Landtagspräsidentin unterstützt.

Schneider: Also, dazu ist eine ganze Menge zu sagen. Erstens, das in Hamburg beanstandete Blockwahlssystem wurde von allen Parteien, nicht nur von der CDU, und zwar bundesweit, so gehandhabt. Wenn Sie mal auf Parteiversammlungen der SPD gewesen sind: Dort gab es immer diese Zehnerblöcke. Ich habe das selbst miterlebt. Da konnte der Parteitag nur Ja oder Nein sagen. Wir in Niedersachsen haben sogar besondere Erfahrungen mit dem Blockwahlssystem, das heute noch so praktiziert wird, trotz des Urteils. Da gibt es also den berühmten Viererblock, d.h. Niedersachsen besteht zwar als Bundesland, aber auch aus vier souveränen Staaten, das sind Hannover, Braunschweig, Oldenburg und Weser/Ems. Das Problem ist hier ebenso gegeben. Also, insofern würde ich jetzt nicht die CDU an den Pranger stellen.

Zum Problem selbst: Es ist natürlich verdammt schwierig. Wenn man auf der einen Seite sagt, die Schwelle an undemokratischer Binnenstruktur, ab der ein Parteiverbot erwogen werden kann, ist relativ hoch. Das Bundesverfassungsgericht hat dies sehr hoch angesetzt. Die Frage ist: Muß man davor eigentlich solche Parteien bis zu ihrem Verbot finanzieren? Und ich sage „Nein“, denn der Staat ist ja nicht verpflichtet. Das einzige, woran er sich halten muß, ist die Chancengleichheit. Sie darf nicht gefährdet sein.

Und dann stellt sich natürlich die Frage, ob die Schwelle bei der Parteienfinanzierung niedriger anzusetzen ist, auch was die innerparteiliche Struktur angeht, und wo sie dann anzusetzen ist? Reicht es aus, daß ein Parteitag ausfällt? Ich denke, es müssen nachhaltige schwerwiegende Verstöße sein, wobei das natürlich zunächst einmal alles Leerformeln sind. Aber wenn wir Einverständnis darüber erzielen könnten, daß jedenfalls die Schwelle bei der

Parteienfinanzierung niedriger sein müßte als die Schwelle des Parteiverbots, dann hätte man eventuell so eine Stufung.

Oder, noch einmal den Fall zweckwidriger Verwendung. Es gab dieses Beispiel im Deutschen Bundestag: Da hat die Fraktion - damals noch der Grünen - einen Teil der Fraktionsfinanzierung nach Nicaragua weitergeleitet und irgendwelche Befreiungsbewegungen unterstützt. Es gab dann zwar einen kurzen Skandal in der Presse, die Konsequenzen daraus sind aber nicht gezogen worden.

v. Alemann: Die Hanns-Seidel-Stiftung hat auch so manches unterstützt.

Schneider: Ja, die Stiftungen sind wieder ein anderes Thema. Das ist dann die Frage, wie eine Partei so etwas macht. Da kann man nur sagen, das dient der Aufgabenerfüllung der Parteien, und wenn sie ihre Aufgabe darin sehen, Befreiungsbewegungen in der Dritten Welt zu unterstützen, dann muß das akzeptiert werden.

Tsatsos: Das soll der Parlamentspräsident entscheiden?

Schneider: Ja, wer soll das entscheiden? Das Bundesverfassungsgericht kann es nicht, denn das ist dafür nicht zuständig. Aber das ist natürlich das Problem.

Tsatsos: Herr Beckmann, Herr Weihrauch und dann Frau Wietschel.

Beckmann: Politisch ist das sicher die Frage, wie risikofreudig eine Gesellschaft ist. Ich würde es von einer anderen Seite aus angehen, und zwar von der Frage: Was sollen überhaupt die Parteien, wenn nicht den Willen des Souveräns in gebündelter Weise vorformen, fokussieren usw., und von dort her würde ich sehr risikofreudig reagieren.

Meine Frage geht dahin, was Sie mit dem Ausdruck „funktionell“ im Titel Ihres Vortrages meinen, ob Sie da etwas deskribieren oder etwas normieren. Konkret: Es ist doch ein riesiger Unterschied, ob man jemandem Erstattungen gewährleistet für Auslagen - das retrospektiv geschieht -, oder ob man jemandem Subventionen gibt, also prospektive Zuwendungen. Da ist schon die Zeitschiene vollkommen anders. Beim Erstattungsmodell, das wir ja alle kennen, gilt: Wenn wir halt die Dienstreise nicht gemacht haben, wird nichts erstattet; wenn wir sie gemacht haben und geben genau an, wieso, weshalb, warum, wird erstattet. Aber das geschieht naturgemäß erst im nachhinein.

Anders sieht das aus in dem Augenblick, wo man nicht retrospektiv, sondern prospektiv etwas gibt, und das ist ja wohl offenbar der Sinn der neuen Regelung für die Parteien. Ich

denke, das ist ein riesiger Paradigmenwechsel, den ich selbst unter dem Aspekt positiv einordnen kann: Man muß die Möglichkeit der Fokussierung, der politischen Wünsche und Vorstellungen des Souveräns, des Bürgers also, pluralistisch fördern, und da muß man dann Risiken eingehen.

Schneider: Also auch diese in dubio-Thesen stützen?

Beckmann: Die Frage lautet meines Erachtens: Geht es um eine politische oder um eine juristisch zufriedenstellende Lösung? Ist es letztlich der Verwaltungsrechtler oder ist es der Verfassungsrechtler, der das Sagen hat? Soll man nicht risikofreudig sein und - vor allem neue - Parteien fördern? Gerade dort ist ja eben das alte Modell der retrospektiven Erstattung tödlich. Die haben oft das Startkapital nicht, können also nicht in Vorlage treten, erhalten dann auch nichts zurück, während das neue, das Subventionsmodell mit voranzahlenden Abschlagszahlungen außerordentlich - wie soll ich sagen - freundlich gegenüber neuen Parteien ist.

Ich sehe das unter dem Aspekt der Risikobereitschaft, die ich wegen des eben genannten Prinzips des Souveräns befürworten würde, aber meine Frage an den Juristen ist: Ist es doch letztlich der Verwaltungsrechtler, der den schlimmsten Mißbrauch oder das nicht mehr vertretbare Risiko vermeiden will, oder ist es der Verfassungsrechtler, der die Prioritäten etwas anders setzt?

Schneider: Also, Sie treffen mich natürlich genau am wunden Punkt. Mein Lehrgebiet heißt „Staats- und Verwaltungsrecht“. Es schlagen also gewissermaßen zwei Herzen in meiner Brust, der Staatsrechtler und dann auch der Verwaltungsrechtler. Ich wollte eigentlich mit diesem Vortrag klären - funktionelle Grenzen, damit ist gemeint, ob sich von der Aufgabenbestimmung und Aufgabenbeschreibung der politischen Parteien unter Umständen wenn diese Aufgaben nicht erfüllt werden, wenn sie zur zweckwidrigen Verwendung strafbarerweise genutzt werden, ob dann von daher nicht Grenzen der Parteienfinanzierung zu gewinnen sind, die schlicht im Subventionsrecht liegen.

Beckmann: „Funktionell“ also rein im deskriptiven Sinn?

Schneider: Nein, nein, „funktionell“ hat immer auch einen normativen Touch, wenn Juristen dieses Wort im Mund führen. Das ist auch für mich dann ein Begriff, der als Aufhänger für die Gesetzesänderung gilt, die erforderlich werden soll.

Es ist eine schwierige Frage. Ich stimme Ihnen voll zu, daß der Systemwechsel von der Wahlkampfkostenerstattung, der allerdings früher schon vollzogen worden ist mit der Zulassung von Abschlagszahlungen, uns heute eigentlich noch gar nicht zum Bewußtsein gekommen ist. Die Probleme, die jetzt mit dem Systemwechsel entstehen, sind weder in der Öffentlichkeit noch in der Presse wahrgenommen worden. Sie denken immer noch in den Kategorien der alten Wahlkampfkostenerstattung. Die Fragen sind aber noch nicht gelöst, und eben auch vom jetzigen Parteienrecht noch nicht befriedigend gelöst. Wie also, jedenfalls der Fall der Spaltung zeigt. Darüber nachzudenken, wollte ich eigentlich anregen.

Es sind keine Patentlösungen, aber ich bin auch inzwischen etwas - ich sage es mal salopp - genervt. Dieses Thema beschäftigt mich nun seit über 15 Jahren. Und wir haben in der ersten Parteienfinanzierungskommission die Carstens damals, 1983/84, eingesetzt hat, Vorschläge gemacht, die die Parteien zum großen Teil mißachtet haben. Wir haben dann wieder Vorschläge gemacht, jetzt in der zweiten Parteienfinanzierungskommission 1992/93, die die Parteien nicht vollständig, nicht so stark wie damals, aber auch zu einem wesentlichen Teil mißachteten. Sie haben wider besseres Wissen den Sockelbetrag durch die Hintertür eingeführt mit den fünf Millionen, wo es eben 1,30 DM pro Wählerstimme gibt und nicht 1,00 DM, und sie haben die Beträge so hoch bemessen mit 1,50 DM (wir hatten 0,90 DM für die Wählerstimme und 0,30 DM für die Spenden- und Beitragsmark vorgeschlagen), daß sie so erheblich über der absoluten Obergrenze liegen. Sie liegen nicht bei 230 Millionen insgesamt, sondern sie liegen bei etwa 280 Millionen, mit der Folge, daß sie zwar jetzt zurückzahlen müssen, damit die absolute Obergrenze eingehalten wird, aber durch den Geldwertverfall wachsen sie schleichend in diese Dimension hinein, ohne das öffentlich ausweisen zu müssen. D.h. sie brauchen gar keine Erhöhung mehr von 1,50 DM, weil diese noch auf Jahre hinaus reicht. Ich bin also einigermaßen genervt über das, was die Parteien hier veranstalten und bin auch ein wenig verärgert. Über diese Verärgerung legt sich natürlich jetzt auch die Einsicht, daß wir die Zügel ein bißchen anziehen müssen. So geht es nicht weiter. Sonst kommen nämlich die Leute, die ich nun gar nicht mag, und machen die Welt verrückt. Das ist dann noch gefährlicher. Denn Situationen zu schaffen, in denen Leute, die wahrscheinlich auch mit bestem Willen und mit den besten Absichten das gesamte System denunzieren, die Oberhand kriegen, ist meines Erachtens gefährlicher, als wenn wir sagen, in dubio, gebt ihnen mal lieber ein bißchen mehr. Wir müssen da sehr, sehr aufpassen, daß uns das Ganze nicht entgleitet. Und das Ergebnis wird sein - es sind ja zwei weitere Verfahren in Karlsruhe anhängig -, daß das Bundesverfassungsgericht wieder aufhebt. Und ob es nun gut ist, daß das Parteienrecht überwiegend in Karlsruhe fabriziert wird, bezweifle ich.

Weihrauch: Ich möchte gern einen Gedanken in diese Diskussion einwerfen, der zeigen könnte, daß die von Ihnen geforderte Überprüfungsmöglichkeit der Verwendung der den Parteien zur Verfügung gestellten Mittel in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts schon längst praktiziert wird, und zwar schon praktiziert wurde, bevor die Parteienfinanzierung geändert wurde, also vor dem Systemwechsel, den Sie erwähnt haben. Ich denke dabei an die Ausstrahlung von Wahlwerbepots im Rundfunk. Das ist, wenn man jetzt die Unterscheidung verwenden will, keine unmittelbare Finanzierung der Parteien, sondern eine mittelbare Finanzierung der Parteien, weil ihnen zumindest von öffentlich-rechtlichen Anstalten kostenlose Sendezeit zur Verfügung gestellt wird und im privaten Rundfunk überwiegend nur gegen Selbstkosten der Rundfunkanstalten Sendezeit zur Verfügung gestellt wird.

Schneider: Das ist in den Rundfunkstaatsverträgen so vorgesehen, auch im Medienstaatsvertrag. Die Privaten sind verpflichtet zu den Selbstkosten.

Weihrauch: Ja, und jetzt besteht eine ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, daß die Rundfunkveranstalter nicht zur Ausstrahlung von Wahlwerbepots verpflichtet sind, wenn diese Wahlwerbepots schwerwiegend und evident gegen Strafgesetze verstoßen. Wir haben hier also schon hinsichtlich eines Aspekts der Parteienfinanzierung ein Prüfungsrecht der Rundfunkanstalten. Und wenn das schon seit langem anerkannt ist, warum soll es dann nicht ein Prüfungsrecht des Landtagspräsidenten geben hinsichtlich z.B. strafbarer Verwendung der Mittel, mangelnde Aufgabenerfüllung usw., alles was Sie erzählt haben, und wenn nur der Maßstab angemessen ist.

Schneider: Vielen Dank, das war ein wichtiger Hinweis.

Tsatsos: Frau Wietschel und dann Herr Deinzer.

Wietschel: Ich möchte zu weit Vorhergehendem etwas sagen.

Die Überprüfung, ob die Arbeit oder die Mittel bzw. die Verwendung der Mittel gegen Strafgesetze verstoßen, ist sicherlich eine relativ leichte Prüfung. Schwieriger wird es doch gerade, wenn wir die Aufgabenerfüllung - nämlich die Mitwirkung an der politischen Willensbildung - betrachten. Schauen wir uns doch den § 1 PartG an: Hieraus können wir kaum etwas entnehmen. Dort sind lediglich Beispiele für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung enthalten. Die Auslegung des Grundgesetzartikels 21 Abs. 1 ist ebenso weit.

Ich denke, daß man hier schlecht zu einer zweckfremden Verwendung der Mittel kommen kann.

Schneider: Ja, weil der Zweck über die Aufgabe eben so weit umschrieben ist. Anders als bei normalen Subventionsempfängern.

Wietschel: Richtig, ich denke, die Gefahr eines Mißbrauchs ist hier zu groß.

Problematisch ist weiterhin, daß § 2 PartG vorgibt, Mitwirkung an der politischen Willensbildung finde insbesondere durch die Teilnahme an Parlamentswahlen statt und so eben auch durch die Mitwirkung in den Parlamenten. Auf der anderen Seite wird wiederum gesagt: Wenn die Partei einige Mitglieder in ein Parlament entsandt hat und sonst keine Aktivitäten entwickelt, kann das natürlich nicht das Kriterium für die Behauptung sein, zu sagen, sie wirkten noch an der politischen Willensbildung mit. Darin sehe ich einen Widerspruch. Wir sind dann in einem Bereich, wo etwa der Landtagspräsidentin ein Prüfungsrecht überantwortet wird, was meines Erachtens zu weit geht.

Zum Fall DVU möchte ich noch sagen, daß dieses Kriterium - die Vertretung einer Partei im Parlament - an anderen Stellen, wo es um den Parteibegriff geht, von der Rechtsprechung sehr gerne aufgegriffen wird. Denn wenn es darum geht, zu entscheiden, wie z.B. bei der FAP und der Nationalen Liste, und vorher etwa bei den Bundesverwaltungsgerichtsentscheidungen Anfang 1993, ob eine Vereinigung eine Partei ist oder nicht, dann klammert sich die Rechtsprechung geradezu daran zu sagen, daß diese Parteien schon an Wahlen teilgenommen hätten, daher Parteien im Sinne des § 2 PartG seien, oder daß sie noch nie an Wahlen teilgenommen hätten, und deshalb überhaupt keine Partei darstellten. Auf die Teilnahme an Wahlen wird doch großer Wert gelegt. Soll dies hier nicht gelten?

Schneider: Oder es geht auch das Umgekehrte, es gibt die Abgeordneten noch, aber die Partei existiert nicht mehr, und trotzdem finanzieren wir, zahlen auf ein Konto des Rechtsanwalts, von dem man gar nicht weiß, was er mit dem Geld macht, vielleicht verbraucht er es sogar selbst.

Wietschel: Ja, und da denke ich, müßten wir unter politischen Gesichtspunkten sehr vorsichtig sein, einfach die Parteieigenschaft in Frage zu stellen.

Schneider: In der Tat.

Wietschel: Die Aussage von Herrn Tsatsos möchte ich unterstützen. Wenn eine Partei sozusagen in einem Zustand ist, wo man überlegt, ob sie noch existiert, geben wir ihr auf alle Fälle den Rest, wenn wir die Zahlungen einstellen. Das ist im Prinzip - insbesondere wenn man noch an innerparteiliche Demokratie anknüpft - ein Parteiverbot auf kaltem Wege. Denn wenn ich der Partei kein Geld mehr gebe, dann hat sie auch überhaupt keine Möglichkeit, sich zu erholen und weiter zu existieren.

Schneider: Ja, wir sind uns einig, daß wenn die Partei nicht mehr lebt, wenn der Patient tot ist, es auch kein Geld mehr geben kann. Da sind wir uns einig.
Das ist aber das Problem. Sie würden also auch eher großzügig sein?

Wietschel: Ja, unter dem Gesichtspunkt der Parteienfreiheit und unter dem Gesichtspunkt des weiten Spektrums der politischen Willensbildung, würde ich eher großzügig sein. Denn wir schaden unserer Demokratie und auch der politischen Willensbildung mehr, wenn wir kleinen Parteien, kleinsten Parteien den Geldhahn zudrehen und sie so vernichten.

Schneider: Ja, aber ich meine, dann bietet es sich ja fast an, daß wir hier eine Partei gründen, dieses Seminar, und sagen, erst einmal runter mit den Steuern und Abgaben. Das ist so populär, das ist im Prinzip ein Selbstläufer. Dann Frieden mit allen unseren Nachbarn und solche Geschichten. Wir können sozusagen eine Fülle von Forderungen erheben, ein Parteiprogramm ausarbeiten, und könnten dann sagen: Was bringt uns das an Wählerstimmen, 0,5 % müssen wir mindestens haben, dann brauchen wir ein paar Mitgliedsbeiträge und Spenden. Im Anschluß werden wir eine Werbefirma beauftragen, die Dreiviertel von dem kriegt, was wir vom Staat erhalten. Vom übrigen machen wir eine schöne Reise in die Südsee. Wollen Sie sagen: Ja, warum nicht? Wenn der Landeswahlleiter uns anerkennt.

Wietschel: Wobei man natürlich sagen muß, daß der Landeswahlleiter nicht so große Maßstäbe anlegt wie Sie gesagt haben, denn das Kriterium, bei dem der Wahlleiter sagt: „Halt stopp, nein“, z.B. bei der Partei der Biertrinker, ist ja gerade das Kriterium der Ernsthaftigkeit. Ein sehr schwammiges Kriterium. Also, wenn wir hier eine Partei gründen und sagen, weg mit Steuern und Abgaben, das ist doch ...

Schneider: Aber dann sind wir doch schon an einem Punkt. Würden Sie sagen, bevor ausbezahlt wird - versetzen Sie sich mal in die Rolle der Landtagspräsidentin - prüfe ich wenigstens, ob die Partei dem Parteibegriff in § 2 Abs. 1 PartG noch genügt. Würden Sie das prüfen?

Wietschel: Nein.

Schneider: Also würden Sie noch weniger prüfen als der Bundes- oder Landeswahlleiter, bei dem die Partei sich anschickt, Listen einzureichen?

Wietschel: Ja, denn das ist im Prinzip eine zweite Hürde, die ich aufstelle. Entweder werde ich nicht zur Wahl zugelassen, weil ich völlig unernsthafte Ziele vertrete, oder ich werde zugelassen, aber weil ich natürlich eine kleine Partei bin und möglicherweise eine Klientel vertrete, die mir keine hohen Spenden zuweisen kann, bekomme ich auch kein Geld, um überhaupt an der Wahl teilnehmen zu können. Ich werde von vornherein als Partei von der politischen Willensbildung abgeschnitten. Die Möglichkeit, überhaupt erst mal aufzutreten und eine Partei zu werden, also von einer kleinen Partei zu einer großen Partei, die wird mir von vornherein abgeschnitten.

Schneider: Ich finde das ja sehr sympathisch. Nur wenn man Ihr Modell überträgt, entscheidet über die Parteienfinanzierung nicht der Landtagspräsident, sondern der Landeswahlleiter. In dem Moment, wo er nämlich die Listen akzeptiert. Dann können Sie ihm gleich die Kompetenz über die Parteienfinanzierung zur Entscheidung auch noch übertragen.

Tsatsos: Aber die DVU hat doch einige Abgeordnete.

Schneider: Ja, ich glaube sie hat drei oder vier.

Tsatsos: D.h. bei ihr gilt die Frage, ob sie aufgehört hat, Partei zu sein.

Schneider: Richtig, das ist der Punkt.

Tsatsos: Da, finde ich, in bezug auf eine schwache Partei hat Frau Wietschel Recht, denn alle diese Probleme werden doch nicht bei der SPD oder der CDU auftreten. Es werden ein paar kleinere gesellschaftliche Gruppen auftreten, von denen vielleicht Innovationen zu erhoffen sind.

Schneider: Ja gut, bin ich einverstanden.

Tsatsos: Wenn es sich einmal um eine Partei handelte, ein Beweis vorliegt, daß es eine Partei war, und es geht nur darum, ob sie nicht mehr existiert, sind doch diese Argumente

einschlägig, wenigstens in dem Fall. Ich meine, Frau Wietschel hat Recht. Wie denkst Du darüber?

Schneider: Ich würde sagen, neue Parteien sollte man dann eher großzügig behandeln, also Parteien, die entstehen, als Parteien, die schon Abgeordnete haben, aber keine Aktivitäten mehr entfalten. Bei einer Partei, die Abgeordnete im Parlament hat, aber keine Parteitage mehr veranstaltet und keine Parteiversammlungen mehr durchführt, würde ich rigide sein.

v. Alemann: Andererseits würde sich das Problem nach zwei, drei Jahren dann ja von selbst lösen. Denn dann ist ja die nächste Landtagswahl.

Tsatsos: Herr Deinzer, bitte.

Schneider: Aber als Anregung nehme ich das mit: Neue Parteien eher großzügig zu behandeln als Parteien, die existieren, Abgeordnete haben und nicht mehr aktiv sind. Habe ich Sie da richtig verstanden?

Wietschel: Hinsichtlich des ersten Punktes bin ich rigoros und sage: Ja, neue Parteien auf jeden Fall. Bei der Frage der Auflösung bin ich noch unsicher.

Deinzer: Ich wollte eigentlich das Argument von Herrn Weihrauch in die Diskussion einbringen und zwar die Frage der Radio- bzw. Fernsehwerbung, aber unter dem umgekehrten Vorzeichen. Gerade diese eindeutige Rechtsprechung, die lediglich diese eine Ausnahme zuläßt, sollte uns doch zeigen, daß ein weitergehender Prüfungsmaßstab auf einfachgesetzlicher Ebene überhaupt nicht akzeptiert würde. Beispiel: Es gab in der Vergangenheit zahlreiche Parteien, deren innerparteiliche Organisation demokratischen Grundsätzen nicht entsprach, die aber völlig ungehindert diese Werbung ausstrahlen konnten. Ich wage mal zu sagen, daß das Argument der Chancengleichheit der Parteien geradezu dafür sprechen würde, auch eine solche Partei zu fördern, die gegen diese Maßstäbe verstößt. Denn eine Partei wird doch deutlich mehr durch die Versagung der Vergabe öffentlicher Fördermittel getroffen als durch die der Vergabe von drei Minuten Fernsehspots in den Medien in Vorwahlkampfzeiten. Ist aber bereits die Einschränkung der Fernsehwerbung mit der Rechtsprechung nicht durchzusetzen, gilt dies erst recht für die intensiver wirkende Verweigerung staatlicher Parteienfinanzierung.

Schneider: Und zwar das Argument Chancengleichheit.

Deinzer: Ja.

Schneider: Trägt das?

Deinzer: Von der Intensität her, würde ich sagen, ist die Vergabe öffentlicher Mittel für den Erfolg einer Partei sehr viel maßgebender als Fernsehsendezeit.

Schneider: Ja, das ist richtig.

Deinzer: Fernsehsendezeit mußte gewährt werden, auch wenn die Partei verfassungsfeindliche Ziele verfolgt. Deshalb müßte doch eine öffentliche Förderung erst recht gewährt werden, weil es einen intensiveren Eingriff darstellt.

Schneider: Also, soweit würde ich Ihnen zustimmen. Nur man darf nicht aus den Augen verlieren, daß das Bundesverfassungsgericht immer gesagt hat: Das ist eine politische Entscheidung. Die Parteien haben aus der Verfassung heraus keinen Anspruch auf staatliche Finanzierung. Es ist eine völlig freie Entscheidung, ob der Staat finanziert, und wenn ja, wie hoch. Er muß es nicht.

v. Alemann: Ja, nicht wie hoch und ob der Staat finanziert, ist entscheidend, aber Chancengleichheit muß gewahrt bleiben.

Schneider: Aber wenn er finanziert, dann ist der einzige Maßstab Chancengleichheit. Und wenn ich jetzt sage Chancengleichheit, heißt das ja noch nicht Chancengleichheit in einem nur formellen Sinne, sondern es heißt ja auch: Chancen wozu? Es müssen Chancen sein, die irgendetwas zu tun haben mit Aktivitäten der Partei. Chancengleicher Wettbewerb, d.h. Aktivitäten, also Teilnahme an der politischen Willensbildung. Nun macht eine Partei von ihren Chancen gar keinen Gebrauch, wozu braucht sie dann Chancengleichheit? Sie erfüllt ihre Aufgaben nicht nur schlecht, sondern überhaupt nicht. Es ist gar nicht erkennbar, ob die Partei ihre Aufgaben noch erfüllt. Wozu braucht sie dann Chancengleichheit, wenn sie gar keine Chancen wahrnimmt?

Von daher gesehen müßte man überlegen, ob überhaupt der Grundsatz der Chancengleichheit bei Organisationen Sinn macht, die gar nicht mehr am politischen Wettbewerb teilnehmen. Und wenn man das im Prinzip akzeptiert, dann kommt man natürlich in die Schwierigkeit, wo die Grenze liegt, wo die Schwelle ist. Sicher nicht die Nichterfüllung einzelner Aufgaben, sicher nicht die Schlechterfüllung. Das würden alles Kriterien sein, die

sozusagen rechtlich nicht hinreichend bestimmt sind. Das muß dann bei der Aufgabenerfüllung genau überlegt werden. Es wurde ja auch vorhin gesagt, bei der Aufgabenerfüllung wird es am allerschwierigsten, weil dort die größte Gefahr besteht, daß der Staat über die Finanzierung in die innerparteilichen Vorgänge hineinregiert und sich dann im Grunde staatskonforme Parteien schafft. Das ist eine große Gefahr.

Tsatsos: Dort liegt der Unterschied zum subventionsrechtlichen Denken!

Schneider: Ja, ja, richtig.

Tsatsos: Sonstige Wortmeldungen?

Beckmann: Ich möchte nur noch mal das aufnehmen, was mir besonders wichtig scheint: Chancengleichheit, würden Sie sagen, wäre vereinbar mit einer etwas unterschiedlichen Behandlung, sprich Förderung, sich neu bildender Vorstellungen des Souveräns, also kleiner Parteien gegenüber den etablierten Parteien?

Schneider: Ja, hier läßt sich das verfassungsrechtlich damit rechtfertigen, daß Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich die Gründungsfreiheit der Parteien festlegt. Der Artikel schweigt sich zur Chancengleichheit aus, aber die Gründungsfreiheit unserer Parteien ist frei. Das wird sehr stark betont, und daraus könnte man wieder ein verfassungsrechtliches Argument herleiten und sagen, daß eine Form der Parteienfinanzierung gefunden werden muß, die jedenfalls die Neugründung von Parteien nicht behindert. Also könnte man von daher auch im Rahmen der Chancengleichheit differenzieren.

Das Problem hat sich damals bei den Grünen ergeben. Es ist nicht zu einem Rechtsstreit gekommen und nicht zu einem Verfassungsverstreit, weil, nachdem die Grünen nun den Durchbruch 1979 geschafft hatten, auf der europäischen Ebene und Abgeordnete im Europäischen Parlament hatten, sich für die Bundestagswahl 1980 das Problem gar nicht mehr so scharf stellte. Schwieriger wäre es umgekehrt gewesen, wenn sie erst gewissermaßen bei den Bundestagswahlen angetreten wären. Dann hätten wir sicher einen Rechtsstreit bekommen. Aber nachdem sie 1979 im Europäischen Parlament vertreten waren, waren 1980 die Würfel gefallen. Da haben sie Geld gekriegt, denn sie haben ja schon für die Abgeordneten im Europäischen Parlament Geld bekommen. Es gibt ja auch eine europäische Parteienfinanzierung.

v. Alemann: Ich möchte noch mal darauf beharren, daß ich weiterhin für mehr Kontrolle in mancher Hinsicht plädiere. Und zwar respektiere ich die Argumentation für die Chancen-

gleichheit, insbesondere die Gründungsfreiheit. Auf der anderen Seite habe ich es aber bei der Parteienfinanzierung, besonders bei der Rechenschaftslegung, überaus begrüßt, daß neben der Rechenschaftslegung über die Ausgaben nun auch die Einnahmeseite im Hinblick auf Obergrenzen normiert wurde. Auch im Zuge internationaler Entwicklungen, die zu beobachten waren, begrüße ich sehr, daß durch die neue Rechtsprechung Sanktionen eingeführt wurden. So hoch das Gut der Gründungsfreiheit und der Chancengleichheit auch ist, so halte ich aber manche Entwicklung bei der Ausgabentätigung der Parteien auch für sehr problematisch. Das macht es für mich notwendig, an mehr Kontrollen zu denken. Also da gebe ich mehr dem Verwaltungsrechtler als dem Verfassungsrechtler Schneider Recht.

Um auf diesen Paradigmenwechsel noch einmal zu kommen: Zwischen der Wahlkampfkostenerstattung früher und der Parteienfinanzierung heute war das ja ein sehr seltsamer Paradigmenwechsel. Im Himmel der Dogmen waren Meilen zwischen den beiden Seiten, in der Praxis aber - Herr Schneider hat ja mehrfach darauf hingewiesen - wurde diese angebliche Kostenerstattung längst durch vorweggenommene Subventionen ersetzt.

Ich würde meine Reisekosten sehr gerne nach dem alten Kostenerstattungsmodell gewährt bekommen: Ohne richtigen Verwendungsnachweis, der ja im Grunde nicht notwendig war. Dann würde ich mich ganz gut stellen, wenn ich einfach der Verwaltung sage: Ich bin eben so viel gereist in den letzten fünf Jahren, und deswegen will ich jetzt die nächsten fünf Jahre genauso viel reisen. Also, in der Praxis war das ja gar kein Erstattungsmodell mehr, das war eine Farce. Und es wäre gefährlich, es so zu nennen: Denn beim Erstattungsmodell denkt man ja eigentlich an Kostennachweis. Der war aber nicht notwendig. Und wenn man jetzt bei dem neuen Modell, das ja mit dieser Fiktion nun endlich Schluß gemacht hat, was ja auch sehr vernünftig war, bei dem neuen Modell also sagen würde: Ja, es ist ja kein Kostenerstattungsmodell, deswegen muß man die Kontrollmöglichkeiten um so weniger einführen, dann wäre das ein Fehler. Da bin ich der Ansicht, auch wenn ich juristisch nicht so beurteilen kann, wie stark die Parallele zum Subventionsrecht greift, daß man vielleicht doch einiges davon lernen könnte, damit das auch seine Ordnung hat. Aber wahrscheinlich muß man doch de lege ferenda vorgehen.

Und ich würde in der Tat auch bei anderen Dingen, die in der indirekten Parteienfinanzierung noch da sind, ob das Fraktionen oder Parteistiftungen sind, noch weitergehen. Also, die Globalzuschüsse an die Stiftungen und was da manchmal dubios finanziert wird, das kann auf Dauer nicht mehr so weitergehen, nicht zuletzt, um den dogmatischen und demagogischen Kritikern der Parteienfinanzierung etwas den Boden wegzuziehen.

Tsatsos: Das Schlußwort hat der Referent.

Schneider: Ja, dankeschön. Ich bedanke mich sehr für diese wirklich sehr spannende und anregende Diskussion, auch mit Ihrem Hinweis und der Kritik, etwas großzügiger im Interesse der Demokratie zu sein, was mir an sich sehr sympathisch ist. Aber, ich habe so ein bißchen den Glauben - ich sage es mal ganz hart - an die Redlichkeit der Parteien verloren. Da wird mit ganz harten Bandagen gekämpft und gerechnet, und ich will nur noch zwei Bereiche nennen, die uns vollständig aus dem Ruder laufen, damit Sie vielleicht auch meine Position ein bißchen besser verstehen.

Das eine ist der Bereich der Parteiunternehmen und das andere ist die Kommerzialisierung bisher freiwilliger Leistungen.

Ich beginne mit den Parteiunternehmen. Sie wissen ja, daß alle Parteien mehr oder weniger Unternehmen haben - z.B. die SPD, die relativ glücklos ihren ganzen Zeitungssektor eingestellt hat, aber doch noch über unternehmerische Aktivitäten mit beträchtlichem Ausmaß verfügt. Die CDU hat die Union-Betriebs-GmbH, die ein enormes Vermögen besitzt und enorme Gewinne mit Softwareangeboten an Unternehmen macht. Wer will prüfen, ob die Softwareangebote an Unternehmen nun wirklich das wert sind, was die Unternehmen dafür zahlen? Das Bundesverfassungsgericht hat in einer sehr zweifelhaften Formulierung dieses alles abgedeckt. Es spricht nämlich im Hinblick auf den Eigenbeitrag der Parteien, der ja jetzt 50 % ausmachen muß, von selbst erwirtschafteten Einnahmen. Gemeint waren natürlich nur Spenden und Mitgliedsbeiträge. Die Parteien fassen das aber heute so auf, daß sie frei sind, sich mit eigenen Wirtschaftsunternehmen zusätzliche Geldquellen zu verschaffen. Ich meine, daß wir gar keine Spenden mehr brauchen. Dann wird einfach nur die Software, die kein Mensch überprüfen kann, zu abenteuerlichen Preisen verkauft. Das ist dann eine verdeckte Parteienfinanzierung.

Weihrauch: Und wieder steuerlich absetzbar.

Schneider: Ja, ja klar, weil sie jetzt im Grunde mit jeder Spendenmark 50 Pfennig Staatsknete - sage ich mal salopp - auslösen. Das ist der reinste Goldesel. Stellen Sie sich das einmal vor. Jede Spendenmark, die Sie einwerfen, bringt 50 Pfennig, ganz unabhängig davon, wieviel Wählerstimmen sie haben. Deswegen gab es bei uns in der Kommission auch eine starke Minderheit, die nur Wählerstimmen einbeziehen wollte. Das ist der einzige zuverlässige Maßstab. Alles andere läßt sich manipulieren. Sie haben sich aber nicht durchsetzen können.

Der andere Teil ist, daß die gesamte ehrenamtliche Tätigkeit bei den Parteien zum Erliegen gekommen ist. D.h., es wird zwar noch gearbeitet, aber in Rechnung gestellt und gespendet. Das ist auch ein Goldesel.

v. Alemann: Da waren die Grünen Vorreiter.

Schneider: Na klar, aber jetzt machen es alle, und sie haben sogar vom Schatzmeister die Anweisung, nichts mehr kostenlos zu tun, sondern dieses alles aufzurechnen. Da gibt es jetzt schon Tagessätze für Parteimitglieder, für Plakate kleben usw. usf. Das bekommen sie alles zurück und spenden es wieder. Und damit wird nun wiederum Staatsgeld ausgelöst.

Das einzige, was da noch hilft, ist eben diese absolute Obergrenze. Die ist aber eben nicht parteispezifisch, sondern die betrifft das Gesamtvolumen, und die Parteien untereinander befinden sich dadurch in einem sehr, sehr harten Wettbewerb.

Da kommt noch einiges auf uns zu. Das ist so noch nicht ganz publik, aber die nächsten Skandale werden irgendwann im Spiegel nachzulesen sein.

Das als Schlußwort. Wir müßten eigentlich jetzt eine neue Diskussion beginnen, aber das nur zu Ihrer Information, daß da noch einiges auf uns zukommt. Nochmal schönen Dank für alles.

Tsatsos: Ich wollte mich auch sehr herzlich bedanken.

Zwei Verfahren sind anhängig. Also, mindestens zweimal kommst Du noch zu uns.

Die Frage der Finanzierung der europäischen Parteien wird irgendwann auch mein Thema werden, da dort die Parteifinanzierung die Vorfrage ist, um das Problem der Parteien in Europa überhaupt zu besprechen. Wir haben uns gemeinsam damit befaßt und werden das auch weiter tun. Vielleicht können wir einmal gemeinsam in diesem Kreis die Erträge unserer Erfahrungen, die wir dort gemacht haben und noch machen werden, darstellen.

Herzlichen Dank, daß Du gekommen bist, herzlichen Dank Ihnen allen, die zum heutigen Seminar gekommen sind. Vielen Dank!

