

<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

Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?*

Ich möchte mit zwei Zitaten aus der FAZ beginnen. Vorgestern gab es einen Leitartikel über Die Grünen, bei dem sich der Leitartikler den Kopf darüber zerbrach, was aus den Grünen werden kann. In diesem Leitartikel fällt der Satz: „Auch fühlt sich die Partei durch die vergleichsweise „reiche“ und dadurch mächtige Fraktion an den Rand gedrängt.“ Und am 28. März 1994 gab es eine kleine Notiz mit der Überschrift: „Schäubles Stunde kommt, wenn er es will“. Und in dem Text stand, daß Schäuble das Büro für Auswärtige Beziehungen vom Adenauerhaus zur Fraktion übersiedelt habe, und das zeige, daß er ein großer Machtpolitiker sei. Wir werden sehen, was diese beiden Aussagen mit unserem Thema zu tun haben.

Zunächst einmal möchte ich über das Geld und das Fraktionsgesetz sprechen, denn das Fraktionsgesetz verdankt seine Existenz dem Geld. Sie werden fragen: „Wieso?“ Das Geld ist unmittelbarer Anlaß, weil sich nämlich im Laufe der letzten Jahre das Interesse von der Parteienfinanzierung weggewandt hat zur Fraktionsfinanzierung; das ist insbesondere mit dem Namen „von Arnim“ verbunden. Von Arnim hat darüber geschimpft, daß zuviel Geld an die Fraktionen geht und hat sich überlegt, wie man das steuern könnte und hat behauptet, das Geld, das in die Fraktionen geht, dürfe nur aufgrund eines Gesetzes an die Fraktionen gehen, ein einfacher Haushaltstitel reiche nicht aus. Versprochen hat er sich davon, daß durch die Gesetzgebung, durch eine spezielle Gesetzgebung für die Fraktionsfinanzierung, das Interesse der Öffentlichkeit auf die Fraktionsfinanzierung gelenkt wird und die Fraktionsfinanzierung nicht in dem großen Haufen des Gesamtetats für ein Jahr als eine lächerlich kleine Größe untergeht. Wie sich herausgestellt hat, haben die Parlamentarier Herrn von Arnim beim Wort genommen und haben gesagt: Ja gut, wir machen ein Gesetz. Aber die Folgen sind nicht eingetreten aus einem Grund, den ich Ihnen noch erklären will. Das war der unmittelbare Anlaß.

Der mittelbare Anlaß „Geld“ besteht in folgendem: Nachdem die Parteien gemerkt haben, daß die Parteifinanzierung, was die Höhe anging, ausgereizt war, haben sie unmerklich - und ich glaube, es war ein strategisches Kalkül, das dahinter stand - angefangen, die Fraktions-

* Dr. Dr. h.c. Hans Meyer ist ordentlicher Professor an der Johann-Wolfgang-Goethe Universität, Frankfurt am Main. Der Text gibt den am 08.06.1995 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.

finanzierung erheblich auszuweiten. Und das, ohne daß die Öffentlichkeit das bemerkt oder zur Kenntnis genommen hätte. Die Fraktionsfinanzierung ist also teilweise ein Ersatz der gestoppten Parteifinanzierung oder des Stops der Parteifinanzierung, und das funktioniert, weil sich die Funktionen der Fraktionen und die Funktionen der Parteien in wesentlichen Bereichen gleichen. Nehmen Sie die Propaganda; ob sie qua Fraktion Propaganda machen oder qua Partei Propaganda machen, ist für das System, nämlich die Partei oder die nächste Wahl, die ansteht, relativ gleichgültig. Und wie Sie an dem Beispiel von Schäuble sehen, es ist auch unter Finanzierungsgesichtspunkten relativ gleichgültig, ob sie die auswärtige Kompetenz der Partei über die Partei oder über die Fraktion finanzieren lassen. Und ich denke, daß bei dem Übergang des Stabes für auswärtige Politik aus dem Adenauerhaus in die Fraktion beide Dinge eine Rolle gespielt haben. Erstens Entlastung der Partei von Finanzproblemen, indem man die Kosten einfach übernimmt und zweitens natürlich Stärkung der außenpolitischen Kompetenz der Fraktion und damit automatisch Schwächung der Partei. Das Geld hat also einen unmittelbaren Anlaß gegeben für das Fraktionsgesetz, es gab aber auch einen mittelbaren Anlaß.

Und damit man sich klar macht, was ich mit Geld meine, will ich Ihnen kurz die Volumina berichten: Zunächst einmal, was das Personal angeht: Bis 1965, also immerhin 16 Jahre, hatte ausschließlich die langjährige Oppositionsfraktion SPD überhaupt Bedienstete, und zwar in der Größenordnung von etwa 50 Personen. Seit 1965 haben sich alle Fraktionen, auch die Regierungsfaktionen, Stäbe zugelegt, und die Zahl ist gestiegen, gestiegen und gestiegen und beträgt heute sage und schreibe etwa 800 Bedienstete. Es gibt 800 Fraktionsbedienstete in Bonn. Das ist scharf zu trennen von den 2 500 Bediensteten des Parlaments als solchem und scharf zu trennen von den 4 000 Bediensteten der Abgeordneten, die gibt es nämlich auch noch; es sind nicht alles Ganztagsbeschäftigte, sondern die Hälfte sind Halbtagsbeschäftigte oder Unterbeschäftigte; jedenfalls, aber immerhin, die Zahl ist 4 000. Dazwischen stehen die 800 Bediensteten der Fraktionen im Deutschen Bundestag. Die Zahl der Bediensteten übersteigt also die Zahl der Parlamentarier mittlerweile erheblich, was natürlich seine vielfältigen Konsequenzen hat.

Was das Geld angeht, so gibt es für 1992 Zahlen, daß die Fraktionsfinanzierung - und auch diese ist wieder zu trennen von der Parlamentsfinanzierung und der Abgeordnetenfinanzierung - in Bund und Ländern 1992 mittlerweile 231 Mio. Mark überschritten hat, also höher war als der absolute Plafond, den das Bundesverfassungsgericht für die politischen Parteien festgelegt hatte. Und wenn Sie dazu noch die Zuwächse von '92 bis '95 zählen, dann sind Sie sicherlich bei 250 Mio. Mark, wenn nicht gar bei 280 Mio. Mark, und wenn Sie dann noch die Fraktionsfinanzierung in den großen Städten dazuzählen, kommen Sie sicherlich

noch einmal auf 100 Mio. Mark mehr. In der Stadt Frankfurt allein erhalten die Fraktionen 4 Mio. Mark, und Städte dieser Größe gibt es eine Reihe in Deutschland. Wir haben also vom Volumen her eine Fraktionsfinanzierung - und wohlgemerkt: nur eine Finanzierung der Fraktionen, nicht der einzelnen Abgeordneten, nicht des Parlaments -, die die Parteifinanzierung übersteigt. Dem entspricht, daß im Adenauerhaus oder in der Baracke der SPD, also in den Bundeszentralen der politischen Parteien, weniger Bedienstete sitzen als in den entsprechenden Fraktionen im Bundestag. Die sind schon personell mächtiger. Das nur, um einen gewissen Einstieg in das Problem zu geben, das wir haben.

Nun zum Fraktionsgesetz. Das Fraktionsgesetz ist formal eine Novelle zum Abgeordneten-gesetz, und das hat einen nichtgenannten Grund. Er besteht darin, daß man die Unbedenklichkeit der Gesetzesform für das Abgeordnetenrecht übertragen wollte auf das Fraktionsrecht, für das die Gesetzesform keineswegs unbedenklich ist, wie noch zu zeigen sein wird. Die Wahl der Form, die ja sonst relativ gleichgültig ist - ob Sie eine Materie zusammen mit einer anderen in einem Gesetz regeln oder ob Sie Einzelgesetze machen, ist relativ gleichgültig -, hatte also hier einen Hintergedanken, nämlich das Fraktionsgesetz mit dem Hinweis, es sei doch Teil des Abgeordnetengesetzes, abzuschotten gegen Vorwürfe, die Wahl der Gesetzesform sei ein Formenmißbrauch. Beim Abgeordnetengesetz hat ja noch nie jemand den Vorwurf erhoben, es sei als Gesetz fragwürdig. Was den Inhalt eines Fraktionsgesetzes angeht, so ist nach der Genese klar, daß die meisten Bestimmungen sich mit den Finanzen befassen. Deshalb wäre es natürlich sehr viel ehrlicher gewesen, wie es auch Die Grünen verlangt haben, statt Fraktionsgesetz „Fraktionsfinanzierungsgesetz“ zu sagen.

Die Finanzierungsprobleme oder die Probleme, die die Fraktionen im Hinblick auf die Außendarstellung und im Hinblick auf die Anwürfe, die insbesondere von Armin erhoben hatte, sahen, bestanden nun in Folgendem: Man wollte erstens verhindern, Zahlen in das Gesetz zu schreiben. Das war ja die Idee von Herrn von Arnim: Wenn die Parlamentarier bei Erhöhungen immer ein neues Gesetz machen müssen, müssen sie sich jedesmal dem öffentlichen Spießrutenlauf unterziehen, also werden sie sich dreimal überlegen, ob sie die Beträge erhöhen. Das aber wollten die Parlamentarier auf alle Fälle vermeiden. Die wichtigste Entscheidung bei der ganzen Angelegenheit, wieviel die Fraktionen eigentlich erhalten, bleibt weiterhin dem Haushaltsplan überlassen. Und damit ist Herr von Arnim voll auf die Nase gefallen, so kann man das wohl sagen.

Zum zweiten mußten sich die Parlamentarier überlegen oder haben sich überlegt, was kann man denn qua Finanzierung alles regeln, was ist vielleicht unsicher, was verfassungsrechtlich bedenklich. Und da sind sie auf ganz kluge Ideen gekommen. Die erste Idee war, es gibt einen Globalzuschuß, ja, es kann gar nichts anderes sein, als ein Globalzuschuß, denn es würde dem freien Mandat widersprechen, wenn die Zuschüsse so wie bei normaler Finanzie-

rung öffentlicher Institutionen aufgespaltet würden in Personalkosten, Sachkosten, Dienstreisen und was weiß ich, wie das sonst noch in Haushaltsplänen aufgelistet zu sein pflegt. Das widerspricht dem freien Mandat, haben sie gesagt, wir wollen einen Globaltitel. Wir wollen selbst bestimmen, wie wir das Geld ausgeben, was sicherlich auch sehr angenehm ist für die Fraktionen. Das Argument ist natürlich töricht. Denn wenn es zuträfe, müßte man sich wundern, daß die Abgeordnetenfinanzierung durchaus höchst differenziert geregelt ist. Wieviel die Abgeordneten nämlich für ihr Büro und für Büromaterial ausgeben dürfen, wieviel sie für Personal ausgeben, ist genau geregelt. Wenn aber das freie Mandat gerade das freie Mandat des Abgeordneten ist und er bei seiner Finanzierung spezifizierten Vorgaben unterliegt, wieso ist es dann aus dem Gedanken des freien Mandates verboten, den Fraktionen spezifizierte Vorgaben zu geben? Gleichwohl haben die Abgeordneten ihren Willen in diesem Punkte durchgesetzt. Nun haben sie aber gesagt: Wir sind sehr brav, wir kompensieren das dadurch, daß wir sehr differenziert Rechnung legen. Also, ihr erfahrt nicht vorher, was wir mit dem Geld machen wollen, und ihr erfahrt das auch zwischendurch nicht, weil ja kein Mensch wissen soll, wohin das Geld gerade fließt, aber ihr erfahrt es nachher. Das klingt auf Anhieb ja sehr gut; immerhin kann man nach der Rechnungslegung wissen, wieviel die CDU-Fraktion für Propaganda ausgegeben hat, für Rechtsgutachten, für Personal und wofür auch immer. Ich habe auch gar nichts dagegen, nur gibt es einen Pferdefuß und der steckt im Folgenden: Bei der Rechnungsprüfungsregelung des § 52 AbgG haben die Fraktionen Ausgaben auch für Aufgaben aufgeführt, die spezifiziert ausgewiesen werden müssen, die aber in ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit strittig sind, ja, über die zur Zeit ein Prozeß beim Bundesverfassungsgericht läuft. Nach § 52 AbgG muß nämlich als Ausgabe auch die Summe der Leistungen an Fraktionsmitglieder für die Wahrnehmung besonderer Funktionen in der Fraktion ausgewiesen werden. Das sind die strittigen Funktionszulagen, die aus Thüringen und Rheinland-Pfalz vor das Bundesverfassungsgericht gebracht worden sind. Es ist also der indirekte Versuch, die Ausgaben zu sanktionieren, indem man an einer ganz peripheren Stelle, nämlich bei der Rechnungslegung sagt, darüber ist Rechnung zu legen. Und jeder folgert natürlich logischerweise, wenn darüber Rechnung zu legen ist, dann muß es nach dem Gesetz auch erlaubt sein, die Gelder dafür auszugeben. Das Gesetz kann ja nur verlangen, über Gelder Rechnung zu legen, die man zulässigerweise ausgibt. Die Spezifizierung, die an sich sinnvoll ist, wurde also benutzt, um verdächtige Ausgaben der Fraktionen zu sanktionieren - das ist schon „tricky“.

Der dritte Punkt bei der Finanzierung, der festzulegen war, war die Art der Rechnungsprüfung, und da sagt die Fraktion: Nein, es wird nicht so geprüft wie überall, sondern die Ausgaben werden nur geprüft auf ihre wirtschaftliche und ordnungsgemäße Verwendung nach Maßgabe der Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates gemäß § 51 Abs. 1 AbgG. Bei der Prüfung sind außerdem die Rechtsstellung und die Aufgaben der Fraktionen zu beachten: Das ist der große Zeigefinger gegenüber den Rechnungshöfen. Die politische Erforder-

lichkeit einer Maßnahme der Fraktionen ist nicht Gegenstand der Prüfung. Was der Rechnungshof sonst gegenüber staatlichem Finanzgebahren machen kann, kann er also bei den Fraktionen nur in einem geringeren Maße. Ich denke, das läßt sich noch gerade tolerieren, wenn auch die Begründung dafür wenig überzeugend ist. Nämlich nach dem Motto: Wir wollen uns bei der Verwendung des Geldes durch niemanden, auch nicht nachträglich, hereinreden lassen. Es ist unsere freie Entscheidung, öffentliches Geld zu verwenden.

Wichtiger noch als das alles ist die folgende Idee, die den Fraktionen gekommen ist. Sie haben gesagt: Wir werden die Aufgaben der Fraktionen beschreiben und dann sagen, für diese Aufgaben muß der Staat uns finanzieren. Das klingt auf Anhieb ja ganz vernünftig, die Fraktionen sollen finanziert werden für die Aufgaben, die sie haben. Das Problem ist natürlich, daß sie mit Aufgaben alles umschrieben haben, was sie machen können. Es ist aber durchaus ein großer Unterschied, ob man sagt, das ist eine Aufgabe, die muß ich erfüllen und dafür muß der Staat mich auch finanzieren, oder ob man unter Aufgabe auch versteht: Das kann ich machen. Im zweiten Fall ist natürlich die Konsequenz, das muß der Staat finanzieren, keineswegs eine logische Konsequenz. Die Fraktionen haben daher gesagt: Wir umschreiben die Aufgaben; und wir setzen von Gesetzes wegen eine staatliche Verpflichtung fest, uns zur Erfüllung dieser Aufgaben zu finanzieren. Wenn Sie sich nun die Aufgaben ansehen, dann kommen Sie ins Sinnieren, wie ein vernünftiger Mensch so etwas machen kann. Also, da steht in § 47 AbgG: Die Fraktionen wirken an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mit; das ist als Globaldefinition natürlich nicht bestreitbar. Dann kommt in Abs. 2 ein spezielles Problem, ein höchst spezielles Problem: Die Fraktionen können mit Fraktionen anderer Parlamente und parlamentarischen Einrichtungen national und international zusammenarbeiten. Hintergrund: die Reisetätigkeit. Statt zu schreiben, die Fraktionen und ihre Mitglieder können durch die ganze Welt reisen, wenn sie nur einen vernünftigen Grund angeben, wurde gesagt, sie können national und international mit anderen Parlamenten und parlamentarischen Einrichtungen zusammenarbeiten, ja es gehört zu ihren Aufgaben. Die Reisetätigkeit der Fraktionen als Fraktionen - nicht des Parlaments, das ist noch ein Kapitel für sich - und die ihrer Mitglieder wird nicht nur sanktioniert - natürlich dürfen sie reisen -, es wird vielmehr die Verpflichtung des Staates ausgesprochen, diese Reisen zu bezahlen. Das ist der entscheidende Punkt. Die zweite spezifizierte Aufgabe hat den gleichen Hintergrund, nämlich eine umstrittene Einzelaufgabe wird ausdrücklich erwähnt. Die Fraktionen - und jetzt kommt etwas ganz Wunderliches: „und ihre Mitglieder“ - können die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit unterrichten. Kein Mensch hat bestritten, daß die Fraktionen und auch deren Mitglieder die Öffentlichkeit unterrichten können, aber dadurch, daß es zur Aufgabe erklärt wird und später geregelt wird, die Aufgaben sind vom Staat zu finanzieren, bedeutet das, daß der Staat gesetzlich verpflichtet ist, die Öffentlichkeitsarbeit zu finanzieren. Und Öffentlichkeitsarbeit heißt in Wirklichkeit Werbung oder Propaganda, wie immer Sie das bezeichnen wollen. Was sollte die Öffentlichkeitsarbeit

sonst sein? Es ist die möglichst günstige Darstellung der eigenen Position in der Medienlandschaft; das soll vom Staat finanziert werden. Und das gilt nicht nur für die Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, sondern auch für die ihrer Mitglieder, ein geheimnisvoller Zwischenteil dieses Satzes, der in allerletzter Minute, ohne je debattiert worden zu sein, in das Gesetz hereingekommen ist und natürlich stärksten verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt ist. Denn diese Mitglieder dürfen ja danach ihre Öffentlichkeitsarbeit nicht als Parlamentarier, sondern nur als Fraktionsmitglieder traktieren, wenn sie dafür Geld erhalten wollen. Nun frage ich mich, was der fraktionslose Abgeordnete sagt, wenn das Fraktionsmitglied als Fraktionsmitglied-Abgeordneter Geld bekommt, um damit einen - was weiß ich - Abgeordnetenboten für seinen Wahlkreis monatlich finanzieren zu können. Und ich denke, wir sind auf dem schnellsten Wege zu so etwas wie Fraktionsboten, Abgeordnetenboten, alle vom Staat finanziert. Das ist also der wichtigste Punkt, zu sagen, was Aufgaben sind und unter Aufgaben sowohl die Pflichtaufgaben wie das, was die Fraktionen freiwillig machen können, was ihnen auf gut Deutsch also nicht verboten ist, zu verstehen und dann an diese Aufgabenbeschreibung die Verpflichtung des Staates zu koppeln, sie zu finanzieren. Das sind die wesentlichen, nicht alle Finanzierungsregeln des Gesetzes.

Nachdem man schon mal daran war, ein Gesetz zu machen und es wegen der Finanzierungsprobleme glaubte machen zu müssen, hat man sich gesagt, bei der Gelegenheit kann man noch einige andere Fliegen mit einem Schlag schlagen, die sonst schwer zu treffen gewesen wären, und hat mehrere Dinge in das Gesetz hineingeschrieben, die für die Finanzierungsfrage eigentlich nicht notwendig sind. Die wichtigste dieser Regeln ist die Regelung der Rechtsstellung in § 46 AbgG. Dort steht in Abs. 1, daß die Fraktionen rechtsfähige Vereinigungen von Abgeordneten im Deutschen Bundestag sind. Auf gut Deutsch: Die Fraktionen sind juristische Personen. Die im Hintergrund stehende Frage, was Fraktionen eigentlich sind, ist ja immer umstritten gewesen. Darauf kommen wir gleich noch zurück. Daß die Fraktionen ihren Rechtsstatus so fixiert haben, hat einen zweifachen Hintergrund. Da die Fraktionen mittlerweile einen solchen Riesenapparat haben, der größer ist als ihre Mitgliederzahl, taucht natürlich das dienst- oder arbeitsrechtliche Problem auf: Wer schließt eigentlich die Verträge mit diesem Mann oder dieser Frau? Und die Verträge sind schon immer von den Fraktionen geschlossen worden. Es war ihnen aber nicht sehr wohl dabei, ob sie eigentlich in der Lage sind, solche Verträge im eigenen Namen zu schließen. Und um das nun endgültig klarzustellen, werden die Fraktionen für rechtsfähig erklärt mit der Konsequenz, daß sie natürlich als juristische Personen beliebig Arbeitsverträge schließen können. Das ist der erste Hintergrund.

Zweiter Hintergrund: In dem Augenblick, in dem die Fraktionen juristische Personen sind, sind sie vermögensfähig, und das bedeutet, sie können Schulden machen, und zwar ohne durch irgendeinen Schuldenplafond für den Bundeshaushalt beeinträchtigt zu werden. Es kann sich also ein Sondervermögen bilden als Fraktionsvermögen; und die Fraktionen haben

zur Zeit keine Schulden, sondern Überschüsse. Sie haben nämlich eine ganze Menge von dem Geld, das sie als Fraktionsgelder eingenommen haben, auf die hohe Kante gelegt, in Festgeldern angelegt, und der Spiegel hat einmal herausbekommen, daß sie pro Jahr - glaube ich - allein eineinhalb Millionen Mark aus angelegten Festgeldern an Zinsen eingenommen haben, woraus man schließen kann, daß da bis zu 20 Millionen Mark mittlerweile schon abgezweigt waren. Und der Geschäftsführer der F.D.P. hat in diesem Zusammenhang behauptet, das seien alles Rückstellungen für Pensionszahlungen an ihre Leute. Das ist sicherlich ein Problem. Nehmen Sie einmal an, die F.D.P.-Fraktion scheidet von einem Tag zum anderen bei der nächsten Bundestagswahl aus dem Bundestag aus, was ist denn dann mit ihren 50, 60, 70 Bediensteten? Natürlich haben die Fraktionen auch Liquidationsregeln in das Gesetz gebracht, die die Probleme ein bißchen vermindern; auf sie möchte ich aber nicht näher eingehen.

Als die Fraktionen schon einmal so weit waren, mehr in das Gesetz hineinzuschreiben, als aus Anlaß der Finanzierungsregeln nötig war, haben sie gesagt, jetzt wollen wir noch etwas tun, was unbedingt notwendig ist, nämlich die ungeliebten Verwaltungsgerichte aus unseren möglichen Streitigkeiten herauszuhalten und haben bestimmt: Die Fraktionen sind nicht Teile der öffentlichen Verwaltung - das hatte bisher auch, glaube ich, noch niemand behauptet - und: Sie üben keine öffentliche Gewalt aus. Das aber bedeutet nach § 40 VwGO, daß der Verwaltungsrechtsweg ausgeschlossen ist. Ich frage mich, was ist eigentlich los, wenn eine Fraktion ein Mitglied ausschließt. Geht dann der Streit darüber vor das Zivilgericht, ist das korrekt? Nun kann man beim Bundestag sagen: Naja, vielleicht liegt eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vor, ist eine Organklage möglich. Das ist nicht so einfach, aber man könnte es konstruieren. Aber ist die Verletzung einer Organstellung durch eine nicht öffentliche Gewalt denkbar? Zudem müßte eine solche Aussage eigentlich für alle Fraktionen gelten, also auch für die Kommunalfraktionen. Bei diesen fällt die Möglichkeit von Verfassungsstreitigkeiten natürlich weg. Sollten die denn, wie der VGH München einmal entschieden hat, vor das Zivilgericht marschieren? Haben wir es eigentlich mit juristischen Personen des Zivilrechts zu tun oder haben wir es mit juristischen Personen des öffentlichen Rechts zu tun? Fragen, die in dem Gesetz offengeblieben sind. Auf die Öffentlichkeitsarbeit bin ich schon gekommen, die natürlich mit der Finanzierung etwas zu tun hat, die aber auch unabhängig davon Bedeutung hat, in dem Augenblick, in dem die Parlamentsinformationen an das Volk überlagert werden von Fraktionsinformationen, und das heißt, von staatlich finanzierter und professioneller Werbetätigkeit.

Der letzte Komplex führt nun zum dritten Problem, das ich kurz ansprechen will, nämlich zu dem Verfassungsproblem, und damit auch zum Kern des eigentlichen Themas des Vortrages, indem ich danach frage, ob denn die Materie überhaupt durch Gesetz geregelt werden durfte. Es ist klar, oder jedenfalls sind sich alle darin einig, daß die Geschäftsordnungen nicht in der Lage wären, den Fraktionen die Rechtsfähigkeit zuzusprechen, weil man davon

ausgeht, daß die Geschäftsordnungen nur interne Regelungen enthalten dürfen, nicht aber Außenrechtsregelungen. Und es ist ja eine eminente Außenrechtsregelung, jemandem Rechtsfähigkeit zu verleihen. Wenn das aber so ist, würde das bedeuten, daß, wenn wir das Gesetz als zulässige Regelungsform ausschließen, mein Vorbehalt gegen die materielle Regelung, Teile eines nicht-rechtsfähigen Systems zu rechtsfähigen Systemen zu erklären, sozusagen eine formbezogene Entsprechung hätte. Das Parlament ist nämlich nicht rechtsfähig, es ist ein Organ des Staates, und natürlich hat es Rechte und Pflichten etwa gegenüber anderen Organen etc., damit kommen wir ja ganz gut zurecht. Aber niemals hat jemand behauptet, und es stimmte auch nicht, daß etwa das Parlament eine juristische Person des öffentlichen Rechts sei. Wie kann aber einem Subsystem eine größere Rechtsfähigkeit, eine größere Rechtsmacht zugesprochen werden, als dem System, zu dessen Zuarbeit es eigentlich nur geschaffen ist? § 47 AbgG sagt ja selbst, daß die Fraktionen lediglich an der Erfüllung der Aufgaben des Deutschen Bundestages mitwirken. Ich bezweifle, daß es verfassungsrechtlich zulässig ist, innerhalb eines von der Verfassung vorgegebenen Organs durch Gesetz ein selbständiges Unterorgan zu bilden. Im Grunde bedeutet das nichts anderes, als daß wir in den Fraktionen neue selbständige Verfassungsorgane haben, und die kann in meinen Augen das Gesetz nicht bilden, sondern nur die Verfassung.

Zurück zur Formfrage: Nach der allgemeinen Auffassung über die Wertigkeit von Geschäftsordnungen könnte die Regelung durch Gesetz nicht gemacht werden. Die Geschäftsordnung hätte die Rechtsmacht nicht, allgemeine Rechtsfähigkeit zu verleihen. Wenn man also einen Geschäftsordnungsvorbehalt für die inneren Angelegenheiten des Parlaments annähme, und ich nehme ihn an, dann ist das Gesetz eine unzulässige Form. Wir hätten es also mit einem Formenmißbrauch zu tun. Und jetzt ist die Frage: Stimmt es denn, daß wir einen Geschäftsordnungsvorbehalt haben? Wenn Sie in die Verfassung schauen, steht da, daß das Parlament, der Bundestag, sich eine Geschäftsordnung gibt. Was Geschäftsordnungsmaterien sind, ist bis auf kleine Randbereiche einigermaßen sicher. Selbstorganisation, Verfahren, Disziplin. Meist wird nur Verfahren und Disziplin genannt, aber wichtiger noch ist die Selbstorganisation.

Alle drei Materien sind immer durch Geschäftsordnung geregelt worden. Wenn das aber die drei wichtigen Bestandteile der Geschäftsordnungsmaterie sind, dann stellt sich die Frage, ob mit dem Satz „Der Bundestag gibt sich eine Geschäftsordnung“ auch ein Geschäftsordnungsbefehl erteilt ist, und das scheint mir evident zu sein: Der Bundestag muß sich eine Geschäftsordnung geben und hat das, wie alle anderen Parlamente, auch immer gemacht. Daher stellt sich jetzt nur noch die Frage, ob das bedeutet, daß Geschäftsordnungsmaterien durch Gesetz nicht geregelt werden dürfen, sondern nur durch Geschäftsordnung, ob also ein Geschäftsordnungsvorbehalt besteht. Das hätte den Vorteil, daß ein Teil der Regelungen, die die Fraktion gemacht haben, nicht möglich gewesen wäre, und da sie in meinen Augen auch

materiell verfassungsrechtlich unzulässig sind, wäre die Geschäftsordnung ein Schutz davor, daß das Parlament sich durch Gesetzgebung aus der Verfassung verabschiedet, sich als eigenes Verfassungsorgan etabliert. Und deswegen scheint es mir eine außerordentlich wichtige Frage, ob ein solcher Geschäftsordnungsvorbehalt besteht, und ich meine, er besteht, und er besteht aus gutem Grund, denn die Verfassung sagt, was die Verfassungsorgane sind. Kein Mensch käme z.B. auf die Idee, daß der Gesetzgeber ein Gesetz machen könnte, in dem er sagt, die Minister der F.D.P. in der Bundesregierung sind als Regierungsteil rechtsfähig, und zwar nicht deswegen, weil man sagt, das Parlament geht die Regierungsorganisation nichts an - da habe ich meine Bedenken, ob der Hinweis auf ein Hausgut der Regierung, das durch Gesetz nicht geregelt oder dirigiert werden könne, stimmt -, sondern weil ich glaube, es ist unzulässig, aus einem Verfassungsorgan, das verfassungsrechtlich fixiert ist, Teilorgane herauszunehmen und ihnen eine eigene Rechtspersönlichkeit zuzubilligen und sie damit aus dem Funktionszusammenhang des Organs herauszustellen. Ich will Ihnen das am Beispiel Öffentlichkeitsarbeit zeigen. Wenn das Parlament Öffentlichkeitsarbeit machen kann, und ich denke, jedes Verfassungsorgan kann Öffentlichkeitsarbeit machen, und sie tun es ja auch, dann haben wir es immer mit Nachrichten, Berichten, Publikationen, was es da alles gibt, über die Parlamentsarbeit zu tun, und das heißt automatisch, in diesen Nachrichten wird sowohl die Mehrheits- wie die Minderheitsmeinung dargestellt. Und so geschieht es auch in den offiziellen Parlamentsverlautbarungen. Das ist die Funktion der Parlamentsverlautbarungen. Es soll nicht per Mehrheit entschieden werden, welche Ansichten des Palaments an die Öffentlichkeit gehen. Wenn das Parlament sich an die Öffentlichkeit wendet, muß es sich vielmehr ganz, in seinem gesamten Umfang präsentieren und damit auch die Minderheitsmeinungen zu Wort kommen lassen. Wenn die Fraktionen anstelle des Parlaments, in Ergänzung des Parlaments, Öffentlichkeitsarbeit betreiben, geht die Sache automatisch über in eine Selbstdarstellung der Vorzüglichkeit der Fraktion selbst und des Mißmanagements der anderen Fraktion. Das ist, was wir normalerweise beim Wahlkampf haben, also den Wettbewerb und die Darstellungen im Wettbewerb zwischen verschiedenen konkurrierenden Gruppierungen. Der Charakter der Nachricht, die aus dem Parlament kommt, ist ein fundamental anderer, wenn sie das Parlament von sich aus gibt oder wenn sie die Fraktionen von sich aus geben, und deshalb ändert sich natürlich auch der Eindruck, den man vom Parlament hat. Und wenn man jetzt noch überlegt, daß die Fraktionen so viel Geld haben, können Sie sich ausrechnen, daß die Fraktionen, wenn sie wollten, jegliche Parlamentsöffentlichkeitsarbeit spielend überrollen können mit ihrer eigenen Öffentlichkeitsarbeit. Und sie könnten auch noch weiter gehen und sagen: Na gut, wenn wir schon so weit sind, dann können wir ja vielleicht das Parlament als Organ ausschlachten, und die Fleischteile, die wir da herausschneiden, auf die einzelnen Fraktionen verteilen. Zum Beispiel: Warum besitzen wir einen wissenschaftlichen Dienst im Parlament? Der muß ja in einem gewissen Sinne neutral sein, damit, wenn seine Gutachten angefordert werden, die Kampfhähne, etwa der Untersuchungsausschüsse, wenigstens die Chance haben, sich

darauf zu einigen, daß man vielleicht dem wissenschaftlichen Gutachten folgt. Man kann aber auch sagen: Das interessiert uns überhaupt nicht, wir bauen jetzt wissenschaftliche Stäbe - und das ist schon längst im Gange - in den Fraktionen auf. Dann fragt man sich verzweifelt: Ja warum soll es noch einen wissenschaftlichen Dienst des Bundestages geben? Den kann man doch einstellen. Wenn die Fraktionen glauben, ihre wissenschaftlich fundierten Meinungen können sie nur von fraktionsgebundenen Wissenschaftlern bekommen, dann braucht das Parlament keinen wissenschaftlichen Dienst mehr. Und dann bewegen wir uns auf ein Parlament zu, das praktisch nur noch der Ort ist, an dem sich die eigentlichen Machthaber gelegentlich treffen, weil sie gemeinsam etwas beschließen müssen, sonst aber nichts mehr. Das Parlament wäre in seinen Funktionen enorm beschränkt, und wir sind in meinen Augen gewaltig auf dem Wege dahin. Das Fraktionsgesetz ist ein Meilenstein auf diesem Wege, und wir werden noch erleben - im Augenblick ist das alles noch ganz harmlos -, was die Fraktionen in fünf oder zehn Jahren, wenn das Gesetz Bestand haben wird, machen werden.

Ich muß hinzufügen und möchte damit auch schließen: Ich habe versucht, das Gesetz vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen. Das ist natürlich außerordentlich schwer. Als Privatmann kann man das nicht, man ist ja nicht betroffen, eine Verfassungsbeschwerde scheidet also aus. Das einzige, was geht, ist die Organklage. Für die Organklage gewinnen sie niemanden, es sei denn, einen Fraktionslosen. Ein Fraktionsmitglied würde das nicht machen. Es fürchtet Klassenkeile und wäre ein toter Mann. Ich habe einen Fraktionslosen gefunden. Das Problem war nur das folgende: Das Gesetz ist im März '94 verabschiedet und veröffentlicht worden und trat am 1.1.1995 in Kraft. Die fraktionslosen Abgeordneten gab es aber nur bis zum Ende der Legislaturperiode Ende 1994, die tauchen nicht wieder auf, weil man ja nicht originär fraktionslos wird, sondern erst, wenn man schon einmal im Parlament ist. Bis der nächste Abgeordnete fraktionslos wird, wird es noch einige Zeit dauern - vielleicht jetzt bei der F.D.P., man weiß ja nie, was passieren kann. Jetzt habe ich mir überlegt, ich habe einen Fraktionslosen, ist eine Organklage zulässig? Ich mußte ein verletztes Recht haben. Natürlich sind massenweise Rechte verletzt, etwa mit der Regel, daß der Abgeordnete nur als Fraktionsmitglied Öffentlichkeitsarbeit, finanziert vom Staat, betreiben kann. Das verletzt natürlich den Fraktionslosen, der muß die ja auch für sich betreiben können. Aber das zu rügen, scheiterte daran, daß am 1.1.95, als das Gesetz in Kraft trat, die Organklagefrist schon abgelaufen war und der Abgeordnete natürlich mangels Wiederwahl nicht mehr im Parlament sitzen würde. Also konnte ich mich nicht auf irgendeine der materiellen Regeln des Gesetzes stützen. Ich konnte mich nur darauf stützen und habe mich darauf gestützt, zu behaupten, es gibt einen Geschäftsordnungsvorbehalt, das Parlament hat die falsche Rechtsform gewählt, und dieser Abgeordnete ist gezwungen gewesen, im März 1994 an einem

falschen Verfahren teilzunehmen. Und das verletzt ihn in seinen Organrechten. Ich muß gestehen: Das ist eine kühne These, freilich nicht im Hinblick auf den Geschäftsordnungsvorbehalt. Da gibt es eine Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach jedenfalls der Kernbereich der inneren Angelegenheiten des Parlaments dem Geschäftsordnungsvorbehalt unterfällt, nämlich anlässlich des Streits über die Kontrolle der Nachrichtendienste, als Die Grünen von der Kontrolle der Nachrichtendienste ferngehalten worden sind. Dieses Gesetz regelt ja Parlamentsrecht. Und die Frage war, ob das zulässig ist. In den Minderheitsvoten haben Böckenförde und Mahrenholz gesagt: Das ist unzulässig, es gibt einen allgemeinen Geschäftsordnungsvorbehalt. Die materielle Frage, ob es einen solchen Geschäftsordnungsvorbehalt gibt, hat das Gericht also eigentlich schon beantwortet. Und jetzt war nur noch die Frage zu beantworten - und ich denke, das ist eine wichtige Frage -, ob es zu den Organrechten des Abgeordneten gehört, nicht in ein Verfahren gezwungen zu werden, das unzulässig ist. Und insofern fand ich, daß meine Organklage zumindest zulässig war; das Gericht hat aber gesagt: Nein, sie ist nicht zulässig.

Tsatsos: Welches Verfahren wäre das unzulässige?

Meyer: Unzulässig ist, den Abgeordneten zu zwingen, über ein Fraktionsgesetz, das fundamentale Geschäftsordnungsmaterien enthält, abzustimmen. Entweder macht der Abgeordnete gar nichts, dann muß er seine parlamentarischen Mitwirkungsrechte aufgeben, oder er beteiligt sich an der Beratung und Abstimmung, dann ist er gezwungen, sich an einem in der Form verfassungswidrigen Vorhaben zu beteiligen. Und ich denke, daß es zu den Organrechten eines Abgeordneten gehört, nicht vor eine solche Alternative gestellt zu werden.

Tsatsos: Vielleicht scheidet es an dem Wort „gezwungen“.

Meyer: Nein, ich glaube nicht. Das Gericht hat mich natürlich gewarnt, daß es den Antrag als unzulässig ablehnen werde. Auch meine Gegenvorstellung hat nichts genutzt. Wie das Gericht aber die Klage abgewiesen hat, ist merkwürdig. Es hat nämlich auf etwas reagiert, was ich nicht vorgetragen habe, und ich müßte einen Aufsatz schreiben über die Kunst, einen Prozeß zu verlieren, den man nicht geführt hat. Sie sehen, daß der Versuch, das Gesetz vor das Verfassungsgericht zu bringen, gemacht worden, aber vorerst gescheitert ist. Jetzt muß ich auf den nächsten fraktionslosen Abgeordneten warten. Übrigens auch ein interessantes Thema über die Stellung von fraktionslosen Abgeordneten: Wenn die Fraktionen klagen, bezahlen sie ihren Gutachter und Prozeßbevollmächtigten natürlich aus dem Fraktionsgeld. Der Abgeordnete bekommt kein „Fraktionsgeld“.

Grawert: Wie ist es mit der PDS?

Meyer: Die PDS ..., also zunächst einmal möchte ich nicht so gerne für die PDS auftreten, das Ansinnen ist auch nicht an mich herangetragen worden. Gott sei Dank brauche ich mich nicht zu entscheiden. Und zweitens: Die PDS handelt genau wie die Altparteien. Die haben, als es um den Fraktionsstatus ging, so lange gepokert, bis die Nichtfraktionen, also die Gruppen, nach meiner Information im Prinzip mehr Geld bekommen haben als die Fraktionen, d.h. die Alt-Fraktionen haben die Gruppen ruhiggestellt, oder ruhig zu stellen versucht, indem sie sie einfach „geschmiert“ haben. Und ich denke, daß auch jetzt wieder die verfassungswidrige Behandlung der PDS durch Wohlgefälligkeit auf anderen Feldern, wo man nicht wohlgefällig sein muß, auszugleichen versucht wird. Möglicherweise führt dies zu der Abstinenz. Jedenfalls hat die PDS nichts unternommen. Und Die Grünen bedauerlicherweise auch nicht. Sie sind nicht auf die Idee gekommen. Mittlerweile sind die auch schon so etabliert, daß sie sagen: Gegen die Fraktion darf nichts gemacht werden. Entschuldigung, das war nur als Schlußwort gemeint.

Tsatsos: Ja, herzlichen Dank, lieber Herr Meyer. Es war faszinierend, mit Ihnen zu erleben, welche Politik hinter der Technik eines Gesetzes steckt. Das hat uns alle sehr angesprochen. Ich bin nun auch seit kurzem Fraktionsmitglied und erlebe, wenn Sie so wollen, eine andere Seite dieser Entwicklung. Und aus dieser Sicht, ohne die Fragen oder die Diskussionsbeiträge hier in eine Richtung prägen zu wollen, wollte ich nur zwei Sätze sagen.

Stichwort: Schwächung des Parlamentes. Ich will ein bißchen als advocatus diaboli sagen: Was heißt schon Schwächung des Parlamentes? Sie haben Recht, das führt auch dazu, aber die Schwächung des Parlamentes ist schon eingetreten, das wird nicht nur durch solche Gesetze bewirkt, und die Stärkung der organisierten politischen Richtungen, die war auch schon da. Wir haben also eine tatsächliche Entwicklung, wo die Parlamente nicht mehr das sind, was sie waren. Eine Frage: Waren sie mal anders? Das frage ich mich auch. Wo der einzelne, und das ist das bedauerliche, immer mehr schwindet und die großen Gruppierungen immer stärker werden und dadurch natürlich das Gesamtgesicht des Parlamentes, das doch so wichtig für die Glaubwürdigkeit der Politik außerhalb der Gruppierungen ist, untergeht. Also ein Stichwort: Schwächung des Parlamentes, was wird mit dem einzelnen? Den haben sie in diesem Bereich ja auch sehr stark und zu Recht angesprochen.

Aber jetzt noch etwas zu § 47, Sie sagen, daß die Fraktionen national und international zusammenarbeiten. Und da haben Sie gesagt: "Stichwort Reise". Das glaube ich nicht, das

ist nicht das Primäre. Was ich erlebe, das will ich gerne einbringen in die Diskussion, ist, das hier nicht die Reise eine Rolle spielt, sondern der Versuch der Finanzierung anderer Fraktionen im Ausland durch nationales Fraktionsgeld. Und somit wird starke Außenpolitik betrieben. Das erleben wir auf europäischer Ebene sehr stark. Es gibt eine Finanzierungspolitik der Reichen. Wenn ich Ihnen sagen würde, daß die griechische SPD-Fraktion Geld hat, also die deutsche würde das natürlich nicht glauben. Aber umgekehrt ja. Und das ist ein großes Thema. Ich glaube, dies gilt ebenso für § 47 Abs. 2, zu dem ich zunächst Ihr Stichwort "Reise" daneben geschrieben habe; dann habe ich es aber gestrichen und habe gesagt: "Außenpolitik". Und das ist ein Stück Wahrheit, die ich gerne auf den Tisch bringen wollte. Und überhaupt: Ich kämpfe mit Ihnen zusammen und ich bin ganz Ihrer Meinung, daß wir hier einen Geschäftsordnungsvorbehalt haben; wo kämen wir hin, das gehört doch zur Substanz des Parlamentes. Nur haben wir einen fantastischen Zuwachs der Betätigungsfelder der Fraktionen, und der hat seinen Grund. Die Fraktionen sind viel stärker als die Parlamente, die am europäischen und internationalen politischen Geschehen mitwirken. Ich erlebe nirgends den Deutschen Bundestag. Ich erlebe wohl die Fraktionen. In der internationalen Entwicklung höre ich nichts von den Parlamenten. Ich höre aber täglich was von den Fraktionen. Und das sagt mir was. Ich sage "Ja" zu Ihren Bedenken, "Ja" zu Ihrer Klage, "Ja" zum Geschäftsordnungsvorbehalt, "Ja" zur Verfassungswidrigkeit dieser Finanzierung, "Ja" zur Umgehung der Parteienfinanzierung, ganz klar. Auf der anderen Seite gibt es aber das Bild des internationalen Geschehens. Da sind Fraktionen am Ball, die hört man, die kennt man, die handeln, die agieren, die betreiben Außenpolitik. Und, wie immer, lieber Herr Meyer, wir haben einmal unsere gut verstandene Rechtsdogmatik, und es soll dabei bleiben, mit allen rechtspolitischen Argumenten natürlich, und eine rasche tatsächliche Entwicklung, die uns natürlich einige Gedanken macht. Es ist kein Zufall, daß man die Fraktionen dann auch aufrüstet. Da spielen sehr viele Kräfte mit. So wollte ich mal ein bißchen aus dem Herzen sprechen, indem ich aber sage: Mich hat die ganze Argumentation überzeugt.

Schultz: Ich möchte ein bißchen an den Argumentationsstrang weiterführen, den Herr Tsatsos angefangen hat. Diese Art von Bedeutung der Fraktion leuchtet mir ein. Ich möchte einhaken bei der Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion. Ich denke, Öffentlichkeitsarbeit der Fraktion ist qualitativ etwas anderes, als wenn das Parlament informiert oder die Parteien oder die Bundesregierung. Mir ist das sehr stark aufgefallen im Zusammenhang mit Fragen „Frauen und Recht“, mit denen ich mich beschäftige. Die Fraktion der Grünen hat relativ früh angefangen, als Fraktion zu informieren. Da gab es einmal ein Heft über das Antidiskriminierungsgesetz, dann gab es ein Heft über Frauen und Rente '92. Bei den anderen

Fraktionen habe ich eigentlich gar nicht so Entsprechendes wahrgenommen. Ich fand das interessant, weil es ganz deutlich die kontroverse Position der Grünen in die Diskussion einbrachte. Die SPD hatte (als Partei) parallel bei der Friedrich Ebert-Stiftung irgendwas laufen, aber das war qualitativ etwas anderes. Es war auch nicht so deutlich, wie von der SPD das Gleichstellungsgesetz in die Diskussion gebracht wurde. Das war nicht so parteiisch. Die CDU/CSU hat ihre Heftchen „Die Bundesregierung informiert“, und, ja gut, für die F.D.P. ist das alles kein Thema. Also: Richtig wahrgenommen habe ich es nur von den Grünen, und da fand ich es eigentlich eine wichtige Idee, von einer Fraktion diese Art parteiischer und dann auch wissenschaftlich fundierter Diskussionsbeiträge zu bekommen.

Meyer: Darf ich vielleicht intervenieren, um zu verhindern, daß unnötige Kontroversen aufkommen. Ich habe am Anfang nicht gesagt, was ich hätte sagen können und vielleicht auch sollen, daß ich die Fraktion natürlich für unverzichtbar halte, daß ihre Bedeutung auch in der parlamentarischen Arbeit gar nicht überschätzt werden kann. Darum geht's mir nicht. Man muß sich nur klarmachen: Die Fraktionen oder die Frage, wie gut die Fraktionen gestellt werden, hat erstens etwas zu tun mit der Frage, wie geht's der Partei im Verhältnis zur Fraktion - und ihr Beispiel ist ein typisches Beispiel: Diese Heftchen hätte die Partei herum-schicken müssen. Es hat die Fraktion gemacht, weil sie das Geld hatte. An diesem Beispiel sehen Sie, daß die Partei- und Fraktionsfinanzierung sozusagen gegenseitig substituierbar ist; was es natürlich lächerlich macht, wenn das Bundesverfassungsgericht die Parteifinanzierung plafoniert und die Fraktionsfinanzierung daneben in immense Höhen steigen kann. Drittens geht es - das haben Sie angesprochen - um das Verhältnis der Fraktion zu dem einzelnen Abgeordneten. Der ist doch ein kleines Würstchen gegenüber der Macht der Fraktionsführung. Wer hat denn die Geschäfte gemacht bei der F.D.P.? Das war im wesentlichen Herr Solms, nicht die Fraktion. Natürlich muß das auch irgendwie so geschehen, denn die Fraktionen müssen ja verhandlungsfähig sein. Aber man muß sehen, daß das Verhältnis von Fraktion und Fraktionsmitglied, in dem Augenblick noch ungünstiger für das Mitglied wird, und das sind meine Bedenken gegen Ihre These. Die Wirklichkeit ist mir auch klar. Die Frage ist nur, ob wir versuchen, retardierend zu argumentieren, oder ob wir sagen: Das ist sowieso schon so, da können wir das auch noch geben. Das ist in meinen Augen falsch.

Ich habe mir überlegt, was denn eigentlich wäre, wenn man der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts folgte, die immer wieder darauf beharrt, die Fraktionen beruhen auf dem freien Mandat der Mitglieder, die sich zusammenschließen - dazu habe ich auch eine eigene Meinung. Dann wäre es doch das Logischste zu sagen, die Fraktionen werden von ihren Mitgliedern finanziert. Denn dann können die Mitglieder sagen, wieviel sie von ihrer

Kompetenz an eine Zentrale abgeben, und wieviel nicht. Das Partei- und Fraktionsestablishment würde verrückt werden, wenn dieser Vorschlag auch nur annähernd eine Chance auf Realisierung hätte, aber logisch und systematisch gesehen wäre das ideal, denn dann müßten die Fraktionen jederzeit ihre Tätigkeit gegenüber jedem einzelnen Mitglied rechtfertigen und auch ihren Finanzhunger rechtfertigen. Die Folge wäre nur, daß wir allein die Aufwandsentschädigung für die Abgeordneten um das Dreifache steigern müßten - so groß sind die Volumina, die bei der Fraktionsfinanzierung in Rede stehen. Aber sei's drum, ich hätte nichts dagegen. Dann würde sich zum Beispiel herausstellen, daß überflüssige - auf die Außenpolitik komme ich noch - Reisen, die qua Fraktionsgelder gemacht werden, schlicht nicht stattfinden würden, weil niemand tolerieren würde, daß mit seinem Geld so etwas gemacht würde. Denn das Fraktionsgeld ist jetzt das anonyme Geld. Auf Kosten eines anonymen Geldes reist man gerne. Und schließlich dürfen wir nicht vergessen, daß das Maß der Fraktionsfinanzierung ein Gleichheitsproblem aufwirft im Hinblick auf die nichtparlamentarischen Parteien. Für die „parlamentarischen“ Parteien ist der Effekt ein anderer, da Fraktionsaktivitäten auch ihnen zugute kommen. Aber die nichtparlamentarischen Parteien sind in dem Augenblick natürlich außerordentlich viel schlechter gestellt, in dem die Fraktionsfinanzierung so stark wächst. Insofern sind bei dem Problem viele Dinge zu betrachten, und ich denke, das ist ein Argument dafür, retardierend zu argumentieren und nicht zu sagen: Die Schwächung ist doch schon eingetreten.

Und nun zum Problem der Außenpolitik. Das scheint mir ein ganz wichtiges Problem zu sein. Tatsächlich machen alle bei uns Außenpolitik, angefangen vom Bundesverfassungsgericht.

Es reist zu den unterentwickelten mittel- und osteuropäischen Ländern, ja in die Türkei und sagt denen, wie man die Verfassungsgerichtsbarkeit organisieren soll. Und man reist nicht nur, sondern hat im Gepäck eine ganze oder mehrere Entscheidungssammlungen und auch sonst noch Material. Das ist Außenpolitik, begrenzte Außenpolitik. Die ist immer betrieben worden. Man hat sich auch immer gegenseitig besucht, das war immer sehr fein. Die Regierung macht natürlich Außenpolitik; sie muß sie ja von Hause aus machen. Auch das Parlament steht nicht zurück. Wenn irgendein Parlament in Europa 150 Jahre alt wird, dann zieht natürlich die deutsche Parlamentspräsidentin mit einer Delegation dahin; das finde ich auch ganz richtig. Ich denke, man muß aber differenzieren. Es ist ein Unterschied, ob man echte Außenpolitik betreibt und wirklich außenpolitisch aktiv wird, oder ob man Parlamentsunterstützung gibt für andere Parlamente. Da hätte ich keine Bedenken. Und ich meine auch, eine Parlamentsunterstützung wäre ganz eindeutig besser als eine Fraktionsunterstüt-

zung, denn mit einer Fraktionsunterstützung greifen sie ja in das Kräfteverhältnis des auswärtigen Staates ein. Wenn sie mit ihren Fraktionsgeldern die Ihnen genehme politische Linie im auswärtigen Staat unterstützen, dann nehmen sie teil an der Innenpolitik und differenzieren innerhalb der Innenpolitik. Wenn das Parlament als solche Hilfe an das fremde Parlament gäbe, wäre das nicht möglich. Dann müßten die Gelder in dem Parlament, falls es zu einer Umverteilung kommt, nach dem Verhältnis der Stärke verteilt werden. Insofern hat es durchaus etwas für sich, das Parlament und nicht die Fraktionen für zuständig zu halten, wenn denn schon eine solche Hilfsaußenpolitik gemacht wird.

Ich denke, man muß in Europa die Sache etwas anders sehen; und zwar deswegen, weil Europa, und das sind ja wir auch, sich in einem so merkwürdigen Zwischenstadium befindet, daß man nicht weiß, ob das europäische Parlament nun eigentlich schon ein Parlament oder erst auf dem Wege dahin ist, ob wir schon Teil eines parlamentarischen Systems sind oder wie man sich das eigentlich vorstellen soll. Und in einem solchen unsicheren, ja unklaren Zwischenstatus denke ich, ist es nicht verboten, sondern natürlich, daß fraktionsweise versucht wird, mit den Fraktionen im Europäischen Parlament Kontakte aufzunehmen. Das wäre im übrigen nicht anders, als wenn Sie sagen: Natürlich kann die Fraktion der hessischen CDU mit der Bundestagsfraktion einmal ein gemeinsames Spargelesen, was weiß ich, in Assmannshausen veranstalten, und dabei auch über Sachfragen sprechen. Die Zulässigkeit hat noch niemand bestritten. Und ich denke, man sollte die europäischen Probleme in diesem bundesstaatlichen Verständnis sehen. Aber ob es wirklich zulässig ist, daß - was weiß ich - das russische Parlament qua Fraktion unterstützt würde, daran habe ich meine Zweifel. Wenn die Parteien das machen, ist das ihre Sache, daß die Fraktionen das machen, liegt nur daran, daß die Geld haben, die Partei aber nicht.

Die Parteien werden immer unwichtiger. Das ist nicht ungefährlich. Ich denke, daß die F.D.P. gerade daran gescheitert ist oder scheitern wird, wenn sie scheitert. Die F.D.P.-Fraktion im Bundestag hat sich nämlich nie sonderlich darum gekümmert, was die Partei gewollt hat. Die F.D.P.-Fraktion hat immer „rechter“ agiert, und zwar prononciert rechter als die Partei in ihren Äußerungen gewesen ist. Und das zahlt sich irgendwann aus, und zwar negativ für die Partei. Das heißt, die Fraktionen stehen in der Gefahr, sich von ihrem eigenen Untergrund abzulösen, weil sie praktisch autark sind. Sie brauchen die Partei nicht mehr. Sie brauchen sie nur zur Organisation von Wahlkämpfen, zur äußeren Organisation von Wahlkämpfen. Wenn Sie einmal sehen, welche Bedeutung etwa so ein Mann wie Hintze hat, die ist doch minimal. Gegenüber Schäuble ist er doch ein politisches Leichtgewicht erster Güte. Das war früher nicht so. Die Geschäftsführer haben eine durchaus nicht unbedeutende Rolle gespielt. Je stärker aber die Fraktionen werden, um so unbedeutender wird die Partei und

auch die Parteiorganisation. Und das kann dazu führen, daß die Fraktionen die Bodenhaftung verlieren. Das ist durchaus eine Gefahr und keineswegs nur positiv für die Fraktionen.

Adamietz: Also, ich bin auch der Meinung, daß wir längst einen Fraktionenstaat haben. Seit langem schon, nicht erst seit den letzten Jahren. Ich bin auch durchaus mit der Tendenz, also der kritischen Tendenz, des Vortrags, einverstanden. Das kann ich auch freimütig sagen, weil ich vor 15 Jahren schon - anders aber als Sie, immer vergeblich - beim Bundesverfassungsgericht diese Sachen angemahnt habe, auch die Rechte eines einzelnen Abgeordneten, über den Haushalt mitzubestimmen, also irgendwo zu sagen, eben nicht in der Fraktion unterzugehen - und, und, und. Dasselbe gilt für die Frage der Finanzierung der Fraktionen, insbesondere auch ihrer Werbung. Damals war es noch üblich, daß die Fraktionen richtig Partei-Wahlkampfwerbung gemacht haben, die haben richtige Anzeigen reingesetzt. Heute werden auch noch Anzeigen reingesetzt, aber ein bißchen kaschierter, als Rechenschaftsbericht. Also, da stand dann richtig sozusagen: „Wählt uns“, - gegen das Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Gleichwohl, ich denke, mein Beitrag hier kann auch darin liegen, die Sicht von jemandem, der in den Fraktionen drin war, beizusteuern oder zu sagen, wie das faktisch ist. Und ich will zwei Bereiche erwähnen, nur mal kurz von der faktischen Lage was ergänzen. Die Fraktion der F.D.P. in der bremischen Bürgerschaft, letzte Wahlperiode (gestern war der letzte Tag, also wir sind nun amtlich draußen, ich auch, und kann jetzt wieder ganz frei reden): 100 Abgeordnete hatten wir, die F.D.P. hatte 10, Die Grünen 11 und die SPD und CDU so 30, 40, und die DVU hatten wir mit 6 drin, 5 war Fraktionsstatus. In Bremen haben wir ein Parlamentsgebäude, das praktisch nur einen Plenarsaal hat und ein paar Sitzungssäle. D.h. die Fraktionen kommen selber unter, sie müssen sich selber Räumlichkeiten mieten. In Bremen haben wir einen wissenschaftlichen Dienst, der besteht aus einer Person plus einer Sekretärin: ein höherer Jurist, mehr nicht, d.h. auch hier ist kein wissenschaftlicher Dienst ausgearbeitet, die haben eine Bibliothek und eine Bibliothekarin. D.h. alles weitere ist nicht vom Parlament organisiert. Das ist in anderen Parlamenten, im Bundestag und anderen Ländern, anders. Baden-Württemberg hat ein sehr ausgefeiltes System und, und, und. Deswegen aber gibt es in Bremen Fraktionsmittel, die Fraktionen kriegen Geld, so daß sie sich Büros mieten können, haben Geschäftsführer, haben wissenschaftliche Mitarbeiter. Wir hatten zwei wissenschaftliche Mitarbeiter (eine Juristin, einen Politologen), zwei Sekretärinnen und einen Boten, also ungefähr 4, 5 Leute (halbtags zum Teil) und einen Hauptgeschäftsführer, der wurde allerdings durch spezielle Verträge auch sehr gut besoldet, B-Besoldung (das haben die Geschäftsführer durchgesetzt; die Geschäftsführer sind in der Tat alle, von allen Fraktionen, eine eigene Clique und eigene Macht). Mit diesem Potential haben wir sozusagen nun Politik gemacht, sei es Opposition, sei es Regie-

lungstätigkeit. Bis dahin, und ich sage das freimütig, daß wir schlechte Verwaltung und schlechte Regierung zu korrigieren hatten. Bis dahin, daß wir die Haushaltsanträge in der Nacht vor der Sitzung geschrieben haben, weil die Verwaltung nicht in der Lage war, das noch umzusetzen. Ich will damit deutlich machen: Man kriegt buchstäblich von einem Tag auf den anderen - Dienstags ist die Senatssitzung, Mittwochs ist das Parlament (nicht jede Woche und nicht jeden Tag ist das so aber so kann das dann auch zeitlich kommen durch Dringlichkeit) - Pakete von Vorlagen, ob das nun der Bau einer Müllverbrennungsanlage ist oder ob das ein Staatsvertrag ist oder, oder, oder, also von durchaus gewichtiger Qualität, die sehr kurzfristig dann zu beraten sind. Soll ich da zu einem wissenschaftlichen Dienst gehen und mir das erklären lassen? Es geht meistens ja auch nicht um die Frage: Wie verstehe ich das juristisch, sondern: Wie bewerte ich das, wenn ich es so und so verstehen kann. D.h. es ist schon eine Kombination. Wir wissen auch, daß Wissenschaft nicht „neutral“ ist. Also, das Ende vom Lied: Es spricht doch sehr viel dafür, daß die Fraktionen irgendwie ausgestattet sein müssen. Die müssen irgendwo arbeitsfähig sein. Und ich komme gleich noch zu den anderen Punkten. Ich will jetzt nur mal eben sagen, wie das bei uns abgewickelt worden ist. Jetzt ist die Fraktion in der Tat aus dem Parlament geflogen. Da gibt es diese Regelung, sie hat eine Rechtsnachfolgerin, wenn sie neu gewählt wird. Wir haben sonst Diskontinuität. Formal wird dieser Grundsatz also aufrechterhalten. Bei Arbeitsverträgen natürlich nicht, das geht nach BGB, eventuell wollen wir auch nicht wissen, ist das öffentlicher Dienst nach BAT oder ist das Zivilrecht? Der Fraktionsvorsitzende hatte vor Jahren, als es noch gar keine Fraktionsgesetze gab, einfach hingeschrieben: Jawohl, Du wirst angestellt für 40 Wochenstunden, ich hätte beinahe gesagt handschriftlich, also maschinenschriftlich, aber mehr aus dem Handgelenk. Die Mitarbeiter sitzen jetzt auf der Straße, die haben Ansprüche. Wir haben Rückstellungen gemacht, in der Tat. Wir sind froh, daß wir dem Parlament sagen können - Bremen ist ja auch ziemlich pleite -: Das, was ihr denen als Verlust für den Arbeitsplatz jetzt zahlen müßt, was natürlich auch strittig ist, auch wegen der Kündigungsfristen usw., das ist jedenfalls da aus der Rückstellung. Wir sind in Bremen nun ganz bescheiden. Ich will nur darauf aufmerksam machen, das ist kein Problem jetzt von irgendwie bösen Fraktionen, daß Rückstellungen erfolgen. Also daß die einen mehr tun als die anderen, das mag schon sein. Die Grünen haben jetzt noch Rechtsstreite darüber anhängig, als sie '83 aus dem Bundestag rausgekommen sind, weil nämlich das alles ungeklärt war. Und da waren natürlich dann auch Mitarbeiter, die sagten: Ich möchte jetzt hier nun eine Abfindung haben, ich habe meinen Arbeitsplatz verloren. D.h. ich muß auch Antworten finden auf solche Probleme, die mit dem parlamentarischen Tätigkeitsfeld zusammenhängen und mit den Problemen, die dann kommen. Das kann sein, weil das ja, wenn man so will, Tendenzbetriebe sind, daß man sich von jemandem lösen muß, weil der politisch nicht mehr

der Auffassung ist, völlig klar, aber vor allen Dingen durch die Wahlentscheidung. Also konstruiere ich wirklich, daß die Fraktionen nur vier Jahre existent sind. Wir haben jetzt in Bremen aber erstmals eingeführt, daß wir das Parlament auch vorzeitig auflösen können. Ich kann also nicht im Arbeitsvertrag auf vier Jahre schielen und sagen: befristet bis dann und dann, wenn ich nach einem halben Jahr Neuwahl habe. Also, ich will damit nur sagen, dieser ganze Komplex birgt vielfältige Probleme, dafür muß ich Lösungen anbieten. Und eine Lösung war natürlich hier Rechtsfähigkeit und ähnliches. Daß da noch Pferdefüße mit drin sind, konzedere ich. Aber gewissermaßen in der Frage, was nun tun und welches Problem lösen und welches offenlassen, haben wir uns natürlich, und ich habe da auch wieder den Finger mitgehoben, gesagt: Na gut, also die haben natürlich das Bundestagsgesetz praktisch abgeschrieben, und wir übertragen das dann quasi. Wie kompliziert das wird, noch mit einem letzten Hinweis: In Bremen klagt jetzt die Bürgerschaft, also das Parlament, der Präsident als Vertreter des Parlaments, als Ganzes gegen die DVU-Abgeordneten wegen Verschwendung dieser Fraktionsgelder, die sie gekriegt haben, weil die privat sich das sozusagen angeeignet haben -, der eine hat einen Kühlschrank davon gekauft, und, und, und - also sozusagen wegen Verschleuderung, wegen nichtzweckgebundener Verausgabung. Das Parlament ist aufgelöst, die Fraktion gibt es nicht mehr. Die Verwaltung kann natürlich auch diese Gelder gar nicht mehr einbehalten - das sind ja so monatliche Zuschüsse. Da hätte man ja sagen können: Die behalten wir jetzt einfach ein, bis das zurückgezahlt ist. Das geht nicht, weil die Fraktion natürlich nicht mehr existent ist, und das Parlament ja jetzt insgesamt aufgelöst ist. Also, das ist noch sehr strittig, und auch da genau die Frage: Gehört das nun vor den Staatsgerichtshof, gehört das vor das Verwaltungsgericht, gehört das vor ein Zivilgericht? Sie haben sich für den Staatsgerichtshof entschieden. Alles nicht so ganz einfach, will ich damit nur sagen.

Zu meinen Kritikpunkten aber jetzt an Ihrem Vortrag Herr Meyer, will ich doch eben sagen: Ist nicht Ihre Vorstellung vom Parlament gewissermaßen doch ein wenig zu idealistisch im positivsten Sinne? D.h., das Parlament, idealtypisch, ist das Verfassungsorgan, es steht dann der Regierung gegenüber, steht damit auch der Öffentlichkeit gegenüber, gibt - wie in NRW - „Landtag intern“ ein schönes neutrales Papierchen heraus, und darin drei Spalten, für jede Fraktion eine, oder so ähnlich. Oder ist es eben nicht tatsächlich so, daß es die Fraktionen sind, die politischen Kampfinstrumente par excellence? Wir sind im Fraktionsstaat, die Parteien sind - fast hätte ich gesagt: Anhängsel der Fraktionen statt umgekehrt. Fraktionen sind in der politischen Realität, aber auch in der Verfassungswirklichkeit, sanktioniert, wenn das Bundesverfassungsgericht sagt: Das sind lebensnotwendige, unverzichtbare Einrichtungen, noch bevor es so in Verfassungen stand. Wir in Bremen haben es inzwi-

schen in der Landesverfassung, daß es Fraktionen gibt, wie die neuen Länder, die meisten haben es ja inzwischen in der Verfassung. Also bevor das noch verfassungstextlich verankert ist, hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Die sind lebensnotwendig für die Demokratie. Also, das ist auch ein dolles Stück eigentlich, wie sozusagen eine Verfassungsinstitution erfunden wird, oder sanktioniert wird. Aber wenn dem so ist, dann müssen die doch agieren. Und dann müssen die in der Tat politisch agieren. Und ich sage mal ganz drastisch - da mag man jetzt so oder so der Meinung sein -: Ich habe vielfach in meinem politischen Leben den Eindruck gehabt, daß wir uns als gesamte Fraktion gegenüber der Öffentlichkeit überhaupt nicht klarmachen können. Weil wir in einem bestimmten politischen Klima sind. Und ich sage das auch mal ganz freimütig: Das ist auch politisch fixiert. In Bremen, in einem kleinräumigen Milieu, wenn man u.U. eine kontroverse Meinung hat, die mit diesem Milieu nicht übereinstimmt, das kommt überhaupt nicht „rüber“. Und da kommt eine Fraktion schon auf die Idee und sagt: Ich muß da Öffentlichkeitsarbeit machen. Der Wähler hat ja auch Anspruch darauf zu fragen, was machst Du denn da? Es ist ja nicht so, daß eine Fraktion Politik macht, und nach vier Jahren, ja dann hat sie ihre Arbeit erledigt, ich hätte beinahe gesagt, wie jemand, der Hausmeister ist oder der eine Bibliothek verwaltet oder so, dann ist es gut, dann hat er seine Arbeit erledigt, und dann kann man gucken, meinetwegen dem auch Orden geben, daß er das ordentlich erledigt hat oder auch nicht. Aber so ist ja die Fiktion, die „Fraktion“ wird nie wieder gewählt, und alles andere war dann die Partei. Woran soll denn die Partei gemessen werden? Doch an den Taten der Fraktionen. Also irgendwo muß das schon rüberkommen und irgendwo muß die Fraktion tätig sein, und ich will es zuspitzen auf die Beispiele, die Sie gesagt haben mit der Zusammenarbeit. Da wird finanziert - soweit ich das weiß, ich habe da nicht näheren Einblick, aber soweit ich es weiß - beispielsweise die Fraktionsvorsitzendenkonferenz. Also, ich weiß es von der F.D.P., alle Landtagsfraktionen mit Bundestagsfraktion machen jedes halbe Jahr so eine Konferenz. Die kostet natürlich Geld, klar, da entstehen Hotelkosten usw., aber auch für Referenten und, und, und. Also ein Beispiel, das mag man Reisetätigkeit nennen. Aber es ist für uns schon sehr wichtig zur Koordinierung, daß natürlich - und so ist es doch in der Politik - ständig argumentiert wird (habe ich auch immer gerne gemacht) mit den Positionen der jeweils gegenüberliegenden Fraktion in einem anderen Bundesland. Also ich habe in Bremen immer wunderbar der SPD vorhalten können, was die SPD in Bayern sagt, weil sie da in der Opposition ist und schwer gegen eine absolute Mehrheit immer angekämpft hat. Daß das verzahnt ist, daß der Öffentlichkeitsmechanismus sozusagen verknüpft ist, ist klar. Der staatsrechtliche Hintergrund, würde ich sagen, liegt doch darin, wenn wir gegenüber einer Ministerialbürokratie, die ich in der Tat als übermächtig einschätze, politisch überhaupt noch was erreichen wollen, müssen wir uns auch organisieren. Das war ja auch die Idee des

wissenschaftlichen Dienstes, von Technikfolgenabschätzung, und und. Was machen die denn, die „Ministerialbürokraten“? Die machen die interministeriellen Konferenzen. Der Bremer Bildungssenator entscheidet doch nichts mehr. Die KMK macht das. Aber, wer nicht organisiert ist, sozusagen um sich der geballten Ministerialkonferenz entgegenzustellen, sind die Fraktionen. Unser Innenminister der kommt doch an und sagt, die Innenministerkonferenz, oder der Justizminister, die Justizministerkonferenz hat das und das gemacht. Da mögen die sich noch als A- und B-Länder streiten, aber dann kommen sie mit dem fertigen Papier hin, und da sollen wir als Fraktion noch ein Jota anderes sagen? Die kommen mit dem fertigen Rundfunk-Staatsvertrag an. Da können wir als Fraktion überhaupt nicht mal einen Millimeter ändern. Also, ich will damit sagen: Wenn Politik im Parlament nicht in der früheren Ebene eingreifen kann, dann findet sie gar nicht mehr statt. Und sehen wir das ganze jetzt mal positiv: Das sollte der guten Idee nach, jetzt bin ich idealistisch, der guten Idee nach dazu dienen, Parlamentarismus aufzuwerten, zu versuchen, in solche Mechanismen noch Einfluß zu nehmen, weil im Vorfeld das nötig ist, weil Koordination nötig ist, weil auch eine Kommunikation mit der Öffentlichkeit nötig ist. Es kann aber auch dann, da gebe ich Ihnen völlig recht, schief laufen. Und ich meine auch, daß die Fraktionenfinanzierung insgesamt, also vom ganzen Plafond her, auch schief gelaufen ist oder schief läuft.

Meyer: Ich glaube, es reicht, wenn ich zwei Sätze dazu sage. Erstmal ist es selbstverständlich, daß die Fraktionen eine Ausstattung haben müssen. Um es ganz klar zu sagen: In meinen Augen sind Fraktionen natürliche Bestandteile der öffentlich organisierten Staatlichkeit. Es sind keine privaten Vereine; sie sind ja nicht da, um zusammen Fußball zu spielen, sondern um zusammen ihre Funktionen als Abgeordnete auszuüben. Selbstverständlich sind sie deswegen zu finanzieren, genauso wie das Bundesverfassungsgericht oder das Innenministerium zu finanzieren ist. Sie unterliegen in meinen Augen prinzipiell auch denselben Finanzierungsregeln, was etwa die Offenheit, die Spezifizierung etc. angeht. Die Krux der Aufgabenbeschreibung des § 47 AbgG besteht ja darin, daß er Grundlage ist für die Finanzierungsansprüche. Man hätte auch hereinschreiben können, die Fraktionen haben die Aufgabe, sich über die gesellschaftliche Entwicklung zu orientieren und dabei zusammenzuarbeiten mit den Gewerkschaften, mit den Arbeitgeberverbänden, mit der Großindustrie, mit den Großbanken. Wenn - horribile dictu - der Fraktionsvorstand der SPD zu einer gemeinsamen Sitzung mit dem Vorstand der Deutschen Bank fahren würde, würde er dann sagen können: Der Staat muß das finanzieren. Früher hätte man gesagt: Ob ihr das macht, ist euer Problem; ihr könnt das machen, kein Mensch kann euch das verbieten. Und soviel Geld, daß man das machen kann, haben sie allemal gehabt. Aber jetzt sagen sie, wir müssen das und das noch machen und brauchen dafür Geld; das ist das Problem. Also ich sehe weniger in

der Beschreibung der zulässigen Aktivitäten irgendeine Schwierigkeit. Da würde ich selbst viel weiter gehen, als hier formuliert worden ist, sondern ich sehe das Unangenehme darin, daß die Umschreibung nur gemacht wurde, um Finanzansprüche zu haben. Das ist das Problem. Daß das Notwendige auch gemacht wird, da habe ich überhaupt keine Bedenken.

Was die Öffentlichkeitsarbeit angeht, ist es genau dasselbe. Selbstverständlich können die Fraktionen nach außen hin erklären, was sie alles gemacht haben, was sie für falsch und was sie für richtig halten. Das haben sie auch immer gemacht. Natürlich können sie sich an die Presse wenden. Aber wenn hier steht „Öffentlichkeitsarbeit“, dann heißt das, ein Publizitätsmanagement aufzubauen, das nun möglichst umfangreich die Medienlandschaft beackert mit irgendwelchen Publikationen, die sagen, wie gut die Fraktion ist. Und Sie haben ja selbst gesagt, vor den Wahlen tauchen gelegentlich Anzeigen auf; „Die Fraktion ...“ Ich habe zwei entdeckt, vor der Niedersachsenwahl hat Herr Solms mit seinem Konterfei auf einer halben Seite der FAZ, auf der nur zwei Sätze überhaupt standen, irgendwelche Leistungen der F.D.P plakativ herausgestellt; das sei die Leistung der Fraktion gewesen. Das ist der normale Typ von Öffentlichkeitsarbeit, und das ist reine Propaganda. Das ist nicht so wie die genannten Broschüren, in denen etwas Sachliches steht. Da steht nichts drin als: Wir sind gut. Oder: Wir sind besser als die anderen. Also Persil-Werbung. Und eine solche Werbung ist jetzt sanktioniert, denn der Terminus Öffentlichkeitsarbeit meint eben ein bißchen mehr, als sich an die Presse zu wenden, oder zu versuchen, Leute zu überzeugen, was natürlich eine der Möglichkeiten der Fraktionen ist.

Was die Arbeitsverhältnisse betrifft, die natürlich prekär sind, so vertrete ich ganz einfach folgende These: Wenn die Fraktionen zum Staat gehören, sind sie gefälligst auch, was die Arbeitsverhältnisse der bei ihnen Arbeitenden angeht, so zu behandeln, wie alle anderen staatlichen Systeme. Und wenn sie glauben, daß sie mit dem normalen Staats-Arbeitsrecht nicht zurechtkommen, dann sollen sie dieses dieses Arbeitsrecht ändern und sagen: Kündigungen, etwa von Fraktionsangehörigen, sind zulässig, wenn die Fraktion aus dem Parlament ausscheidet, und dann sind, was weiß ich, für vier Jahre Abstandszahlungen zu leisten. Das kann man ja schließlich machen. Das wäre der richtige Weg. Und man könnte auch sagen, wie es auch jetzt gehandhabt wird: Über die Anstellung der Person entscheiden die Fraktionen und nicht etwa der Parlamentspräsident. Das ist doch selbstverständlich, das muß so sein. Die Fraktionen müssen doch mit Leuten zusammenarbeiten, denen sie vertrauen können. Aber das zwingt nicht dazu, die Fraktionen zum Arbeitgeber zu machen, also für ein Subsystem des Staates ein eigenes Arbeitgebersystem aufzubauen. Ich denke, daß das Schritt für Schritt die völlige Freistellung der Fraktionen von jeglicher Bindung an das, was

der Staat ist, bedeutet. Die Fraktionen wollen sozusagen alle Vorteile haben, sie wollen staatlich finanziert sein und so viel Freiheit haben, wie sie der Private hat. Das ist natürlich eine ideale Kombination.

Stefanou: Ich hätte eine Verständnisfrage, Stichwort: politische Realität bzw. Außenpolitik. Sie haben ja angefangen mit dem Beispiel „außenpolitische Kompetenz der CDU-Fraktion, Schäuble“ usw. Das ist m.E. auch verständlich, das hat vielleicht auch mit der Person Schäuble zu tun, hat vielleicht auch mit der Tatsache zu tun, daß das Außenministerium ja von der F.D.P. besetzt ist, also die CDU mehr durch die Fraktion ihre Politik machen kann. Auf jeden Fall ist es so, daß faktisch die Außenpolitik der CDU jetzt durch die Fraktion artikuliert wird.

Meyer: Eben, das ist der Punkt.

Stefanou: Das ist eine Realität, die klar ist. Und jetzt die Frage, ob das in Ordnung ist.

Meyer: Der Punkt ist, daß die Partei dazu nicht mehr fähig ist. Oder daß ihr die Fähigkeit weggenommen worden ist. Das ist der Witz.

Stefanou: Nach Maastricht haben doch alle gesagt, daß es nicht mehr akzeptabel sei, daß die Regierungen irgendwie so ein fertiges Werk vorbereiten. Man hat gesagt, jetzt sollen die Parlamente endlich was machen. Und das hat ja genau die CDU-Fraktion gemacht. Und sie hat dieses berühmte Europa-Papier vorbereitet, der Herr Lammers. Und was hat danach Herr Lammers gemacht? Er ist durch Europa gereist und hat alle Parlamente besucht.

Meyer: Das halte ich für korrekt, ich habe nichts dagegen einzuwenden.

Stefanou: Und das hat er für die Fraktion gemacht, für seine Fraktion. Ist es jetzt nicht in Ordnung?

Meyer: Nein, das halte ich für in Ordnung. Aber ich halte es deswegen für in Ordnung, weil ich Europa als ein quasi bundesstaatliches System ansehe, in dem wir als einer der Staaten in dem Geschäft des Zusammenwachsens zu einem Bundesstaat beteiligt sind.

Und daher hätte ich genauso wenig Probleme, wie wenn er nach Bayern fährt und sich von der CSU-Fraktion sagen läßt, ...

Stefanou: Genau das hat jetzt Herr Lammers gemacht.

Meyer: Ja, ich habe nichts dagegen.

Stefanou: Wäre das besser, wenn er seine Reise durch die CDU finanziert hätte oder durch die Adenauer-Stiftung?

Meyer: Nein, in dem Fall nicht.

Stefanou: Also Tatsache ist, und jetzt komme ich zu dieser politischen Realität, daß die Fraktion Politik, auch Außenpolitik, betreibt, daß die das auch machen muß und daß sie dafür Geld braucht.

Meyer: Also ob sie es machen muß, außerhalb Europas, da habe ich meine großen Zweifel. Ob die CDU-Fraktion nach Japan fahren muß?

Stefanou: Ja, das ist aber jetzt ein anderes Problem. Ich habe jetzt das Beispiel „Europäische Integration“ angesprochen.

Meyer: Ja, aber bei Europa sehe ich die Sache tatsächlich anders. Da sehe ich sie so wie im deutschen Bundesstaat. Da hätte ich auch keine Probleme, daß der Fraktionsvorsitzende der CDU mit den Fraktionsvorsitzenden der Landesparlamente zusammentrifft - was die ja auch tun. In einem System, das so eng verflochten ist, ...

Stefanou: Ja, aber dann ist es doch die Frage: Wer soll entscheiden, was die Fraktion für vernünftig hält, um Politik zu machen? Wenn jetzt die CDU-Fraktion für die Jugoslawien-Krise eine solche Aktion für notwendig hält.

Meyer: Das halte ich nicht für richtig. Das ist nicht ihre Aufgabe. Es ist nicht ihre Aufgabe, Außenpolitik zu betreiben. Europa ist in meinen Augen Innenpolitik. Aber das ist echte Außenpolitik. Die Parteien haben Stiftungen gegründet - und das ist ein Problem für sich. Die Stiftungen sind im Grunde Agenturen einer Nebenaußenpolitik, die von den politischen Parteien betrieben worden ist. Der Staat hat das manchmal ganz gerne gesehen, weil die

Stiftung Dinge machen konnte, die dem Staat selbst verschlossen waren. Das hat es gegeben. Das ist ein Komplex für sich. Das aber sind die Parteien. Die Parteien sind private Vereinigungen und warum sollen sie nicht etwas privat unternehmen? Dagegen ist verfassungsrechtlich nichts einzuwenden. Aber wenn man sagt: Wir haben die Kompetenzverteilung, daß die Außenpolitik von der Regierung gemacht wird und im Prinzip nicht vom Parlament, ...

Grawert: Also, ich kann dem auch nicht so ganz folgen, denn die Fraktionen haben ja auch die Aufgabe, so wie die einzelnen Abgeordneten ja auch, beispielsweise durch den außenpolitischen Ausschuß, an der Außenpolitik mitzuwirken. Die Fraktionen müssen noch die Richtlinie festlegen, wie sie Außenpolitik machen, und da bin ich schon der Meinung, daß das doch eine wesentliche Aufgabe auch der Fraktionen ist.

Stefanou: Darf ich noch was sagen: Herr Lammers, in seinem Papier in Sachen Europapolitik, spricht Themen an wie Erweiterung der Union, Osteuropa, wann z.B. Polen oder Ungarn aufgenommen werden sollen usw. Das ist nicht mehr Europapolitik in diesem engeren Sinne. Das ist doch Außenpolitik. Und wenn er meint, wie schnell Europa jetzt diese neuen Mitgliedstaaten aufnehmen kann, da haben wir dann die Grenzen dieser im engeren Sinne verstandenen Europapolitik verlassen. Aber das gehört auch dazu.

Meyer: Ich will einmal anders formulieren: Was wäre denn, wenn die Fraktion sagte, das Verhältnis zu Rußland ist so prekär und so wichtig für uns, wir machen - in Anführungszeichen - eine Botschaft in Moskau auf?

Stefanou: Als Fraktion?

Meyer: Als Fraktion, und gezahlt wird das gefälligst durch den Staat. Denn es gehört zu unseren Aufgaben, uns über außenpolitische Eventualitäten zu unterrichten, und man kann sich nicht besser unterrichten als an der Quelle, und man kann sich nur unterrichten, wenn man kontinuierlich da ist. Also machen wir ein Büro der Fraktion in Moskau auf. Dann müssen Sie sagen: Ja, eigentlich macht's keinen Unterschied, ob Herr Lammers da allein dort hinfährt oder ob man einen ständigen Vertreter hat. Also werden wir bald Botschafter der Fraktion haben?

Stefanou: Das ist natürlich eine absurde Situation. Das Problem, das ich sehe, ist aber, daß so etwas nur durch eine politische Sanktion bestraft werden kann, nicht nur durch einen Gesetzgeber, der sagt, was genau die Fraktion machen darf und was nicht.

Meyer: Aber wer soll die politische Sanktion geben? Es ist niemand da, alle machen es. Wenn einer einmal anfängt, dann ist die SPD auch schon da, und dann sagen die Kleinen: Ja, wir auch.

Stefanou: Wenn das die Wähler doch in Ordnung finden, dann soll das auch so weitergehen.

Merten: Eines ist mir nicht ganz klar geworden. Woraus leitet die Fraktion verfassungsrechtlich den Anspruch, finanziert zu werden, her? Wir haben zwar alle ganz locker gesagt: Das muß finanziert werden, das ist mittlerweile etabliert, aber ich denke, hier findet eine Loslösung von den Parteien statt. Denn die Parteien werden ja einmal finanziert und Fraktionsgrößen sind ja nicht unwesentlich abhängig vom Erfolg der Partei bei der Wahl, so daß also hier durchaus ein Schluß hergestellt werden kann, daß über Parteienfinanzierung auch Fraktionsfinanzierung zu bewerkstelligen ist. Das kann sein, daß das eine andere Größenordnung dann haben muß bei der Parteienfinanzierung. Aber die Partei ist ja das Bindeglied, und nicht die Fraktion wirkt an der politischen Willensbildung mit, sondern die Partei. Das ist ja der ganz entscheidende Punkt. Und Sie haben - für mich vollkommen überzeugend - dargestellt, daß mittlerweile eine Umkehrung hier stattgefunden hat, und diese Umkehrung kann einfach nicht verfassungsgemäß sein, insoweit neige ich zu Ihrer Auffassung. Ich kann nicht nachvollziehen, daß also z.B. Ausschüsse, die Fraktionen bilden, unmittelbar mit finanziert werden müssen. Ich kann auch nicht nachvollziehen, daß Fraktionen - natürlich mit Hilfe der Parteien - ihre Aufgaben selbst formulieren, sie dann in Gesetzesform gießen und letztendlich, wie man es den Parlamentariern ja auch hinsichtlich der Diätenerhöhung vorwirft, wie in einem Selbstbedienungsladen, Haushaltsmittel und Steuermitel in Anspruch nehmen, um ihre Aufgaben, die zudem unzureichend konkretisiert sind, zu verschleiern oder in einer Art und Weise auszudehnen, die man nicht tolerieren kann.

Meyer: Meine These ist ganz eindeutig: Die Fraktionen dürfen nicht von den Parteien finanziert werden, sie müssen vom Staat finanziert werden. Umgekehrt dürfen die Abgeordneten auch nicht als Abgeordnete die Parteien finanzieren und sie dürfen bei unserem jetzigen System nicht die Fraktionen finanzieren. Beides wird zur Zeit praktiziert, wenn auch in den einzelnen Parteien unterschiedlich.

Grawert: Von den Diäten.

Meyer: Woher die Abgeordneten das Geld nehmen, weiß man nicht. Es ist in meinen Augen absolut unzulässig, denn die Diäten werden so bemessen, daß die Abgeordneten unabhängig

sind. Deshalb kann nicht irgend jemand verlangen, daß von diesen, die Unabhängigkeit garantierenden Zahlungen, eine Teilzahlung wieder zurückfließt an die Partei oder die Fraktion. Ich bin also für strikte Trennung. Die Fraktionen sind keine Parteigliederungen. Politisch haben sie mit der Partei sehr viel zu tun, rechtlich sind sie Bestandteile der Staatsorganisation, Teile des Verfassungsorgans - erster Punkt. Deshalb muß der Staat sie finanzieren - zweiter Punkt. Da habe ich gar keine Bedenken. Dritter Punkt, und der führt nun in schwierige dogmatische Fragen: Das Bundesverfassungsgericht hat immer behauptet, die Fraktionen beruhen auf dem freien Mandat, der freien Entscheidung der Abgeordneten, die sich dazu zusammengeschlossen hätten. Das entspricht natürlich der Wirklichkeit nicht, weil die sich überhaupt nicht zusammenschließen. Die Fraktionen sind schon vorhanden, direkt wenn die Abgeordneten gewählt sind. Sie tagen auch schon. Es gibt auch keine Zustimmungserklärung, daß man dabei sei, sondern man ist dabei. Weil man auf einem bestimmten Ticket gewählt worden ist, gehört man automatisch einer Fraktion an. Aber das Gericht hat gesagt: Nein, das ist eine freie Entscheidung. Damit entsteht natürlich der wunderliche Kontrast zu § 10 GO-BT, in dem gesagt wird, ohne Genehmigung des Bundestages dürfen sich Abgeordnete von verschiedenen Parteien nicht zusammenschließen. Wenn es sich um eine freie Mandatsentscheidung handeln soll, ist das eine absolut verfassungswidrige Norm. In meinen Augen hat das Gericht Recht, wenn es sagt, daß die Fraktionen notwendige Bestandteile des Parlaments sind. Es hat nie gesagt, „politisch notwendig“, und ich denke, sie sind verfassungsrechtlich notwendig. Ich denke, daß die Fraktionen notwendige Konsequenz unseres Wahlsystems sind. Vor der parteibestimmten Wahlwerbung über die Kandidatur bis zu dem Wählerentscheid, geht ein einheitlicher Strang, der sagt, ich will im Sinne einer bestimmten Gruppierung im Parlament meine Stimme abgeben. Die Person interessiert in der Regel nicht. Und bei der Listenwahl, die ja entscheidend ist, haben wir sowieso keine Auswahl unter den Personen. Und deswegen sind alle die Leute, die auf diesem Ticket laufen, automatisch Fraktionsmitglieder. Das macht es auch sehr viel einfacher zu sagen, wie halten wir es mit Fraktionsspaltungen, wie halten wir es mit Fraktionsausschluß oder dem Fraktionsaustritt. Das sind ja die drei großen Problemfelder: Fraktionsspaltungen, Fraktionsausschluß und Fraktionsaustritt. Diese drei Dinge müssen ja irgendwie systematisch unter einen Hut gebracht werden. Das will ich aber jetzt nicht weiter ausführen, aber ich denke, wenn man die Fraktion als eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit ansieht, kann man mit den Problemen sehr viel besser umgehen, die daraus resultieren können. Aber das führt für mich auch dazu, daß es eine Parteifinanzierung der Fraktionen nicht geben darf.

Und noch einmal zu meiner Idee, ob es nicht vernünftiger wäre und wahrscheinlich viele unserer Probleme lösen würde, wenn man sagte, man muß den Abgeordneten so viel Geld geben, daß sie in der Lage sind, sich eine Fraktion mit einem Fraktionsstab zu halten. Dann würden sie selbst darüber entscheiden, wieviel von dem Geld sie für eigene Aktivitäten verbrauchen und wieviel sie in die Fraktion stecken. Denn jetzt ist es so, daß die Fraktion schon vorhanden ist, wenn sie ihr Mandat antritt. Die SPD hat - glaube ich - an die 300 Bedienstete, die haben zum Teil Lebenszeitverträge und die sitzen schon 20 Jahre da. Der neue Abgeordnete, das arme Würstchen, das diesem Apparat gegenübersteht, der wundert sich zunächst einmal darüber, was da alles geschieht und was die sagen, wie das früher gemacht worden ist und wie man es auch machen muß und wie es immer gemacht werden wird. Er tritt einem Apparat gegenüber, und je größer der wird, um so mächtiger wird er. Und es sind weniger die anderen Abgeordneten, als der Fraktionsstab als solcher. Dem stehen sie gegenüber. In dem Augenblick, in dem die Fraktionen abhängig wären von der Finanzierung durch die eigentlichen Mitglieder dieses Vereins - wenn denn das Gericht Recht hatte, daß sie eine Vereinigung von Abgeordneten sind - würden alle Möglichkeiten einer übersteigerten Finanzierung beschnitten werden. Jetzt ist es so, daß die Abgeordneten sagen: Uns schadet es nicht als Abgeordneter, wir bekommen unsere Diäten und Aufwandsentschädigungen. Dem Parlament schadet es nicht. Das Parlament bekommt seine Dotierungen, also geben wir doch den Fraktionen weiter Geld, Geld, Geld. Das ist der derzeitige Zustand, und der führt zu der schwierigen Frage - darin gebe ich Ihnen völlig Recht -, daß die Abgrenzung sehr schwer wird, was die nun alles tun dürfen oder dürften und was sie eigentlich nicht mehr tun dürfen. Deshalb wäre es besser, über eine Plafondierung des Geldes - das ist wie bei der Parteienfinanzierung die eine Möglichkeit - oder durch einen besseren Verfahrensmodus, daß nämlich das Geld von den Abgeordneten für die Fraktionen gespendet wird, zu erreichen, daß die Fraktionspalmen nicht in den Himmel wachsen. Das wäre in meinen Augen das Ideale. Denn dann kann jeder Abgeordnete sagen, wieviel ihm die Fraktion wert ist, wieviel er an gemeinsamer Infrastruktur finanzieren will. Jetzt kann er das nicht sagen, weil es fremdes Geld ist, das da verbraucht wird. Und ich bin ganz sicher, daß die Fraktionsstäbe, wenn man sie sich mal ansieht, überbesetzt sind, denn man kann schwerlich behaupten, die Parlamentspolitik sei besser geworden als zu der Zeit vor 1965, als es nur 50 Fraktionsbedienstete gab, oder ist die Politik wirklich damals viel schlechter gewesen als jetzt mit 800 Mitarbeitern? Zum Teil beschäftigen die sich natürlich mit sich selbst, wenn sie eine Bürokratie mit 300 Leuten haben. Die allein schon auf Trab zu halten, bedeutet viel Energieverschleiß; irgendwas stimmt da nicht. Die Fraktionen werden an Verfettung zugrunde gehen, wenn sie so weitermachen.

Grawert: Ich habe noch eine Verständnisfrage, und zwar § 46 Abs. 3, wonach die Fraktionen nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind, sie üben keine öffentliche Gewalt aus. Ich finde das nicht so aufregend, also eigentlich ist das ja notwendig, daß das klargestellt wird.

Meyer: Der erste Teil ist selbstverständlich, nämlich daß sie keine Verwaltung sind; wobei man sicherlich schon fragen kann: Und was ist mit ihrer eigenen Verwaltung? Die Fraktionen sind natürlich keine Verwaltungen, aber auch ihre Verwaltungen sollen ja unter das Fraktionsprivileg fallen. Die Idee ist, die Fraktionen, das sind die Abgeordneten und der jeweilige Stab. Sie alle sollen das Privileg haben, Fraktion zu sein. Insofern, als die Fraktion, also die Gemeinschaft der Abgeordneten, selbst gemeint ist, ist die Feststellung, daß sie nicht Teil der öffentlichen Verwaltung sind, ein Selbstläufer. Gegen diese Feststellung habe ich nichts einzuwenden.

Grawert: Und welche Rückschlüsse ziehen Sie bzgl. des Rechtsweges?

Meyer: Mit der gesetzlichen Festlegung, sie üben keine öffentliche Gewalt aus, sagen die Fraktionen, es gibt keine öffentlichrechtlichen Streitigkeiten, wenn wir uns streiten.

Grawert: Das sehe ich nicht so. Das ist nicht so. Beispielsweise wenn es um Streitigkeiten geht um die Mitgliedschaft in der Fraktion, wäre das weiterhin eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit.

Meyer: Ja, der Herausschmiß aus einer Fraktion begründet eine öffentlichrechtliche Streitigkeit. Das ist aber das Problem. Die Fraktionen denken, diese Annahme würde durch ihre Formulierung ausgeschlossen werden. Sie hoffen, daß der Streit bei einem Konflikt über den Ausschluß eines Fraktionsmitglieds vor die Zivilgerichte geht.

Grawert: Also bei der Gemeinde jedenfalls geht es zum Verwaltungsgericht.

Meyer: Der VGH München hat das anders gesehen.

Grawert: Hier in Nordrhein-Westfalen ist das so.

Meyer: ...auch in München ist das bei richtiger Sicht so. Aber in dem Augenblick, in dem man in das Gesetz hereinschreibt, die Fraktionen üben keine öffentliche Gewalt aus und sind

auch nicht Teil der Verwaltung, sehe ich nicht, wie man zu einer öffentlichrechtlichen Streitigkeit kommen könnte.

Grawert: Dann wäre das Verfassungsgericht zuständig.

Meyer: Das könnte man sich überlegen. Dann ist aber natürlich die Feststellung, daß sie keine öffentliche Gewalt ausüben, auch falsch, denn wenn man im Organverhältnis Macht ausübt, übt man öffentliche Gewalt aus. Ich bin sogar der Meinung, daß man bei dem Bundesverfassungsgericht klagen kann. Das setzt aber voraus, daß die Mitgliedschaft in einer Fraktion als ein dem Organstatus zugehöriges Recht anzusehen ist, was bisher noch niemand behauptet hat, das muß man aber behaupten. Ich bin jedenfalls dafür, es so zu machen, aber so einfach ist es nicht.

Grawert: So, dann habe ich eine andere Anmerkung. Also, wenn man das so machen würde über das Geld der Abgeordneten, ich glaube, das würde nicht sehr viel ändern, denn sie würden so ausgestattet, daß dann anschließend die Fraktionen beschließen, 50 % oder 70 % kriegen wir, dem könnte sich auch keiner entziehen.

Meyer: Wenn sie 300 Leute haben, die darüber beschließen müssen, dann würde doch der eine oder andere sagen: Könnten es nicht 10 % weniger sein. Es wird eine Debatte geben. Am Anfang wird man die Finanzierung sicherlich einfach umstellen und sagen: Soviel haben die Fraktionen bisher bekommen, direkt, jetzt erhaltet ihr das Geld, also muß das zurückfließen. So wird das zuerst sein, aber latent wird es immer einen Druck geben zu rechtfertigen, warum die Fraktion als solche eigentlich so viel Geld braucht.

Grawert: Es gibt einen Interessenkonflikt, also einmal die Sache: stärkerer Nachweis der Gelder, wie wird es verwandt, auf der anderen Seite so wenig Nachweis wie möglich, wie das hier jetzt nach diesem Gesetz möglich ist. Der Interessenkonflikt besteht ja darin, das haben wir ja eben auch in der Diskussion hier mit Herrn Stefanou gesehen: Wieviel Einflußnahme auf die politische Eigenentscheidung soll denn irgendein staatliches Organ, beispielsweise der Rechnungshof oder wer auch immer, oder andere Fraktionen haben? D.h., so wie wir auch bei der Partei die Parteifreiheit, die Freiheit vor dem Staat, haben, ist das dann auch irgendwo in Frage gestellt. Ich will das gar nicht sagen, wie ich das jetzt bewerte, nur hier ist echter Interessenkonflikt, zwei Rechtsgüter, einmal selbst zu entscheiden, wie ich meine Politik mache, d.h. die Eigenverantwortlichkeit der politischen Entscheidung der

Fraktion, auf der anderen Seite natürlich das Recht der Leute, die das Geld geben, das auch zu kontrollieren. Also ich sage, das ist nicht vielleicht ganz so schwarz-weiß zu sehen.

Meyer: Bei der Rechnungsprüfung, das gebe ich Ihnen zu, muß man feiner und diffiziler argumentieren. Aber nehmen Sie zum Beispiel an, die F.D.P.-Fraktion macht aufgrund des Fraktionsgesetzes und mit Hilfe des Globalzuschusses Öffentlichkeitsarbeit, und sagt in Torschlußpanik, wir müssen klotzen, klotzen, klotzen. Also wird angesammelt, um vor der nächsten Bundestagswahl möglichst viel Geld für die Öffentlichkeitsarbeit ausgeben zu können. Und dann wird in immenser Weise vor der heißen Phase des Wahlkampfes - weil die ja verfassungsrechtlich ein bißchen gefährlich ist - Papier ausgestoßen. Soll da nicht der Rechnungshof sagen können - verbieten kann er es sowieso nicht -: Hört mal her, hier ist die Grenze schon zur Wahlwerbung überschritten. Was ihr gemacht habt, ist nicht mehr Öffentlichkeitsarbeit im Sinne des Gesetzes. Die Fraktionen sagen: Es ist unsere politische Entscheidung, was wir unter Öffentlichkeitsarbeit verstehen. Hier liegen die diffizilen Probleme. Im übrigen würde der Rechnungshof nie bemängeln, daß die SPD-Fraktion für Garzweiler II ist und die anderen dagegen sind und für diese Haltung auch noch Öffentlichkeitsarbeit betreiben, das würde er nie machen. Es sind eher die subtileren Sachen, bei denen die Fraktionen freier sein wollen, als normalerweise jemand ist, der mit staatlichen Geldern haushalten muß.

Adamietz: Ich wollte ergänzen zu der Frage öffentliche Gewalt und Fraktionsausschluß: Ich habe einmal einen Abgeordneten vertreten, der wurde aus der CDU ausgeschlossen, der hatte einen Maulkorb umgehängt bekommen, also weil er gegen die Fraktionslinie war. Und das war natürlich ein schönes Thema, es ging um die Öffentlichkeitsarbeit, darf der einzelne Abgeordnete sie machen? Das habe ich auch gern vertreten. Und der wurde dann also ausgeschlossen, weil er sagte, ich laß mir keinen Maulkorb umhängen. Und diese Aussage war nun sozusagen wider den „Maulkorberlaß“, wie wir das dann nannten. Das war sehr schön. Wir haben dann auch ein rechtsstaatliches Verfahren durchgeführt. Man war dann auch bemüht, mich als Anwalt zu akzeptieren, der natürlich nie der CDU angehörte, sogar in die Fraktionssitzung wollte und das rechtliche Gehör beanspruchte, das war Neuland damals. Insofern wußte man auch nicht, wie man damit umgehen sollte. Und da habe ich gesagt, wir wollen da (in der Fraktion) angehört werden. Es war eher ein Spektakel, das gebe ich zu. Denn dann ist der Abgeordnete ausgeschlossen worden. Ja, und da haben wir Klage vor dem Verfassungsgericht erhoben. Stichwort: einzelne Abgeordnete, Länder, also Streitigkeiten subsidiärer Zuständigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht, weil in Bremen einzelne Abgeordnete nicht vor den Staatsgerichtshof gehen konnten. Das ist immerhin so weit ge-

diehen, daß das Bundesverfassungsgericht Rückfragen genommen hat. Ich will damit sagen, die haben nicht von vornherein gesagt, was sie sonst hätten sagen müssen: Das gehört überhaupt nicht hierher, wir machen darauf aufmerksam, völlig unzulässig oder irgend so etwas. Was ich sozusagen als indirektes Indiz nehme, das war der richtige Rechtsweg (gegen Achterberg, der eben sagt, Fraktionen sind bürgerlich-rechtliche Vereine, und dann hätten wir vor das Landgericht gehen müssen). Also wir haben diesen Weg eingeschlagen, und das ist dann wieder die Lebenspraxis, dann war die Wahlperiode zu Ende, ja, und dann war Schluß. D.h. das Bundesverfassungsgericht hat nur noch gesagt, ich sage es mal etwas salopp: Kinder, ist das denn nicht erledigt? Ja, was sollte ich dann als Anwalt sagen? Ja, hast Recht. Und damit ist die Sache weggelegt „in sonstiger Weise“ oder wie die das rubrizieren. So sterben Verfahren, es wird auch nirgendwo veröffentlicht. Aber ich nehme das mal als Indiz, es ist dann ein Verfassungsrechtsstreit. Jedenfalls ist das meine Meinung, und ich werde nicht vor einem Verwaltungsgericht oder einem Oberverwaltungsgericht oder Bundesverwaltungsgericht ausklagen, ob so ein Fraktionsausschuß dann zulässig sei.

Ich möchte eine Anmerkung noch machen zu der Frage mit der Globalzuweisung, nur noch zu bedenken geben: Ich bin sehr für Begrenzung. Das Beispiel, was Sie eben sagten, fände ich auch absolut unzulässig, also so nach dem Motto: Entlaß alle Mitarbeiter - die wissenschaftlichen-, damit wir Geld für Öffentlichkeitsarbeit haben oder so etwas. Meine Antwort darauf ist eigentlich nur, daß man eine grobe Rubrizierung machen kann; man kann sagen, ich sag mal eine Fixzahl: 10 % der globalen, also der gesamten Zuschüsse dürfen für Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden. Oder meinetwegen, nicht mehr als X % dürfen ausgegeben werden, Sie dürfen natürlich auch viel weniger ausgeben. Aber jedenfalls irgend so eine Grenzziehung, über die man sich streiten kann, aber die dann auch irgendwo veröffentlicht ist, festgelegt - ob es im Gesetz oder im Haushaltsplan erfolgt, mag dann noch eine andere Sache sein -, die dann auch kritisierbar ist. Denn, darauf will ich nur aufmerksam machen: alle diese Fragen, um die es hier geht, die werden politisch beantwortet. Das muß man sich immer wieder vor Augen halten. Es ist nicht ein Abstraktum „das Parlament“. Das ist viel zu einfach. Der Gesetzgeber entscheidet die Fraktionsfinanzierung? Nein, Nein, Nein: es sind Fraktionen, die über andere Fraktionen bestimmen. Es sind Mehrheiten, es sind Koalitionen es sind absolute Mehrheiten. Ich war selbst dran beteiligt und kenne sozusagen den Mechanismus. Da wird natürlich auch ausgehandelt, und da wird natürlich auch überlegt, ich will ja Dir nicht weh tun und nächstes Mal kann es ja anders herum sein, kann der andere ja sozusagen die Mehrheit haben. In Bremen haben sich die beiden großen Fraktionen zusammengetan, haben gesagt, wir schaffen ein neues Computersystem an. Die Kleinen, Grünen und FDP, wollten das nicht, weil es zu teuer ist und weil sie es aus ihren Haushalten

gar nicht nachvollziehen können. Dann ist das auch nicht mehr kompatibel. Und dann haben die aber das einfach durchgesetzt und dann war das sozusagen so ein Rumpfhaushalt. Die haben das Geld gekriegt und die anderen nicht. Macht auch wieder keinen Sinn. Wie dem auch sei: also ich mache nur darauf aufmerksam, wenn einer entscheiden kann, wofür das Geld ausgegeben wird, dann macht er auch Politik damit, und es muß der Fraktion in der Tat überlassen bleiben, ob ich mir Rechtsgutachten einkaufe, um an den Staatsgerichtshof zu gehen, weil ich das und das Verfahren für verfassungswidrig halte, oder ob ich damit eine Anhörung mache zu irgendeinem Sachthema oder, oder, oder. Oder ob ich den Personalhaushalt, den ich zur Verfügung habe, aufteile in Halbtagskräfte, weil ich mir dann drei mehr holen kann, und die kann ich spezialisieren, weil ich sonst bloß zwei Mitarbeiter finanzieren kann, damit kann ich nicht viel machen. Sozusagen die Einteilung, diese Fragen muß ich der Fraktion überlassen, es ist eine Frage, wie und was ich für eine Art von Politik machen will.

Meyer: Die Fraktionen haben natürlich, wenn sie ihre internen Haushaltsvorstellungen entwickeln, durchaus ein differenziertes System und überlegen, wir brauchen soundsoviel für Personal, soundsoviel aus Erfahrung für Rechtsgutachten, soundsoviel für Reisen und so fort. Und damit agieren sie auch. Was von ihnen verlangt würde, ist, daß sie das wie alle anderen, die aus dem staatlichen Haushalt finanziert werden, offen legen. Die Fraktionen sagen nun, es kann aber sein, daß wir diesmal sehr viel mehr Geld für Gutachten brauchen und weniger Geld für Personal. Da gibt es im Haushaltsrecht zum Beispiel die Möglichkeit der gegenseitigen Deckungsfähigkeit. Alles das könnte man auffangen. Was die Fraktionen fürchten, ist, daß sie ihre Planungen vorweg offen legen müssen. Nachher müssen sie auch nach dem Gesetz die Verwendung offenbaren. Sie fürchten offensichtlich - nur das gibt einen vernünftigen Grund - daß ihnen nachher gesagt werden kann, ihr habt nur 5% für Öffentlichkeitsarbeit veranschlagt und jetzt sehen wir auf einmal, es sind 15% geworden. Jetzt kann niemand sagen, und wenn Sie nachher die Rechnung lesen, die sowieso erst in einem Jahr veröffentlicht wird, interessiert es keinen Mensch mehr, was vor einem Jahr die CDU für Öffentlichkeitsarbeit ausgegeben hat. Dann steht da auf einmal 15%; wenn vorher da 5% gestanden hätte, hätte man sagen und das zum politischen Vorwurf erheben können, ihr habt von vornherein gewußt, daß ihr sehr viel mehr in die Öffentlichkeitsarbeit investieren wolltet, macht das nicht noch einmal oder macht den Ansatz von vornherein höher. Das wollten die Fraktionen nicht. Die Summe von 70 oder 80 oder 90 Mio. DM ist im Grunde genommen eine ganze Menge Geld, und es gibt keinen vergleichbaren Ansatz in dieser Größenordnung im ganzen Etat, der global gegeben wird. Es ist absolut unüblich, bei einer solchen Menge an Geld. Natürlich haben die Fraktionen Erfahrungswerte; die wissen doch,

wie groß der Stab ist und was er kostet. So viel kann da auch wiederum nicht verschoben werden, so daß nicht einzusehen ist, warum die Fraktionen hier nicht offener gewesen sind; aber ich denke, das ist eine eher nebensächliche Frage.

Adamietz: Darf ich noch einmal: Ich bitte um Nachsicht, daß ich die Geduld strapaziere; ich möchte noch einmal zu der rechtsdogmatischen Frage zurückkommen. Ich frage, können die Fraktionen gewissermaßen sich am eigenen Schopfe, jetzt qua Parlament, die Rechtsfähigkeit verleihen? Ich möchte einfach nachfragen, ob das wirklich so unmöglich ist oder welche Prämissen eigentlich vorliegen. Ich würde einmal die These aufstellen: Fraktionen sind keine Unterorgane. Das Verfassungsgericht traut sich ja auch nicht, das richtig zu rubrizieren, sagt „Teile“, „Gliederungen“. Was ist das in der Tat? Also irgendwie kann ich die Fraktionen natürlich nicht übers Parlament setzen, also übers Plenum, wenn man so will, weil sie ja nur Teile des Ganzen sind, aber ist die Rechtsqualität nicht eben doch etwas anders, weil wir unterteilen in Arbeitsstruktur, in politische Struktur, weil das wirklich eben diese Kampforganisationen sind, weil das die Handelnden sind, wie wir eben gehört haben? Nicht der Bundestag tritt irgendwo in Erscheinung, sondern die CDU-Fraktion, also auch auf europäischer Ebene jetzt meinetwegen oder von der Außensicht her. Also ist es nicht doch möglich, daß die Fraktionen eine eigene Verfassungsqualität sui generis haben und damit auch eine Rechtspersönlichkeit? Ich hänge nicht an der Rechtsfähigkeit im Zivilrecht. Ich wäre froh, wenn Fraktionen nicht Arbeitgeber und all so etwas wären und die ganzen Probleme nicht hätten; jetzt vor allem in der Liquidation würde das noch alles viel schwieriger. Sehr unangenehme Geschichte. Aber daran hänge ich nicht, nur das ist ja sozusagen die Testfrage für die Verfassungsqualität der Fraktionen. Und dazu auch ist dieses ganze Problem dann ausgeräumt, wenn in der Verfassung drinsteht sozusagen, es gibt Fraktionen. Die Länderverfassungen haben das ja, nicht wahr, und da ist so ein ganz globaler Satz, der da heißt „wirken an den Aufgaben mit“, im Grunde wie hier der § 46 wohl lautet oder so, aber dann stehen sie in der Verfassung drin. Und ist damit dann das Problem gelöst, indem man sagt, der Verfassungsgeber selber hat anerkannt, daß es diese Institutionen gibt? Dann kann man auch klar genug sagen, daß sie rechtsfähig sind.

Grawert: Also wie war es denn ohne diese Bestimmung, welche Rechtsform hatte die Fraktion vorher? Die Frage müßte man sich ja stellen. Und ist das überhaupt eine Frage verfassungsrechtlicher Qualität oder ist es nicht eine reine Organisationsstruktur, wie im Bürgerlichen Recht, daß der Verein, rechtsfähige Verein, als rechtsfähig bestimmt wird. Das müßte ja nicht sein, und ist das nicht nur aus technischen Gründen, ohne daß es jetzt die Frage Qualität Verfassungsorgan oder so berührt.

Meyer: Ich meine, es ist keine technische Frage, sondern eine hochpolitische Frage. Die Fraktionen sind in meinen Augen und auch nach der Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts Subsysteme des Parlaments. Ob man sie nun Organ oder Unterorgan oder Verein nennt, ist ziemlich gleichgültig. Das ist ja immer der Versuch, sie mit bekannten Erscheinungen in Verbindung zu bringen. Vielleicht haben Sie ja eine eigenständige Ordnung oder wir müßten ein eigenständiges Wort dafür finden. Als Subsystem haben sie ausschließlich die Funktion von Subsystemen: Sie dienen dem Hauptssystem. Sie sind Kampfverbände im Parlament, um die Parlamentsarbeit zu organisieren, und dazu sind sie auch notwendig, auch im Sinne des Bundesverfassungsgerichts. In dem Augenblick, in dem es um ihre rechtliche Selbständigkeit, und zwar nicht um eine rechtliche Selbständigkeit als privatrechtliche Individuen, sondern eine rechtliche Selbständigkeit im öffentlichrechtlichen Bereich geht, wird anerkannt, daß sie im Parlament eine vom Parlament separierte eigenständige Größe sind. Und das sind sie trotz ihrer großen Bedeutung innerhalb des Parlaments und bei der Parlamentsarbeit nicht und dürfen es in meinen Augen auch nicht sein. Und zwar von Verfassungs wegen nicht, weil die Verfassung sagt: Das Organ, das die Parlamentsfunktionen erfüllt, ist das Parlament. Das Parlament gliedert sich in das Organ und die Abgeordneten und notwendigerweise in Zwischengliederungen, nämlich Zusammenschlüsse von Abgeordneten, die wir Fraktionen nennen. Alle diese arbeiten nur hin auf die Funktionen des Parlaments. In dem Augenblick, in dem sie einem dieser Teile, dieser künstlichen, also organisierten und nicht natürlichen Teile rechtliche Selbständigkeit zubilligen, stellen Sie ihn außerhalb des Parlaments, der Teil wirkt zwar im Parlament, ist aber auch ein Organ nebem dem Parlament.

Im übrigen ist interessant, daß die Bundesregelung die großzügigste ist. Es gab in Berlin den Entwurf einer Regelung, die ich leider nicht mehr auswendig weiß. Sie ist außerordentlich kompliziert und besagt, die Fraktionen haben juristische Persönlichkeit für die zivilrechtlichen Geschäfte, praktisch also für die Anstellung des Personals und für die Vermögensverwaltung. Dafür wird ihnen die juristische Persönlichkeit verliehen. Und nun ist den Autoren offensichtlich die Frage eingefallen, können wir überhaupt eine neue Form der juristischen Persönlichkeit des Zivilrechts kreieren. Auf die Antwort, das kann nur der Bundesgesetzgeber tun, haben die Autoren sich wohl gesagt, diese unsere Kompetenz beruht auf unserer Festlegung, daß es sich um eine zivilrechtlich juristische Person „des Parlamentsrechts“ handelt, weil das Recht für das Landesparlament zur Landeskompentenz gehört. Sie sehen, wie schwierig es ist. Im übrigen aber, nämlich für die Arbeit ins Parlament hinein, sollen die Fraktionen nach dem Entwurf keine juristische Person sein. So war - ich weiß nicht, was daraus geworden ist - die Vorstellung. An diesen Versuchen merken Sie, wo eigentlich die

Sache hakt. Man wollte den Fraktionen als Parlaments-Subinstitut für ihre Arbeit im Parlamentsbereich die alten Rechte und Pflichten lassen - die Fraktionen haben ja dort schon immer Rechte und Pflichten, ohne rechtliche Selbständigkeit zu haben -, aber man wollte ihnen für die zivilrechtlichen Außenverhältnisse, die sie begründen wollen, eine Rechtsfähigkeit verleihen, die sie befähigt, wie jede andere juristische Person im Privatrecht etwa Arbeitsverträge zu schließen. Damit kommt man zu einer Spaltung der Fraktion. Im Parlament, also in ihrer eigentlichen Funktion, müssen sie ohne Rechtsfähigkeit auskommen und nur für ihre Hilfsgeschäfte wird ihnen die Rechtsfähigkeit verliehen, sozusagen ein Chamäleon. Der Bundestag hat sich daran nicht gehalten und hat gesagt, wir Fraktionen sind souverän und wir sagen Rechtsfähigkeit dazu.

Stricker: Ich habe zwei kleinere Anmerkungen und eine Frage. Die erste Anmerkung ist zu Ihrer Idee, die Fraktionsfinanzierung an die Abgeordnetenfinanzierung anzuknüpfen. Sie haben zu Recht gesagt, daß die Praxis der Parteisteuer wegen eines Verstoßes gegen die Unabhängigkeit des Mandates offenbar verfassungswidrig ist, auch wenn es weiterhin noch so praktiziert wird. Also, ich kann offen gesagt den verfassungsrechtlichen Unterschied zwischen einer Fraktionssteuer und einer Parteisteuer mit Blick auf die Unabhängigkeit des Mandates nicht erkennen.

Die zweite Anmerkung betrifft § 46 Abs. 3 AbgG. Sie haben ja gesagt, die Motivation dieser Vorschrift sei, die Verwaltungsgerichtsbarkeit gerade für die Fälle des Fraktionsausschlusses herauszuhalten. Wenn ich recht erinnere, sieht § 40 der VwGO aber ohnehin schon einen Ausschluß des Verwaltungsrechtsweges vor; der setzt nämlich voraus, daß es sich um eine nichtverfassungsrechtliche Streitigkeit handelt und, Sie selbst haben es ja angedeutet, Sie würden sie für eine solche erachten. Wenn dem aber so ist, so kann dieser Gedanke nicht hinter § 46 Abs. 3 stecken, denn es handelte sich dann um eine überflüssige und daher unsinnige Wiederholung der ohnehin schon bestehenden Rechtslage.

Nun zu meiner Frage: Die gesamte Problematik, die Sie hier dargestellt haben, man kann sie ja praktisch dem Bereich der Politikfinanzierung zuordnen, hängt mit der Problematik „Entscheidung in eigener Sache“ zusammen. Wenn man hier nicht ganz resignieren will, dann fragt man sich natürlich, wie man diese Problematik einer Lösung zuführen kann. Haben Sie da konkrete, verfassungsrechtlich zulässige, Vorstellungen?

Meyer: Ich will mit der zweiten Frage zuerst anfangen. Ich bin der Meinung, daß die Fraktionen öffentliche Gewalt ausüben und daß es, wenn es um Verfassungsrechtspositionen

geht, eine verfassungsrechtliche Gewalt ist, die sie ausüben und daß darum nur ein Organstreit zulässig ist. Sie sind aber der Meinung, es sei überhaupt keine öffentliche Gewalt und erst recht keine verfassungsrechtliche, denn die verfassungsrechtliche Gewalt ist immer öffentliche Gewalt. Es ist wirklich der Versuch, die möglichen internen Querelen vor der Gerichtsbarkeit abzuschotten nach dem Motto: Das geht ein Gericht nichts an, das machen wir unter uns. Das steckt dahinter. Ob Sie damit zu Rande kommen, wird man sehen, wenn es die ersten Kräche gibt.

Die erste und dritte Frage hängen in meinen Augen zusammen. Für mich gibt es nur eine Alternative. Entweder muß das Verfassungsgericht hier, wie bei der Parteienfinanzierung aus dem blauen Himmel heraus einen Plafond schaffen - es hat es getan, weil es gemerkt hat, daß es immer wieder vom Gesetzgeber hintergangen worden ist -; das könnte man hier auch machen. Es wäre ein Kraftakt der Verfassungsgerichtsbarkeit und ich weiß nicht, ob sie sich dazu aufraffen wird. Die andere Möglichkeit sehe ich tatsächlich nur in der Finanzierung über die Abgeordneten. Nun haben Sie dagegen eingewandt, die Unabhängigkeit des Abgeordneten würde dann beeinträchtigt. Das sehe ich nicht so. Denn das Parlament könnte den Abgeordneten sagen, wir geben Dir wie jetzt 13.000 DM monatlich, damit du unabhängig leben kannst. Zusätzlich geben wir Dir monatlich statt jetzt 6.000 DM Aufwandsentschädigung 20.000 DM zum Zwecke der Organisation deiner Arbeit, und du entscheidest, wieviel du von diesem Geld für dein Wahlkreisbüro, für dein Büro in Bonn oder eben für die Fraktion aus gibst. Dann wäre die Unabhängigkeit gewahrt und die Fraktion wäre gegenüber dem Abgeordneten immer in einem Begründungszwang, warum sie nun den 302. Mitarbeiter einstellen, also wiederum 100.000 Mark im Jahr für weitere personelle Kapazitäten verplanen will. Die Fraktion muß klarstellen, daß der Stab nicht personell überbesetzt ist. Wenn man sich einmal die Fraktionen näher ansieht, so sind sie außerordentlich stark hierarchisiert, und die Hierarchie ist nicht nur eine Funktionshierarchie, sondern auch eine Ausstattungshierarchie und eine Bezahlungshierarchie. Das führt noch auf ein weiteres Thema, nämlich zur Verbeamtung des Parlaments. Sie geschieht gar nicht dadurch, daß Beamte ins Parlament kommen, sondern daß die Parlamentarier sich wie Beamte benehmen, und das ist zunehmend der Fall und wird verstärkt durch solche Ausstattungsdifferenzierung. Wenn Sie bloßer Abgeordneter sind, haben Sie nur die normale Abgeordnetenausstattung, Sie haben also zunächst Ihr Abgeordnetenbüro mit personeller Ausstattung. Wenn Sie außerdem noch Vorsitzender eines Arbeitskreises werden, erhalten Sie von der Fraktion zusätzlich eine Sekretärin oder vielleicht auch noch zwei oder noch weitere Mitarbeiter. Ihre Macht steigt, denn Sie können natürlich mit zehn Mitarbeitern mehr als mit vier leisten. Durch die Funktionsgliederung und die Dotierung qua Funktionsstelle zusätzlich zu der Dotierung als Abgeordneter, entsteht eine Hierarchie, die auch eine Machthierarchie ist. Die Frage ist, ob

solche Dinge nicht, ein bißchen jedenfalls, retardierend behandelt würden, wenn die Funktionsstellen-Abgeordneten ihre zusätzliche Kapazität jeweils rechtfertigen müssen vor den einfachen Abgeordneten und sagen, du zahlst mir zurecht dafür, daß ich jetzt zwei Sekretärinnen habe statt einer. Vielleicht braucht er soviel „Manpower“ gar nicht, und die Folge ist, daß sie natürlich in den Wahlkreis abgeschoben wird, wo die Kapazität besser genutzt werden kann. Dann wiederum taucht das Problem auf, was eigentlich mit der Gleichheit der Parteien ist, denn Wahlkreisarbeit ist ja nicht gleich Wahlkreisarbeit, sondern kann auch in nicht unerheblichem Maße Parteiarbeit sein. In vielen Wahlkreisbüros sitzt die Parteizelle des Ortes oder des Bezirks. Das sind heikle Fragen, ob nicht über die Fraktionsfinanzierung direkt etwas zur Entlastung der Parteien beigetragen wird. Das würde in meinen Augen jedenfalls bedürftig sein und zwar innerhalb des Clubs der dafür verantwortlich ist. In diesem Falle würde die Kontrolle nicht von außen herangetragen, sondern durch den Modus der Finanzierung stattfinden. Die Abgeordneten müßten sich selbst Gedanken darüber machen, ob die Fraktion einen so riesigen Stab haben, ob sie hoch finanziert werden, ob die Reise wirklich qua Fraktion gemacht werden muß usw.

Tsatsos: Zwei Bemerkungen. Eine Art Selbstfinanzierung der Fraktion findet statt im Europäischen Parlament. Dort gibt es drei Arten von Geldern, die man bekommt. Einmal eine Entschädigung, wie die nationalen Abgeordneten. Was bekommt das Mitglied des Bundestages - X-Tausend Mark. Das bekommt auch der Europa-Abgeordnete. Was bekommt der griechische Abgeordnete - X-Tausend Mark. 10 % vielleicht dessen, was ein Deutscher bekommt, das bekommt er auch im Europäischen Parlament (1. Kategorie). 2. Kategorie: Man bekommt eine Tagesentschädigung und seine Reisekosten, egal ob man die Reise macht oder nicht und drittens bekommt man 15.000 Mark im Monat, für die parlamentarische Arbeit, für Personal- für Bürokosten und für Fraktionsarbeit. Die Fraktion wird durch diese Gelder finanziert.

Meyer: Es gibt keine direkte Fraktionsfinanzierung?

Tsatsos: Nein. Jetzt wird's psychologisch, was passiert? Da passiert folgendes: Sehr viele Abgeordnete - wenn nicht die Mehrheit - geben diesen Betrag nicht aus. Dieser Betrag ist ja nicht gedacht als Ergänzung des eigenen Einkommens, aber er dient hauptsächlich der Ergänzung des eigenen Einkommens. Dadurch, daß man die Assistenten minimal bezahlt und statt drei einen einstellt, oder dadurch, daß man mehrheitlich beschließt, daß man der Fraktion nicht 10 Mark, sondern 3 Mark gibt. Ergo, ich habe Bedenken, daß die privatwirt-

Hans Meyer: Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?

schaftliche Psychologie des Menschen dazu führen wird, daß eine solche Selbstfinanzierung zur Nichtfinanzierung führen wird.

Meyer: Das kann man aber unterbinden, indem man sagt, er muß Rechenschaft legen und das Geld muß er entweder für seine eigene Parlamentsarbeit oder für die Fraktionsarbeit ausgeben.

Tsatsos: Gut, das ist eine Antwort.

Stricker: So gelangt man aber wiederum zu einer Verpflichtung des Abgeordneten zur Mitfinanzierung der Fraktion. Hier sind wir also wieder bei der Fraktionssteuer.

Meyer: Nein, er kann doch sagen, ich will autark sein, ich baue mir mit dem vielen Geld einen großen Apparat auf und gebe nichts an die Fraktion. Aber er kann das Geld nicht für seine eigene private Finanzierung nutzen. Das wäre jedenfalls eine Möglichkeit. Ich habe übrigens noch etwas vergessen. Wie im Bundestag haben die Europa-Abgeordneten das Recht, Besuchergruppen opulent zu beköstigen, einzuladen usw.

Tsatsos: Das opulent können sie getrost streichen.

Meyer: Dieser Europaabgeordnete hat gesagt, ich mache doch zu Hause keinen Wahlkampf mehr in der Weise, daß ich über die Dörfer gehe. Ich lade die „Multiplikatoren“ ein, und zwar auf Kosten des Parlaments. Das ist weder Fraktions- noch Abgeordnetenfinanzierung, das ist Parlamentsfinanzierung, die indirekt die Funktion einer Abgeordnetenfinanzierung hat.

Tsatsos: Ich kann die Zahl nennen. Man hat pro Jahr 75 Stellen. Also, man kann pro Jahr 75 Menschen einladen.

Meyer: Plus Reisekosten ist das eine ganze Menge Geld.

Stefanou: Ein Europa-Abgeordneter in Deutschland repräsentiert 1 Mio. Deutsche. So viele sind die 75 Einladungen dann auch nicht.

Meyer: Wenn man speziell die „Multiplikatoren“ einlädt, dann hat man über jeden einzelnen zugleich weitere 200 Zufriedene. Sicher, das wird nicht ausreichen, aber im Wahlkampf sehr nützlich sein.

Tsatsos: Ein Wort noch zur Frage „Rechtsfähigkeit.“ Ein bißchen geht das in Richtung Axel Adamietz. Nach außen tritt das Parlament natürlich als Organ auf. Ich frage mich, braucht das Parlament diese Rechtsfähigkeit? Ich glaube nicht. Warum nicht? Wenn Aufgabe des Parlaments doch die Politik ist, wenn man das so ganz allgemein sagt, was verstehe ich darunter? Ich verstehe darunter nicht nur die parlamentarische Arbeit, denn die parlamentarische Arbeit ohne Bezug zur öffentlichen Meinung ist ja wenig. D.h. die parlamentarische Arbeit bedarf der täglichen Legitimation. Daher ist die Außenarbeit, die Beziehung zur Gesellschaft, zu den Gruppen, ein ganz wichtiger Teil der parlamentarischen Arbeit, der Parlamentsfunktion, der Funktion des Abgeordneten. Er ist nicht nur Gesetzgeber, nicht nur Kontrolleur der Exekutive, er muß auch diese berühmte Beziehung zwischen Parlament und Gesellschaft herstellen.

Meyer: Aber der Abgeordnete!

Tsatsos: Gut, daß Sie das jetzt mal so gesagt haben. Ich frage mich, das Parlament als solches, das macht ja keine Politik in diesem Sinne. Nur in ganz großen staatspolitischen und nationalen Bereichen kann das Parlament sagen, "ja wir sind für den Frieden"! Aber darum geht es hier nicht. Es geht um die tägliche Politik und die tägliche Politik ist ja nur Konflikt. Und Konfliktsträger sind die Fraktionen. Interessant für das Volk ist doch nicht der Konsensus über Frieden, über Nichtkrieg in Jugoslawien und über eine gute Gesundheit des Volkes. Darüber kann das Parlament nach außen, aber nur da, Politik betreiben. Darüber hinaus, dort wo es um die großen gesellschaftlichen Fragen geht, ist Politik nur Konflikt. Ist Politik Konflikt, dann ist doch für die Öffentlichkeit der Konflikt im Parlament interessant. Ist dem so, und gehen wir davon aus - das haben Sie selbst gesagt, Herr Meyer - daß die Fraktion die Möglichkeit des einzelnen, der ja nicht Politik betreiben kann, aktiviert. Politik muß die Gruppe, die aus ähnlich denkenden Menschen besteht, betreiben. Deshalb gibt es Gruppierungen im Parlament, die Fraktionen überhaupt. Träger der Konfliktaustragung ist dann doch nicht Abgeordnete, sondern i.E. die Fraktion. Die ist effektiv der konflikttragende Faktor. In diesem Sinne macht die Politik nach außen die Fraktion, d.h. die Verkörperung der großen politischen demokratischen Aufgabe des Parlaments ist die Fraktion. Das Parlament kann nur das Gebet für den Frieden, für das Staatsganze, für ganz wichtige Fragen für die Nation beten. All das ja, aber das ist nicht die tägliche Arbeit. Die tägliche Arbeit ist

z.B.: "Was wird hier etwa mit der Änderung der Sozialversicherung?". Und da geht man nach außen. Da gibt es vier Meinungen, und um diese vier Meinungen geht es. Und deshalb meine ich, Rechtsfähigkeit brauchen die Fraktionen, nicht das Parlament. D.h. die Rechtsfähigkeit stärkt und ermöglicht ein Subsystem; das Subsystem wird ja nicht dadurch, daß es Rechtsfähigkeit erlangt, aufgewertet und zum Hauptsystem. Das Subsystem wird rechtsfähig, weil seine Aufgabe diese Rechtsfähigkeit viel mehr braucht als das Parlament selbst. Und für mich ist Parlament Konfliktaustragung auch in der Gesellschaft, nicht nur im Parlament. Und daher - am Anfang habe ich es nicht so gesehen, nur durch die Diskussion wird es in mir lebendiger - mich stört sie nun gar nicht, die Rechtsfähigkeit des Subsystems. Warum soll es denn stören? Das braucht es. Wenn diese Subsysteme nach außen gehen, aus dem Gebäude des Bundestages, in die Provinz, die brauchen die Autos. Ich gebe ihnen die Autos, und das Auto heißt Rechtsfähigkeit. Diese kann sie haben, weil das ja ihre funktionsgerechte Ausstattung ist für das, was ich von ihr erwarte, nämlich Konfliktaustragung in der Gesellschaft.

Schulte-Trux: Ich würde das unterstützen. Es gibt ein praktisches Bedürfnis dafür, den Fraktionen Rechtsfähigkeit zu verleihen. Da verstehe ich den rechtlichen Einwand überhaupt nicht. Wieso soll der Gesetzgeber gerade den Fraktionen nicht durch einfaches Gesetz Rechtsfähigkeit verleihen können? Ich weiß nicht, was daran bedenklich sein soll. Allein der Umstand, daß es sich um ein Subsystem handelt, kann das doch nicht in Frage stellen. Er könnte möglicherweise auch dem Parlament Rechtsfähigkeit verleihen, aber das ist eben nicht praktisch. Ein Bedürfnis besteht aber bei Fraktionen ebenso wie bei Parteien oder bei Gewerkschaften. Den rechtlichen Einwand kann ich, auch nach der Nachfrage, nicht verstehen.

Meyer: Das verstehe ich wiederum nicht. Die Fraktionen brauchen die Rechtsfähigkeit nicht. Sie sind vorher nach außen gegangen, haben ihre Konflikte nach außen getragen, haben sie selbst vertreten, ohne daß sie rechtsfähig waren. Die Rechtsfähigkeit brauchen sie, und das war der Grund, für die Arbeitsverhältnisse und für die eigene Vermögensverwaltung. Sie brauchen sie aber für die Konfliktaustragung nicht.

Tsatsos: Aber sie brauchen das Personal für die Konfliktaustragung.

Meyer: Das Personal erhalten sie auch vom Staat, ohne daß sie selbst Arbeitgeber sein müssen. Das ist nicht notwendig. Die Rechtsfähigkeit ist für die Funktionen, die sie richtig be-

geschrieben haben, überhaupt nicht notwendig. Insofern sehe ich da keinen Zusammenhang und deshalb auch keine Argumentation für die Rechtsfähigkeit.

Noch mal zu der Frage, warum ich das nicht für verfassungsrechtlich zulässig erachte. Die Verfassung geht davon aus, daß das Staatsganze gegliedert ist in Subsysteme, die wir zum Teil Verfassungsorgane nennen, wie etwa die Bundesregierung. Die Bundesregierung hat Rechte und Pflichten, die sie etwa im Organstreit geltend machen kann, und die im Organstreit gegen sie geltend gemacht werden können. Das hat uns nie gestört. Kein Mensch ist auf die Idee gekommen, die Bundesregierung für rechtsfähig zu halten. Die Bundesregierung muß arbeiten, muß einen Apparat haben, einen großen, und der ist da. Und der Staat bezahlt das, im Haushalt wird das festgesetzt und spezifiziert, das geht alles wunderbar. Die Bediensteten der Regierung oder in den oberen Etagen der Ministerien sind Leute, die vom Staat angestellt werden und jeder weiß, daß man die Probleme der Loyalität mit der Ministerialschicht selbst im Beamtenrecht elegant gelöst hat; man schafft eben politische Beamte, die jederzeit „kündbar“ sind. Also gibt es überhaupt kein Problem, das nicht unter dem System, das wir bisher immer gehabt haben, lösbar wäre.

Schaut man sich das staatliche Subsystem Verfassungsorgan Parlament näher an, dann stellt man fest, es gibt das Verfassungsorgan als Organ, als Gesamtheit, repräsentiert durch den Präsidenten oder die Präsidentin, und es hat Mitglieder, die Abgeordneten. Die sind rechtsfähig, aber nicht in ihrer Funktion als Abgeordnete, sondern als Privatperson. Das Parlament ist auch nicht rechtsfähig, das ist auch nicht nötig. Denn für sein organschaftliches Handeln reichen jene Rechte und Pflichten, die es aus organschaftlichen Beziehungen hat. Es klagt vor dem Bundesverfassungsgericht, und kein Mensch sagt, du bist aber nicht rechtsfähig. Es reicht, daß es Organ ist. Schaut man sich das System näher an, dann sieht man, daß die Abgeordneten sich schon immer zur Unterstützung der Arbeit, zur Organisation der Arbeit des Parlaments, zusammengetan haben, wir nennen das Fraktion. Vielleicht müßte sich der Verfassungsgeber sagen, wir hinken 50 Jahre hinter der Zeit her. Wir haben 50 Jahre gebraucht, die Parteien in die Verfassung zu bringen, weil sie ein außerordentlich wichtiger Bestandteil des demokratischen Systems sind, wir sollten nicht 50 Jahre brauchen, um die Fraktionen in die Verfassung zu bringen. Dafür bin ich auch. Aber es müßte ein bißchen mehr darin stehen, als daß es Fraktionen gibt. Und ich denke, daß die neuen Verfassungen, die lediglich davon Kenntnis nehmen, daß es Fraktionen gibt, an der Unklarheit des Rechtsstatus der Fraktionen noch immer nichts geändert haben. Wenn aber ein Gesetz sagt, ich mache die Fraktionen zu einem eigenständigen Verfassungsorgan, und das tut es in meinen Augen, wenn es ihnen die Rechtsfähigkeit verleiht, dann zerstört es die Entscheidung der

Verfassung, daß es ein solches Verfassungsorgan nicht gibt. Und zwar macht das Gesetz sie deswegen zum Verfassungsorgan, weil es in dem Augenblick, in dem es ihnen die Rechtsfähigkeit verleiht, sagt, daß diese Systeme in der Lage sind, völlig selbständig und unabhängig von ihrer Funktion als Suborganisation des Parlaments aktiv zu sein - und das mit vollem Recht. Das sind sie in meinen Augen von Verfassung wegen nicht. All die Sachen, die Sie genannt haben, die Konfliktaustragung, die Konfliktformulierung, die Formulierung von Positionen, sind alles Positionen, die die Fraktionen haben und ausüben müssen im Hinblick auf das Parlament, auf ihre Parlamentsfunktionen. Sie haben völlig Recht, zu den Parlamentsfunktionen gehört auch, aus Legitimationsgründen die Verbindung mit der Basis, mit dem Volk, zu halten.

Grawert: Ändert sich denn die verfassungsrechtliche Position der Fraktion durch diesen Status und in welcher Form?

Meyer: Ich meine ja. Ich meine, daß wenn das Gesetz sagt, daß die Fraktionen selbständige juristische Einheiten sind, sie sagen können, wir haben jetzt die Stellung eines eigenständigen Verfassungsorgans. Und zwar unabhängig von unserer Einordnung im Parlament. Das ist der Punkt. Wenn Sie das nicht akzeptieren, müssen Sie sagen, ja, es ist eine bloße Frage der Pragmatik, ob man ihnen Rechtsfähigkeit verleiht oder nicht. Aber ich erinnere an die Berliner, die sich überlegt haben, daß man vielleicht für die eigentliche Arbeit, für die sie da sind, ihnen nicht die Rechtsfähigkeit verleihen darf, sondern nur für ein paar Außenbeziehungen, die sie aufbauen.

Grawert: Könnte eine verfassungskonforme Auslegung dies so auch zu verstehen geben?

Meyer: Ich meine nicht, aber ich gebe gern zu, daß man da anderer Ansicht sein kann. Ich bin auch erst nach und nach dogmatischer, doktrinäer geworden in diesem Punkt. Aber, ich habe mir immer überlegt, gibt es irgendwo ein System, in dem ein nichtrechtsfähiges System Subsysteme hat, die Rechtsfähigkeit besitzen? Wobei Sie natürlich die Mitglieder ausnehmen müssen. Das gibt es oft. So können sich juristische Personen zu einer Arbeitsgemeinschaft zusammenfügen, die nicht juristische Person ist. Das ist aber nicht unser Problem. Die Fraktionen sind ja nicht Mitglieder des Parlaments, sondern Zusammenschlüsse von Mitgliedern, und zwar nur von Mitgliedern. Wenn übrigens die F.D.P.-Fraktion sagt, daß die ausgeschiedenen Abgeordneten Mitglieder der F.D.P.-Fraktion, freilich ohne Stimmrecht, sind, so ist das meines Erachtens unzulässig. Ob die Fraktion sie einlädt, ist ihr Problem, aber Mitglieder können sie nicht sein. Die Fraktionssatzung der F.D.P. ist die einzige,

die so etwas kennt. Es gibt, glaube ich, nur noch bei der CDU eine Art Mitgliedschaft von Parteifunktionären.

Steffen: Ich habe noch eine praktische Frage. Für die Dienst- oder Arbeitsverhältnisse der Fraktionsmitarbeiter ist es ja geklärt. Aber wie wäre es denn, wenn die Fraktion ein Faxgerät kaufen wollte, ohne eine Rechtsqualität zu besitzen? Wie soll das denn dann im Privatrechtsverkehr geschehen?

Meyer: Wie es auch heute geschieht. Behörden kaufen natürlich auch Faxgeräte. Sie haben die Befugnis vom Staat, daß sie ihn vertreten dürfen. Wenn das Geschäft schiefgeht, ist der Vertragspartner der Staat, nicht der Behördenchef. Das ist gang und gäbe. Die Behörden schaffen Autos an.

Steffen: Würde es dem tatsächlichen Geschehen nicht eher entsprechen, weil es, ich sehe ein, daß es dem normalen Organdenken nicht entspricht, daß man einem Suborgan oder Teilorgan auch eine zivilrechtliche Rechtsqualität gibt.

Meyer: Das ist im Bund eben nicht geschehen. Die Rechtsfähigkeit ist ganz generell verliehen.

Steffen: Dann zu dem Berliner Modell: Würden Sie nicht sagen, daß das Berliner Modell, wenn es das bisher auch nicht gab und vielleicht unserem Recht nicht entspricht, dennoch den tatsächlichen Vorgängen am gerechtesten würde.

Meyer: Nein, in meinen Augen wird sie ihnen nicht am gerechtesten, sehen Sie einmal, wo ist denn die Legitimation, daß die Fraktionen Vermögen anschaffen. Die sollen bezahlt werden für die Funktionen, die sie in dieser Wahlperiode ausüben, aber nicht bezahlt werden, daß sie sich irgendein Vermögen anlegen, zumal Diskontinuität besteht und sie gar nicht wissen können, ob sie in vier Jahren wieder da sind. Sicher, es hat Probleme gegeben, nicht nur in Bremen. Dort ist das Vermögen mittlerweile auf ein Konto gekommen, das der Fraktion gar nicht mehr zugänglich war, sondern irgendeinen Treuhänder. Und als das Geld zurückgefordert wurde, sagte er: Sie können über dieses Vermögen nicht mehr verfügen; es ist weg. Man muß sich an den Gedanken gewöhnen, daß die Fraktionen eine rein staatliche Angelegenheit sind. Sie sind hochpolitisch, üben wichtige Funktionen aus, sind aber staatlich. Sind keine privaten Vereinigungen. Hinter der ganzen Bestrebungen steckt immer noch

die Idee, wir sind eigentlich ein privater Club. Wenn sie das wären, gäbe es überhaupt kein Problem zu sagen, ihr könnt vor allem das Zivilrecht nutzen.

Tsatsos: Aber das läuft nicht mit dem System und Subsystem. Ich meine, wenn man die Parteien und die Gesellschaft nimmt, sind die Parteien Subsysteme der Gesellschaft. Die Gesellschaft hat keine Rechtsfähigkeit, was viele Parteien haben, weil sie es brauchen, weil sie eben Kämpfer sind. Aber ich meine auch, daß das Subsystem nicht dadurch aufgewertet wird, daß es rechtsfähig ist.

Stefanou: Ganz kurz eine Frage. Sie finden, daß diese juristische Selbständigkeit der Fraktion ungerechtfertigt ist und die Frage ist, was rechtfertigt eine juristische Selbständigkeit, wenn nicht die politische Selbständigkeit? Was kann die juristische Selbständigkeit legitimieren? Jetzt sehen wir, daß in dem Schema Parlament - Fraktion - Abgeordnete doch die Fraktion diejenige ist, die politisch selbständig ist und inzwischen wir nicht mehr in dem Schema Regierung - Palament politisch denken dürfen, sondern zwischen der Fraktion, die die Regierung trägt und der Oppositionsfraktion unterscheiden müssen.

Meyer: Ist es wirklich richtig, daß die politische Selbständigkeit bei der Fraktion liegt? Liegt die politische Selbständigkeit nicht nur beim Abgeordneten? Und ist die Fraktion nicht nur eine Vereinigung von politisch Selbständigen, die als einzelne nichts bewirken können, und die sich darum zusammentun müssen? Aber wird der Zusammenschluß von politisch Selbständigen selbst ein politisch Selbständiger? Das ist doch die Frage. Ich bezweifle nicht, daß die Fraktionen Vereinigungen von Abgeordneten sind, ich habe ja nur eine andere Theorie über ihr Zustandekommen. Ich sage, es ist kein freiwilliger Akt, sondern man ist sozusagen durch die Wahl (und Annahme des Mandats) schon Mitglied der Fraktion. Man kann jedoch ohne weiteres aus der Fraktion austreten. Das gehört zum freien Mandat, aber man ist nicht frei zu sagen, ich will ihr nicht beitreten, zunächst ist man einmal Mitglied. Insofern scheint mir das schon einen tieferen Punkt unserer Debatte zu berühren, ob sie aus der faktischen Macht, die die Fraktion hat, zugleich rückschließen wollen auf die politische Selbständigkeit im echten Sinne; das würde bedeuten, politische Selbständigkeit auch gegenüber den Mitgliedern wie gegenüber jedem Außenstehenden, auch dem Parlament.

Stefanou: Ihre Philosophie ist doch die Ausstattung und somit eigentlich auch die Entscheidungsmöglichkeit nah am Abgeordneten zu halten. Aber das ist doch die Fraktion vielmehr als das Parlament.

Meyer: Das ist sicher richtig, daß es die Fraktion ist, die näher zum Abgeordneten ist als das Parlament. Aber damit ist ja die Frage nicht beantwortet, wie im Verhältnis von Fraktion zum Abgeordneten nun die Fraktion gestellt wird. Das Problem, das Sie haben, ist natürlich, daß, wenn Sie die Fraktion für selbständig erklären oder sagen, sie sei selbständig ...

Stefanou: Ich erkläre sie nicht für selbständig, Entschuldigung.

Meyer: ... aber politisch selbständig in dem Sinne, wie Sie es gesagt haben, das meinte ich.

Stefanou: Sie haben aber auch von einem Fraktionsstaat gesprochen.

Meyer: Sicherlich, aber das ist eine Kennzeichnung der Wirklichkeit. Aber ob wir die Wirklichkeit rechtlich so akzeptieren, ob wir das als einen richtigen Weg betrachten, ist eine andere Frage. Das ist mein Problem. Herr Tsatsos, erst einmal muß ich gestehen, daß ich an diese Fragen nur herangekommen bin, weil ich für Herrn Mahrenholz einen Aufsatz für die Festschrift schreiben mußte, wie das halt so ist. Dann war ich immer erstaunter und habe gemerkt, da steckt etwas dahinter, das ist ein Problem und keine Selbstverständlichkeit. Ich denke, auch nach unserer Debatte, man müßte sich vielleicht doch noch einmal überlegen, was allgemein juristische Selbständigkeit bedeutet, was es eigentlich mit den juristischen Personen auf sich hat. Das ist ein Problem, das nicht nur das öffentliche Recht betrifft, sondern eben auch das Privatrecht. Es ist klar, wir haben eine traditionelle starke Einteilung zwischen der natürlichen Person, die Rechtsfähigkeit hat, und ihren Organisationen oder Vereinigungen, die für rechtsfähig erklärt werden können, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen. Wir wissen aber auch, daß wir so etwas wie Teilrechtsfähigkeit haben, sowohl im öffentlich-rechtlichen sowie im zivilrechtlichen Bereich, ohne daß die Vollselbständigkeit dahinter steckte. Wir wissen, daß wir mit Rechtszurechnungen und Schuldzurechnungen arbeiten können, ohne juristische Persönlichkeit zu haben. Aber selbst wenn man das Revue passieren läßt, daß es da eine Menge Schattierungen gibt, ist unsere Rechtsordnung immer noch auf den Dualismus von natürlicher Person und juristischen Personen aufgebaut und viele unserer Rechtsfähigkeiten basieren darauf und ich denke, die juristische Person des öffentlichen Rechts unterscheidet sich nicht so furchtbar von der juristischen Person des Zivilrechts, auch was den geistigen Hintergrund dafür angeht, daß man so etwas schafft.

Was ich abschließend sagen kann, ist eher gefühlsmäßig, daß meine Thesen einer Entwicklung jedenfalls ein wenig retardierend entgegenstehen, die ich insgesamt für schlecht halte. Und ich denke, auch für die Fraktionen ist die Entwicklung schlecht, denn es ist ein altbe-

kanntes Phänomen, daß man um so unbeweglicher wird, je mächtiger man wird, und irgendwann folgt der Sturz, wenn man zuviel Macht akkumuliert. Offensichtlich besteht zwischen der Beweglichkeit eines Systems und seiner Fähigkeit, Dinge zu bewältigen, eine enge Beziehung, Machtakkumulierung ist natürlich das Geschäft der Politik. Sie geht tendenziell dahin, Macht zu akkumulieren, das verstehe ich auch. Aber ich denke, als Juristen sollten wir gelegentlich auch daran denken, zu versuchen, solchen naturläufigen Gewalten Schranken entgegenzusetzen, und sei es aus Gründen der Gewaltenteilung, der Gefahren, die durch Machtzusammenballung entstehen. Aus diesen höchst pragmatischen allgemeinpolitischen Überlegungen heraus, habe ich das Gefühl, daß es nicht schlecht ist, diese Theorie weiter zu verfolgen.

Tsatsos: Wir danken Ihnen sehr, lieber Herr Meyer. Das keiner anderer Meinung sein kann als Sie in den letzten Feststellungen über Machtzuwachs und Gewaltenteilung und Machteinschränkung zeigt, daß man vielleicht ein Detail, was die Methode angeht, unterschiedlich vorgehen kann und daß man sich im Ergebnis um dieselbe Sache bemüht. Es war für uns alle sehr, sehr lehrreich. Es war faszinierend, was Sie didaktisch gemacht haben und Sie haben ja selbst gesehen, daß es leicht wäre, viel länger zu debattieren. Wir haben es sehr, sehr genossen und sehr viel gelernt und mich persönlich hat es ganz besonders gefreut, daß Bonn doch offenbar die Grundlage von Verbindungen gewesen ist, die viel stärker sind als die Zeit.

Meyer: Vielen Dank Herr Tsatsos. Wenn ich noch einen Satz sagen darf, ich bedanke mich, daß Sie mich eingeladen haben, ich bedanke mich auch für diesen sehr anregenden Kreis, für die Diskussionsbemerkungen, die mich doch wahrscheinlich nachdenklicher gemacht haben, als ich gezeigt habe. Ich bedanke mich auch bei denjenigen, die gespannt zugehört haben. Vielen Dank!

Rechtsprechungsübersicht

Diese Rechtsprechungsübersicht bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteienrechtlicher Urteile in Heft 4 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" (S. 36 ff.). Auch hier soll nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; gleichwohl dürften die wesentlichen Entscheidungen zum Parteienrecht und die sie tangierenden Rechtsgebiete enthalten sein. Überwiegend sind Urteile aus den Jahren 1994/1995 berücksichtigt. Die Entscheidungen mit parteienrechtlicher Relevanz wurden verschiedenen Schwerpunkten zugeordnet.

1. Grundlagen zum Parteienrecht:

- BVerfG, Beschluß vom 17.11.1994 - 2 BvB 1/93 -, in: BVerfGE 91, 262 ff. (Parteibegriff i. S. d. Art. 21 GG, § 2 PartG)
- BVerfG, Beschluß vom 17.11.1994 - 2 BvB 2/93, 2 BvB 3/93 -, in: BVerfGE 91, 276 ff. (Parteibegriff i. S. d. Art. 21 GG, § 2 PartG)

2. Innerparteiliche Ordnung

3. Allgemeines Wahlrecht, insbesondere Chancengleichheit der Parteien

- BVerfG, Beschluß vom 21.01.1995 - 2 BvB 6/94, 2 BvF 7/94 -, in: NJW 1995, 2775 ff. (Betroffenheit des verfassungsrechtlichen Status der Parteien durch Wahlquote)
- VGH München, Urteil vom 16.09.1994 - 4 B 1496/94 -, in: NVwZ 1995, S. 812 (Unterlaufen eines öffentlich-rechtlichen Zulassungsanspruchs zu einer gemeindlichen Einrichtung nach § 5 PartG durch Verweigerung eines zivilrechtlichen Mietvertrages)
- VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 11.05.1995 - 1 S 1283/95 -, in: DVBl 1995, 927 ff. (Anspruch einer nicht verbotenen Partei zur Benutzung einer öffentlichen Einrichtung)
- OVG Thüringen, Urteil vom 07.10.1994 - 2 EO 606/94 - (unveröffentlicht) (Sondernutzungserlaubnis im öffentlichen Verkehrsraum zur Errichtung eines Informationsstandes durch politische Partei)
- VG Bremen, Beschluß vom 21.04.1995 - 4 V 71/95 - (unveröffentlicht) (Genehmigung von Lautsprecherwahlwerbung von Parteien)
- VG Weimar, Beschluß vom 07.10.1994 - 7 E 1118/94 - (unveröffentlicht) (Sondernutzungserlaubnis im öffentlichen Verkehrsraum zur Errichtung eines Informationsstandes durch politische Partei)

4. Parteien und Parlamentsrecht

OLG Schleswig, Urteil vom 03.05.1995 - 15 U 16/94 - (unveröffentlicht)
(Rechtsstatus von Fraktionen)

5. Parteienfinanzierung

- BVerwG, Urteil vom 26.05.1994 - 7 C 33/93 -, in: DtZ 1995, S. 151 f.
(Zuordnung vom rechtswirksam erworbenen DDR - Parteivermögen)
- OVG Schleswig, Beschluß vom 30.06.1994 - 2 M 22/94 - (unveröffentlicht)
(Verweigerung der Abschlußzahlung auf die zu erwartende Erstattung von Wahlkampfkosten wegen fehlerhafter Vorstandswahlen)
- LG Berlin, Urteil vom 04.10.1994 - 32 O 790/93 -, in: VIZ 1995, S. 425 f.
(Zustimmungsbedürftige Vermögensänderung nach § 20 b DDR - PartG)

6. Parteiverbot

- BVerfG, Beschluß vom 17.11.1994 - 2 BvB 1/93 -, in: BVerfGE 91, 262 ff. (Parteibegriff i. S. d. Art. 21 GG, § 2 PartG)
- BVerfG, Beschluß vom 17.11.1994 - 2 BvB 2/93, 2 BvB 3/93 -, in: BVerfGE 91, 276 ff. (Parteibegriff i. S. d. Art. 21 GG, § 2 PartG)

7. Parteien und Medien

- OVG Bremen, Beschluß vom 10.04.1995 - OVG 1 B 30/95 - (unveröffentlicht)
(kein Anspruch auf Einräumung von Sendezeiten für Wahlwerbung)

8. Parteien und kommunale Selbstverwaltung

9. Parteien und öffentlicher Dienst

- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte,
(case of Vogt v. Germany, 7/1994/454/535)
(Entlassung aus dem öffentlichen Dienst wegen Mitgliedschaft in der DKP)

10. Ausländisches Parteienrecht

11. Europarecht, Europawahlrecht

- BVerfG, Beschluß vom 31.05.1995 - 2BvR 635/95 -, in: NJW 1995, S. 2216
(Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament)

Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der F.D.P.

vom 30. April 1982, Az. 3/81 *

In dem Beschwerdeverfahren

des Kreisverbandes der F.D.P. in H,
vertreten durch den Vorstand

-Antragsteller und Beschwerdeführer-

g e g e n

H aus H,

-Antragsgegner und Beschwerdegegner-

hat das Bundesschiedsgericht durch

Dr. Otfried Sander (Präsident)
Dr. Hans Fuhrmann (Beisitzer)
Dr. Hermann Kohlhase (Beisitzer)
Dr. Peter Wissmann (Beisitzer)
Peter Friederici (Beisitzer)

aufgrund der mündlichen Verhandlung am 30. April 1982 für Recht erkannt:

Die Beschwerden gegen die Entscheidung des Landesschiedsgerichts Nordrhein-Westfalen und der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung werden zurückgewiesen.

Die Entscheidung des Landesschiedsgerichts wird bestätigt: Herrn H wird die Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern in der F.D.P. für ein Jahr und sechs Monate ab dem 30.4.1982 aberkannt.

* Diese Entscheidung (hier in gekürzter Fassung abgedruckt) ist in der Datenbank des Projektes "Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte" erfaßt. Vgl. zum Fortgang des Projektes den in diesem Heft unter "Mitteilungen des Instituts" enthaltenen Beitrag. Die Entscheidung ist bislang unveröffentlicht und ein besonders prägnantes Beispiel für vielerlei Probleme im parteischiedsgerichtlichen Verfahren.

Tatbestand

Der Beschwerdegegner ist Mitglied der F.D.P. und Mitglied der Jungdemokraten in H. Seit einiger Zeit, insbesondere nach der Kommunalwahl 1979, kam es zu Kontroversen zwischen dem Vorstand der Deutschen Jungdemokraten und dem Kreisverband in H. Verschiedene Berichte darüber erschienen in der Presse, unter anderem am 25.9., 3.11. und 13.11.1980. Im Dezember 1980 erschien die Ausgabe Nr. 4/1980 der Schülerzeitschrift "RADIX". Es handelt sich um eine überschulische Schüler- und Jugendzeitschrift für H und Umgebung. Im Impressum der Ausgabe Nr. 4 ist der Beschwerdegegner als der Redaktion angehörend aufgeführt und verantwortlich für den Inhalt mit Ausnahme der Anzeigen bezeichnet. In der Ausgabe Nr. 4/1980 von "RADIX" sind eine Reihe von Artikeln enthalten, die Anlaß für Veröffentlichungen in der Presse und Auseinandersetzungen innerhalb des Kreisverbandes H der F.D.P. waren. Es handelte sich besonders um die Artikel "Das Letzte", "Und abermals krächte der Hahn", "Der Papst von A-Z" und "Gedanken über einen Stellvertreter". Außerdem war auf Seite 10 eine Karikatur veröffentlicht mit der Unterschrift: "Kasperle, Kasperle, was machst du mit mir?". Diese Karikatur war auch schon vorher in überregionalen, allgemein zugänglichen Zeitschriften und Veröffentlichungen erschienen.

Der Kreisverband H hat mit Schreiben vom 29.12.1980 an das Landesschiedsgericht in Düsseldorf den Antrag auf Ausschluß aus der Partei gestellt. [...] Die Entscheidung des Landesschiedsgerichtes lautet:

1. Der Antrag auf Ausschluß des H aus der F.D.P. wird zurückgewiesen.
2. H wird die Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern für 1½ Jahre ab Rechtskraft dieses Beschlusses aberkannt.
3. Kosten werden nicht erhoben.

Zur Begründung führt das Landesschiedsgericht aus, daß es den Ausschluß des Antragsgegners aus der F.D.P. für nicht gerechtfertigt erachte, da ein schwerer Schaden der Partei nicht zugefügt worden sei. Das Verhalten des Antragsgegners und das Interesse der Partei erfordern jedoch, für einen Zeitraum von 1½ Jahren ab Rechtskraft der Entscheidung die Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern abzuerkennen. [...]

Mit am 30.9.1981 bei der Geschäftsstelle des Landesverbandes Nordrhein-Westfalen eingegangenen Schriftsatz hat der Antragsteller gegen diese Entscheidung Beschwerde eingelegt und diese gleichzeitig begründet. [...]

In der mündlichen Verhandlung am 30.4.1982 hat der Antragsteller und Beschwerdeführer ergänzend zu seinen schriftsätzlichen Ausführungen vorgetragen, daß die fraglichen Veröffentlichungen zu

erheblicher Unruhe nicht nur innerhalb der Partei geführt hätten. Durch Anrufe und Leserbriefe hätten Bürger sich an den Kreisverband gewandt und [...] Maßnahmen gegen den verantwortlichen Redakteur brieflich gefordert. Welche Bedeutung dem Vorgang beizumessen sei, ergebe sich auch daraus, daß ein Strafverfahren wegen Verdachtes des Verstoßes gegen § 166 StGB eingeleitet und erst- und zweitinstanzlich zu einer Verurteilung des Beschwerdegegners geführt habe. Das Urteil sei jedoch noch nicht rechtskräftig. Zu Parteiaustritten aufgrund der RADIX-Veröffentlichung sei es zum Glück nachweisbar nicht gekommen. Der Beschwerdeführer hat beantragt,

unter Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung den Beschwerdegegnern aus der F.D.P. auszuschließen. [...]

Der Antragsgegner und Beschwerdegegnern hat [...] beantragt,

den Ausschlußantrag zurückzuweisen.

Zur Begründung dieses Antrages hat der Beschwerdegegnern ausgeführt, daß er mehrere Ausgaben der Zeitschrift "RADIX" als verantwortlicher Redakteur betreut habe. Weder die Nummern 1 bis 3 noch die Nummern 5 ff. seien beanstandet worden, sondern ausschließlich die Nummer 4 sei zum Anlaß des Ausschlußantrages genommen worden. Offensichtlich habe der Kreisverband aufgrund der schon längere Zeit bestehenden Differenzen mit ihm einen Anlaß gesucht und gefunden. [...] Eingehend auf die Vorwürfe vertrat er die Ansicht, daß jede provokative Meinungsäußerung zu Diskussionen innerhalb und außerhalb der Partei führe und dies auch - nicht nur von ihm - beabsichtigt sei. Satirische Veröffentlichungen, um solche handle es sich hier, würden von dem Grundrecht der Meinungsäußerungsfreiheit umfaßt. Man könne auch nicht einerseits Veröffentlichungen z.B. in der Zeitschrift TITANIC tolerieren, dieselbe Veröffentlichung im RADIX dagegen beanstanden. Er räume aber ein, daß die Nummer 4 und die speziell angesprochenen Artikel und Karikaturen einen Verstoß gegen die guten Sitten und den Geschmack darstellen und im Hinblick auf das Toleranzgebot der Bundessatzung (§ 1 BS) ein Grenzfall vorliege. Auch bestreite er letztlich nicht einen Schaden für die Partei, hingegen den Eintritt eines schweren Schadens. Für das Parteiordnungsverfahren komme es nach seiner Ansicht nicht auf das gegen ihn laufende Strafverfahren an und der dort erhobene Vorwurf sei unbegründet; insoweit wurde auf ein überreichtes Gutachten zur strafrechtlichen Seite Bezug genommen. [...]

Gründe

Die vom Beschwerdeführer eingelegte Beschwerde ist zulässig, insbesondere form- und fristgerecht.

Die Entscheidung des Landesschiedsgerichtes erging im schriftlichen Verfahren und die Zustimmung der Verfahrensbeteiligten erfolgte am Schluß der mündlichen Verhandlung am 11.3.1981. Nach den Vorschriften der Zivilprozeßordnung (§ 128 Abs. 2 ZPO) muß innerhalb von drei Monaten ab Zustimmung der Beteiligten zum schriftlichen Verfahren eine Entscheidung verkündet werden, nachdem zuvor unter Fristsetzung nochmals Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben wurde. Die Schiedsgerichtsordnung der F.D.P. und auch das Parteiengesetz schreiben eine unmittelbare Anwendung der zivilprozeßrechtlichen Vorschriften jedoch nicht vor. In § 31 Schiedsgerichtsordnung (SchGO) ist nur eine entsprechende Anwendung der Zivilprozeßordnung vorgesehen, soweit keine ausdrücklichen anderweitigen Regelungen getroffen sind. Ob in einem Parteischiedsgerichtsverfahren die strengen Vorschriften des § 128 Abs. 2 ZPO anzuwenden sind, kann jedoch dahingestellt bleiben, denn ein evtl. Verfahrensverstoß entzieht der ergangenen Entscheidung nicht ihre Grundlage. Hinzu kommt, daß in der Rechtsmittelbelehrung der angefochtenen Entscheidung eine Beschwerde binnen Monatsfrist ab Zustellung ausdrücklich erwähnt wird und insoweit für die Beteiligten ein Vertrauenstatbestand geschaffen wurde, der zumindest im Schiedsgerichtsverfahren Berücksichtigung finden muß. Die Belehrung ist auch nicht erkennbar fehlerhaft, denn bis zum 30.6.1977 galt für das schriftliche Verfahren, daß die Zustellung einer Entscheidung die Verkündung ersetzt. Dahingestellt bleiben kann in diesem Zusammenhang auch, ob im Parteischiedsgerichtsverfahren eine subsidiäre Rechtsmittelfrist im Sinne von § 516 ZPO zu berücksichtigen ist, denn die Beschwerdeschrift des Beschwerdeführers ging am 30.9.1981, also vor Ablauf der subsidiären Rechtsmittelfrist, ein. Da die Begründung gleichzeitig erfolgte (§§ 26, 18 SchGO), ist die Beschwerde zulässig.

Das erstinstanzliche Verfahren leidet auch nicht an Verfahrensfehlern, die eine Zurückverweisung erfordern könnten. Das Protokoll vom 11.3.1981 wurde zwar von zwei Protokollführern nacheinander geführt und nur von dem letzten unterzeichnet. Auf der Verletzung der Protokollvorschriften (§§ 163,165 ZPO) kann die Entscheidung nicht beruhen (BGHZ 31, 358,364).

Dasselbe gilt auch für die Unterlassung einer Fristsetzung für Schriftsätze und Anberaumung eines Verkündungstermins im schriftlichen Verfahren. Zumindest im Parteischiedsgerichtsverfahren muß auch Berücksichtigung finden, daß kein Verfahrensbeteiligter Verfahrensrügen erhoben hat und daß auch das Beschwerdeverfahren Tatsachen- und nicht ausschließlich Rechtsinstanz ist.

In der Sache hatte die Beschwerde hingegen keinen Erfolg.

Ein wesentlicher Grundsatz der Freien Demokratischen Partei ist das Toleranzgebot, das in § 1 der Bundessatzung, der gemäß § 36 Abs. 2 Bundessatzung für alle Parteigliederungen verbindlich ist, inhaltlich umschrieben ist. Ein Verstoß hiergegen kann auch dann vorliegen, wenn die Handlung nach

den staatlichen Gesetzen, insbesondere den Vorschriften des Strafgesetzbuches, nicht verboten ist. Aus diesem Grunde kommt dem Strafverfahren gegen den Beschwerdegegner keine Bedeutung zu und es bedarf deshalb auch nicht eines Eingehens auf die Probleme im Zusammenhang mit § 166 StGB und das vom Beschwerdegegner vorsorglich vorgelegte Gutachten. Letztlich unerheblich für das Parteischiedsgerichtsverfahren ist es aus diesem Grund auch, ob dieselben Handlungen von Dritten ungeahndet geblieben sind, denn das in § 1 Bundessatzung normierte Toleranzgebot ist eine Pflicht der Mitglieder der Partei ohne Rücksicht auf sonstige Vorschriften außerhalb des Parteirechts. Gegen das Toleranzgebot hat der Beschwerdegegner verstoßen. Zwar hat er die einzelnen Artikel und die Karikatur nicht verfaßt bzw. gezeichnet, für den Inhalt bzw. Aussage jedoch die Verantwortung übernommen. Mit seinem Namen hat er in der Ausgabe Nr. 4 nicht nur im presserechtlichen und damit evtl. strafrechtlichen Sinne die volle Verantwortung übernommen, sondern auch unabhängig von diesen staatlichen Vorschriften. Für den in diesen Rechtsfragen nicht bewanderten Leser der Zeitschrift verbindet sich Artikel und Name zu einer logischen Einheit. Wer als Redakteur benannt ist, wird als Verursacher angesehen und der gesamte Vorgang ihm zugerechnet, so daß auch unabhängig von den presse- und strafrechtlichen Vorschriften über den verantwortlichen Redakteur eine unmittelbare Beziehung zwischen Artikel/ Karikatur und Person des Redakteurs geschaffen wird.

Der Beschwerdegegner hat durch die Veröffentlichungen der Partei auch Schaden zugefügt. Zutreffend hat er selber darauf hingewiesen, daß provokative Veröffentlichungen die Diskussion aufleben lassen und deshalb oft notwendig oder zweckmäßig sind. Dies gilt jedoch nur, soweit ohne Mißachtung des Toleranzgebotes gehandelt wird. Der Zweck, die Diskussion anzufachen, kann nicht eine sorgfältige Auswahl der hierfür verwandten Mittel gegenstandslos machen. Wer sich aus guter Absicht in der Wahl der Mittel vergreift muß sich dies vorhalten lassen müssen. Der Beschwerdegegner hat in der mündlichen Verhandlung eingeräumt, daß ein Verstoß gegen Geschmack und gute Sitten nicht in Abrede gestellt werden könne. Ob hingegen schon ein Verstoß gegen das Toleranzgebot vorliege, sei seiner Ansicht zu verneinen; auf jeden Fall läge ein Grenzfall vor. Das Gericht ist mit dem Beschwerdeführer der Überzeugung, daß die Grenzen vom Beschwerdegegner überschritten wurden und zwar in erheblichem Maße. Dies hat auch die Resonanz in der Öffentlichkeit gezeigt, was der Vertreter des Beschwerdeführers im einzelnen geschildert hat und vom Beschwerdegegner auch nicht bestritten wurde. Der Beschwerdeführer hat, um diese in der Öffentlichkeit vorherrschende Empörung einzudämmen und zurückzudrängen, den Ausschlußantrag gestellt und dies auch bekanntgegeben. Nur durch diese Maßnahme konnte eine gewisse Beruhigung der öffentlichen Meinung herbeigeführt werden. Die längere Zeit andauernde Diskussion, wie vorstehend geschildert, ist ein Schaden für die Partei, da es sich nicht um eine kontroverse, von Heft 4 des RADIX angefachte Sachdiskussion handelte, sondern ausschließlich um eine solche über gute Sitten, Geschmack und Toleranz.

Ein schwerer Schaden konnte jedoch nicht festgestellt werden. Die Tatsache einer länger anhaltenden öffentlichen Diskussion im vorstehenden Sinne erfüllt diesen Tatbestand nicht. Sowohl die

Rechtsprechung zum Parteienrecht

Bundessatzung als auch das Parteiengesetz lassen einen Ausschluß nur unter der Voraussetzung eines schweren Schadens zu, ohne eine Definition hierzu zu geben. Aus der Gesamtheit aller Regelungen über Aufnahme in eine Partei und Rechte und Pflichten eines Parteimitgliedes ergibt sich jedoch, daß der Ausschluß nur in Ausnahmefällen zulässig ist. Deshalb kommt dem schweren Schaden ein besonderes Gewicht zu. Im Gegensatz zum Schaden ist für die Annahme eines schweren Schadens erforderlich, letzteren Begriff eng auszulegen. Einer abstrakten oder konkreten Abgrenzung bedarf es im vorliegenden Fall jedoch nicht, denn nach Überzeugung des Gerichtes hat der Beschwerdegegner der Partei zwar einen Schaden, jedoch - noch - keinen schweren Schaden zugefügt.

Die Veröffentlichung erfolgte auch mit Wissen und Willen des Beschwerdegegners und er war sich letztlich auch bewußt, daß er dem Toleranzgebot zuwider handelte. Auf die Tatsache anderweitiger, ungerügter Veröffentlichungen kann er sich mit Erfolg nicht berufen, denn bei der von ihm u.a. zitierten Zeitschrift TITANIC handelt es sich nicht um eine Schüler- und Jugendzeitschrift. Hinzu kommt, daß derartige gewerbliche Veröffentlichungen vom Leser anders beurteilt werden als Veröffentlichungen einer Partei oder einer Jugendorganisation, die zwar rechtlich nicht Teil der Partei ist, der politische Zusammenhang hingegen offenkundig eng ist. Der Beschwerdegegner ist darüber hinaus nicht nur Mitglied der - rechtlich - selbständigen Jungdemokraten gewesen, sondern war und ist Mitglied der Partei und hatte zumindest zum Tatzeitpunkt auch in dieser Ämter inne, was in einigen Presseveröffentlichungen angesprochen wurde.

Auf den Eintritt eines Schadens oder sogar schweren Schadens braucht sich der Vorsatz nicht zu erstrecken; [...]

Gegen den Beschwerdegegner war daher eine Ordnungsmaßnahme zu verhängen. Mit dem Landesschiedsgericht ist das Bundesschiedsgericht der Ansicht, daß die Aberkennung des Rechts zur Bekleidung von Parteiämtern die notwendige Maßnahme ist. Die vom Landesschiedsgericht ausgesprochene Sperre von einem Jahr und sechs Monaten ist unter Berücksichtigung des der Partei entstandenen Schadens angemessen und erforderlich. Die Bundessatzung läßt als Höchststrafe eine Sperre von zwei Jahren zu. Wenn das Bundesschiedsgericht ebenfalls die Dauer der Sperre dicht an der Höchstgrenze bestätigt, so insbesondere, weil ein schwerer Schaden gerade noch nicht eingetreten ist. Für diesen Fall wäre der Ausschluß dann zwingend erforderlich geworden. [...]

Bezüglich der Kosten des Verfahrens, insbesondere der Auslagen der Verfahrensbeteiligten, sah das Gericht keinen Anlaß, vom Grundsatz der Kostenfreiheit des Verfahrens (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Schiedsgerichtsordnung) abzugehen.

Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der F.D.P. vom 30. April 1982, Az. 3/81

1. Einleitung

Die Verfasser haben die vorliegende Entscheidung im Hinblick auf die immer noch vorhandene Relevanz der darin enthaltenen Probleme ausgewählt. Außerdem ist die Entscheidung ein prägnantes Beispiel für die Schwierigkeiten der Schiedsgerichte, trotz unvollständiger Verfahrensregelungen in den Schiedsordnungen möglichst effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.

2. Zur Zulässigkeit der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts

Die Entscheidung des Bundesschiedsgerichts der F.D.P. als Beschwerdegericht ist in diesem Sinne vordringlich darauf ausgerichtet, dem Antragsteller die Möglichkeit eines Rechtsmittels zu erhalten. Gemäß § 26 Bundesschiedsgerichtsordnung der F.D.P. (BSchGO F.D.P.) ist gegen Entscheidungen des Landesschiedsgerichts die Beschwerde das zulässige Rechtsmittel. Obwohl es sich nach der Diktion somit nicht um eine Berufung im Sinne der § 511 ZPO handelt, entspricht die Beschwerde, die sowohl Suspensiv- als auch Devolutiveffekt entfaltet, ihrem Wesen nach diesem Rechtsmittel. Daher sind gemäß § 31 BSchGO F.D.P., der als Ausfluß der in § 14 Abs. 4 PartG vorgeschriebenen Verfahrensrechte ein rechtsstaatliches Verfahren garantieren soll, die §§ 511 ff. ZPO auf das Beschwerdeverfahren analog anwendbar.

a) Problematisch ist in diesem Zusammenhang der auch vom Beschwerdegericht gesehene Verstoß gegen § 128 Abs. 2 ZPO durch das Landesschiedsgericht. Das Beschwerdegericht prüft diesen Verstoß bereits im Rahmen der Zulässigkeit der Beschwerde und leitet aus der in der Rechtsmittelbelehrung enthaltenen Monatsfrist für die Beschwerde einen Vertrauenstatbestand ab, der grundsätzlich die Zulässigkeit der Beschwerde begründen soll. Dieser Verstoß wirkt sich jedoch nicht auf die Zulässigkeit der Beschwerde gemäß §§ 511 ff. ZPO analog aus, sondern ist gegebenenfalls als Verfahrensproblem der erstinstanzlichen Entscheidung Frage der Begründetheit der Beschwerde.

b) Während das Beschwerdegericht die Problematik des § 128 Abs. 2 ZPO zwar erkennt, sie aber zu Unrecht zum Gegenstand der Zulässigkeitsprüfung macht, übersieht es jedoch das zulässigkeitsrelevante Problem der fehlenden Verkündung der Landesschiedsgerichtsentscheidung.

* Frau Alexandra Bäcker und Herr Stefan Kracht sind wissenschaftliche Hilfskräfte am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Betreuer des Projektes „Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte“

Diesbezüglich stellt das Beschwerdegericht allein darauf ab, daß die fehlende Verkündung der Landesschiedsgerichtsentscheidung im Rahmen der Zulässigkeit der Beschwerde nur dann zu prüfen sei, wenn durch die Beteiligten entsprechende Verfahrensrügen erhoben werden.

Gegenstand eines sich nach den §§ 511 ff. ZPO richtenden Beschwerdeverfahrens kann aber nur eine wirksame Entscheidung sein. Nach den analog anzuwendenden §§ 310, 311 ZPO wird die Entscheidung eines Gerichts rechtlich aber erst durch seine Verkündung gegenständlich. Die bis in das Jahr 1977 geltende Regelung der ZPO, nach der im schriftlichen Verfahren die Verkündung durch die Zustellung der Entscheidung ersetzt wurde, gilt heute nach § 310 Abs. 3 ZPO nur noch für Anerkenntnis- oder Versäumnisurteile in den dort genannten Fällen. Hiernach konnte daher die Verkündung nicht folgenlos unterbleiben.

Auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des parteischiedsgerichtlichen Verfahrens, ist die Verkündung Voraussetzung für eine wirksame Entscheidung. Gerade für die Fälle, in denen die BSchGO F.D.P. keine Regelung enthält, ist eine analoge Anwendung der ZPO durch § 31 BSchGO F.D.P. vorgeschrieben. Auch § 14 BSchGO F.D.P. kann in diesem Zusammenhang zu keiner anderen Beurteilung der Rechtslage führen. Danach sind zwar Beschlüsse schriftlich zu begründen und den Verfahrensbeteiligten zuzustellen. Ein satzungsrechtlicher Verkündungsverzicht, dem auch das Parteimitglied unterworfen wäre, ergibt sich hieraus jedoch nicht.¹ Hinzu kommt, daß es sich bei der Verkündung um einen unverzichtbaren Verfahrensgrundsatz handelt, der auch im Verfahren vor den Schiedsgerichten der F.D.P. aufgrund der Vergleichbarkeit der Verfahrenssituation und mangels abweichender Regelungen in der BSchGO F.D.P. Anwendung findet. Ein Verstoß hiergegen muß aus diesem Grunde auch von Amts wegen und nicht erst auf eine entsprechende Verfahrensrüge hin beachtet werden.

c) Somit ist es entgegen der Auffassung des Beschwerdegerichts unerläßlich, sich von Amts wegen mit der Frage zu befassen, welche Rechtsfolgen aus einem Verstoß gegen §§ 310, 311 ZPO analog resultieren.

aa) Dabei könnte man sich auf den Standpunkt stellen, daß es sich aufgrund der fehlenden Verkündung der Entscheidung des Landesschiedsgerichts um eine sogenannte "Schein-Entscheidung"² handelt, die keinerlei Rechtsfolgen entfaltet. Dies hätte zur Folge, daß zwar die Beschwerde gemäß §§ 26, 31 BSchGO F.D.P., 511 ZPO analog das zulässige Rechtsmittel wäre. Auch die "Schein-

¹ Bestätigt wird diese Auffassung auch dadurch, daß mittlerweile auf Vorschlag des Bundessatzungsausschusses der F.D.P. unter § 22 BSchGO F.D.P. erstmalig Regelungen über die Verkündung einer Entscheidung in die BSchGO aufgenommen werden sollen.

² Vgl. Albers in: Baumbach/ Lauterbach/ Albers/ Hartmann, ZPO, 53. Aufl. 1995, Grundz. § 511 Rdn. 26.

Entscheidung" entfaltet nämlich dadurch Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Antragsgegners innerhalb des Parteiverbandes, daß sich das in der Landesschiedsgerichtsentscheidung tenorierte 1½-jährige Funktionsverbot faktisch auswirken könnte. In einem solchen Fall hätte das Berufungs-/Beschwerdegericht den Rechtsstreit jedoch zwingend an den *judex a quo* zur erneuten Sachentscheidung zurückzuverweisen.³ Dies folgt für den Bereich der Parteischiedsgerichtsbarkeit schon aus § 10 Abs. 5 Satz 2 PartG, wonach die Berufung an ein Schiedsgericht höherer Stufe zu gewährleisten ist. Da aber vorliegend das Bundesschiedsgericht als Beschwerdegericht bei der Sachentscheidung über die vorinstanzliche "Schein-Entscheidung" erste Sachentscheidungsinstanz wäre - denn die erstinstanzliche "Schein-Entscheidung" entfaltet keine materielle Rechtswirkung - und es gleichzeitig nach der BSchGO F.D.P. höchste Instanz ist, wäre kein Instanzenzug im Sinne des § 10 Abs. 5 Satz 2 PartG gegeben.

Das Beschwerdegericht hätte hiernach von Amts wegen prüfen müssen, ob die Landesschiedsgerichtsentscheidung als tauglicher Beschwerdegegenstand in Betracht kommt. Daß hier der Antragsteller Beschwerde eingelegt hat und nicht der durch den faktischen Vollzug der Entscheidung belastete Antragsgegner, ist dabei unerheblich, weil die Voraussetzungen der Zulässigkeit der Beschwerde schon von Amts wegen zu prüfen sind.⁴

bb) Die Entscheidung könnte jedoch auch als wirksam anzusehen sein, soweit man der Auffassung folgt, daß infolge der erfolgten Zustellung die Entscheidung keineswegs nichtig, sondern nur fehlerhaft verkündet wurde.⁵ Aber selbst wenn man davon ausgeht, daß keine "Schein-Entscheidung", sondern nur eine fehlerhaft verkündete Entscheidung vorliegt, hätte das Beschwerdegericht in einer analogen Anwendung des § 539 ZPO keine eigene Sachentscheidung treffen dürfen. Die Zurückverweisung des Rechtsstreits ist unter Berücksichtigung der parteischiedsgerichtlichen Besonderheiten nach § 539 ZPO analog zwingende Rechtsfolge und entgegen des Wortlauts der Norm nicht in das Ermessen des Gerichts gestellt. Dies folgt daraus, daß es im Hinblick auf den im Zusammenhang mit § 539 ZPO zu sehenden, maßgeblichen § 540 ZPO an den Voraussetzungen für seine analoge Anwendung, insbesondere an einer vergleichbaren Interessenlage fehlt. Nach § 540 ZPO darf das Berufungsgericht von einer Zurückverweisung nur bei Sachdienlichkeit absehen, wobei die Gründe, die das Berufungsgericht veranlaßten, die Sachdienlichkeit seiner eigenen Sachentscheidung anzunehmen, in der Urteilsbegründung angegeben werden müssen. So wird eine revisionsgerichtliche Überprüfbarkeit der Entscheidung gewährleistet. Käme das Revisionsgericht dann zu dem Ergebnis, daß die Sachdienlichkeit der eigenen Sachentscheidung durch das Berufungsgericht nicht vorliegt - z.B. weil das Berufungsgericht den

³ Vgl. Albers in: Baumbach/ Lauterbach/ Albers/ Hartmann a.a.O.

⁴ Vgl. Hartmann in: Baumbach/ Lauterbach/ Albers/ Hartmann, ZPO, 53. Aufl. 1995, § 310 Rdn. 3.

⁵ Vgl. Albers in: Baumbach/ Lauterbach/ Albers/ Hartmann, ZPO, 53. Aufl. 1995, Grundz. § 511 Rdn. 26.

Rechtsbegriff der Sachdienlichkeit verkannt hat - würde es den Rechtsstreit an das erstinstanzliche Gericht zurückverweisen. Nach der BSchGO F.D.P. ist aber das Bundesschiedsgericht, d.h. vorliegend das Beschwerdegericht, letzte Instanz und damit die Entscheidung über die Sachdienlichkeit der eigenen Sachentscheidung nicht überprüfbar. Bei eigener Sachentscheidung des Beschwerdegerichts - trotz fehlender Sachdienlichkeit - würde den Verfahrensbeteiligten eine Instanz genommen, so daß die Zurückverweisung in analoger Anwendung des § 539 ZPO auf das parteischiedsgerichtliche Verfahren nicht im Ermessen des Beschwerdegerichts liegt, sondern im Wege geltungserhaltender Reduktion der Norm eine zwingende Rechtsfolge des Verstoßes gegen §§ 310, 311 ZPO ist.

d) Für die Zulässigkeit der Entscheidung des Beschwerdegerichts bleibt somit festzuhalten, daß unabhängig davon, ob man die Entscheidung des Landesschiedsgerichts als "Schein-Entscheidung" oder als mit Verfahrensmängeln behaftete Entscheidung ansieht, das Beschwerdegericht den Rechtsstreit an das Landesschiedsgericht hätte zurückverweisen müssen, ohne eine eigene Sachentscheidung treffen zu dürfen.

3. Zur Begründetheit der Entscheidung des Bundesschiedsgerichts

Die Ausführungen zur Begründetheit der Beschwerde basieren auf der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs "schwerer Schaden", wie er in § 10 Abs. 4 PartG postuliert ist. Danach kann ein Mitglied nur ausgeschlossen werden, wenn es vorsätzlich gegen die Satzung oder die Ordnung der Partei verstößt und ihr damit schweren Schaden zufügt.

a) § 10 Abs. 4 PartG ist Ausdruck der rechtlichen Ambivalenz der Parteien. Zwar sind sie als privatrechtliche Vereine dem gesellschaftlichen und damit auch vereinsrechtlichen Bereich zugeordnet. Jedoch folgt aus der Funktionszuweisung des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG, daß sie qua Verfassung dem ausschließlich Privaten enthoben sind. In diesem Sinne sind sie als "Quasi-Verfassungsorgane" zu bezeichnen. Aufgrund dieses besonderen Status kann eine nur mittelbare Drittwirkung der Grundrechte innerhalb der Parteien den Anforderungen, wie sie in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG postuliert sind, nicht gerecht werden. Das dort genannte Gebot der innerparteilichen Demokratie verlangt die Transformation derjenigen Grundrechte in den parteiinternen Raum, die für eine demokratische Ausgestaltung der inneren Ordnung der Parteien konstitutiv sind.⁶ Hierzu zählen vor allem die für die freiheitlich-demokratische Grundordnung schlechthin konstituierenden politisch-kommunikativen Grundrechte, wie auch das im vorliegenden Fall betroffene Grundrecht der Meinungs- und Pressefreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG. Freilich kann man nicht ohne

⁶ D. Th. Tsatsos, Ein Recht auf innerparteiliche Opposition?, in: Festschrift für H. Mosler, Berlin u.a. 1983, S. 1016 ff. m.w.N. in Fn. 38; a.A. U. Stoklossa, Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie und Parteienstaat, Baden-Baden 1989, S. 98 ff.

weiteres die auf das Staat - Bürger-Verhältnis zugeschnittene unmittelbare Grundrechtsgeltung auf das Partei - Mitglieder-Verhältnis ohne jegliche Adaption übertragen. Hier sind die Belange der Partei, insbesondere ihr Bestand und ihre Funktionsfähigkeit, als die Grundrechtsausübung einschränkende und damit im Sinne einer praktischen Konkordanz abwägungsrelevante Kriterien zu berücksichtigen.

b) In der besprochenen Entscheidung hat das Beschwerdegericht zwar einen Schaden für die Partei bejaht, jedoch keinen schweren Schaden angenommen, der einen Parteiausschluß nach § 10 Abs. 4 PartG gerechtfertigt hätte. Es ordnete das Verhalten des Antragsgegners dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG zu und nahm auch zu Recht an, daß es auf das Vorliegen der Voraussetzungen eines Verstoßes gegen § 166 StGB nicht ankommt. Denn aufgrund der oben beschriebenen Ambivalenz und der daraus folgenden nur eingeschränkten Grundrechtsgeltung muß auch im Hinblick auf die Rechtfertigung von Eingriffen in den grundrechtlich geschützten Freiheitsbereich des Parteimitgliedes - z.B. durch den Ausschluß als Sanktion - ein parteispezifischer Bezug des schädigenden Verhaltens verlangt werden. In diesem Sinne stellt der unbestimmte Rechtsbegriff "schwerer Schaden" in § 10 Abs. 4 PartG das maßgebliche Kriterium für die Abwägung des aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG fließenden abwägungsrelevanten Rechts der Partei auf Bestandsschutz und Erhaltung der Funktionsfähigkeit mit den Grundrechten der Parteimitglieder dar. Die Schiedsgerichte sind aber verpflichtet, die Abwägung autonom vorzunehmen, ohne dabei an eine Bewertung des entscheidungsrelevanten Verhaltens durch staatliche Institutionen - wie zum Beispiel Strafgerichte - gebunden zu sein.

Die Entscheidung läßt jedoch eine Auseinandersetzung mit den die Abwägung tragenden Gründen vermissen. Der bloße Hinweis darauf, daß es einer abstrakten oder konkreten Abgrenzung des Begriffs "schwerer Schaden" von einem nicht zum Ausschluß berechtigenden Schaden im vorliegenden Fall nicht bedarf, da nach der Überzeugung des Gerichts kein schwerer Schaden eingetreten ist, vermag in dieser Einfachheit nicht zu überzeugen. Zumindest hätte das Beschwerdegericht Stellung zu der Frage nehmen müssen, von welchem Schadensbegriff es bei dieser Bewertung ausgeht.⁷

⁷ In diesem Sinne hat die Bundesschiedskommission der SPD schon in seiner Entscheidung vom 17.08.1973, Az. 4/1973/P/1, den Schadensbegriff des § 10 Abs. 4 PartG wie folgt definiert: "Der Begriff des schweren Schadens ist, wie es bei einer politischen Partei nicht anders sein kann, politisch und nicht etwa zivilrechtlich zu verstehen. Denn wollte man dem Begriff einen zivilrechtlichen Inhalt geben, hieße das, daß eine konkrete politische Verhaltensweise zu einem konkret nachweisbaren Schaden, etwa einer Einbuße von Wählerstimmen geführt haben müßte. Dieser Beweis ist jedoch niemals zu führen und vom Parteiengesetz auch nicht gewollt. Ein Schaden liegt vielmehr sowohl dann vor, wenn eine Partei in der Glaubwürdigkeit ihrer politischen Sachaussagen, die sie in der Öffentlichkeit zu vertreten hat, beeinträchtigt wird als auch dann, wenn ihre innere Geschlossenheit und Ordnung geschwächt werden. Wird ein solcher Schaden durch einzelne Mitglieder bewirkt (§ 10 Abs. 4 Parteiengesetz), ist die Schwere dieses Schadens jedenfalls immer dann zu bejahen, wenn der erhebliche Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei grundlegende Fragen der politischen Sachaussagen der Partei oder ihrer inneren Struktur berührt und in dieser Hinsicht den Rahmen eines Einzelfalles ohne jede grundsätzliche Bedeutung sprengt."

4. Ergebnis

Diese bundesschiedsgerichtliche Entscheidung hat gezeigt, daß die Rechtsprobleme in Parteischiedsgerichtsverfahren den Rahmen des parteiinternen (Rechts-)Lebens überschreiten. Über die Einzelfallentscheidungen hinaus werden Rechtsfragen relevant, die mitunter verfassungsrechtlichen Charakter haben. Umso mehr ist es erforderlich, die schiedsgerichtliche Rechtsprechung innerhalb der Parteien rechtswissenschaftlich zu begleiten. Nur so kann ein fruchtbarer Diskurs zwischen Theorie und Praxis einsetzen.

Neuerscheinungen zum Parteienrecht

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 4 der *"Mitteilungen"* (S. 39 ff.) aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen der Jahre 1994/95 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption des vierten Heftes der *"Mitteilungen"* kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Hecker, Jan: Die Parteienstaatslehre von Gerhard Leibholz in der wissenschaftlichen Diskussion, in: *Der Staat* 1995, S. 287 ff.

Nothelle-Wildfeuer, Ursula: Politische Parteien: Aufgabe und Funktion in der Demokratie. Eine kritische Sicht auf das gegenwärtige Bild der Parteiendemokratie, in: *Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften*, 1995, S. 109 ff.

Tsatsos, Dimitris Th.: Aspekte einer Parteienrechtslehre, in: *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung*, Festschrift für R. Bernhardt, hrsg. v. U. Beyerlin/M. Bothe/R. Hofmann/E. - U. Petersmann, Berlin u. a. Orte, 1995, S. 885 ff.

Vitzthum, Wolfgang Graf: Probleme der Parteiendemokratie, in: *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, Symposium zum 60. Geburtstag von P. Badura, hrsg. v. P. M. Huber/W. Möhle/M. Stock, Tübingen 1995, S. 71 ff.

2. Innerparteiliche Ordnung

Ipsen, Hans Peter: Bestandsschutz des fehlerhaft gewählten Parlaments. Zum Urteil des Hamburgischen Verfassungsgerichts vom 04. Mai 1993, in: *Gedächtnisschrift für E. Grabitz*, 1995, S. 227 ff.

Kuhl, Thomas/Unruh, Peter: Materielles Wahlprüfungsrecht und Kandidatenaufstellung, in: *DVBl* 1994, S. 1391 ff.

Leitsätze zu Entscheidungen des Bundesparteigerichts der CDU 1969-1993, herausgegeben vom Bundesparteigericht der CDU.

Mager, Ute: Die Kontrolle der innerparteilichen Kandidatenaufstellung im Wahlprüfungsverfahren, in: *DÖV* 1995, S. 9 ff.

3. Allgemeines Wahlrecht, insbes. Chancengleichheit der Parteien

Allstadt-Schmitz, Gisela: Die Umdeutung im Wahlrecht - eine Chance für „neue“ Parteien?, in: *Festschrift für H. Hanisch*, 1994, S. 1 ff.

Helm, Ludger: Das Prinzip der Wahlgleichheit. Zum Streit über die Überhangmandats-Regelung, in: *RuP* 1995, S. 72 ff.

Hoppe, Werner: Die Verfassungswidrigkeit der Grundmandatsklausel (§ 6, VI Bundeswahlgesetz), in: *DVBl* 1995, S. 265 ff.

Kautz, Steffen: Überhangmandate und die Gleichheit der Wahl, in: *NJW* 1995, S. 1871 ff.

Mager, Ute/Uerpmann, Robert: Überhangmandate und Gleichheit der Wahl, in: *DVBl* 1995, S. 273 ff.

Parteienrechtliches Schrifttum

- Meyer, Hans*: Der Überhang und anderes Unterhaltsame aus Anlaß der Bundestagswahl 1994, in: KritV 1994, S. 312 ff.
- Meyer, Hans*: Mutmaßungen über Professor M. und andere Ungereimtheiten anläßlich des Überhangs an Mandaten, in: NJW 1995, S. 431 f.
- Nicolaus, Helmut*: Wahlunrecht und Ausgleichsmandate. Zur Frage des Ausgleichs der Überhangmandate im Bundestag, in: ZRP 1995, S. 251 ff.
- Nicolaus, Helmut*: Wahlgesetzwidrigkeit der 16 Überhangmandate im 13. Bundestag, in: NJW 1995, S. 1001 ff.
- Roth, Gerald*: Mit drei Direktmandaten in den Bundestag?, in: NJW 1994, S. 3313 ff.
- Schmidt, Rolf*: Überhangmandate - Ist ein Ausgleich verfassungsrechtlich geboten?, in: ZRP 1995, S. 91 ff.
- Schreckenberger, Waldemar*: Zum Streit über die Verfassungsmäßigkeit der Überhangmandate, in: ZParl 1995, S. 678 ff.
- Unterpaul, Klaus*: Zunehmende Zahl der Überhangmandate unbedenklich?, in: NJW 1994, S. 3267 ff.
- Verpmann, Robert*: Staatsangehörigkeit und Wahlrecht im demokratischen Staat, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 1995, S. 3 ff.
- Woyke, Wichard*: Stichwort: Wahlen. Wähler, Parteien, Wahlverfahren, Bundeszentrale für politische Bildung, 8. Auflage, Bonn 1994.
- Zuck, Rüdiger*: Die fröhliche Wissenschaft: Über Überhangmandate, in: NJW 1994, S. 3209.

4. Parteien und Parlamentsrecht

- Arnim, Hans Herbert von*: „Der Staat sind wir!“ Politische Klasse ohne Kontrolle? Das neue Diätengesetz, München 1995.
- Czerny, Wilhelm F.*: Parlament und Parteien, hrsg. v. E. Riether/G. Schefbeck, Wien-Köln-Weimar 1994.
- Demmler, Wolfgang*: Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen (Beiträge zum Parlamentsrecht 27.), Berlin 1994.
- Edinger, Florian*: Fraktionen und Präsidium. Zum Anspruch jeder Fraktion auf Vertretung im Präsidium des Deutschen Bundestages, RuP 1995, S. 77 ff.
- Finkelburg, Klaus*: Die Verantwortlichkeit des Abgeordneten, in: Handbuch der Verfassung des Landes Brandenburg, 1994, S. 193 ff.
- Kürschner, Sylvia*: Rechtliche Qualifikation von Fraktionsgeschäftsordnungen und Auswirkungen von Verstößen, in: DÖV 1995, S. 16 ff.
- Linck, Joachim*: Zur Verfassungsmäßigkeit des Thüringer Modells einer Indexierung der Abgeordnetendiäten. Erwiderung auf Peter M. Hubers „Kommentar zur Diätenregelung in Thüringen“, in: Thüringer Verwaltungsblätter 1995, S. 104 ff.
- Linck, Joachim*: Indexierung der Abgeordnetendiäten. Das Thüringer Modell gegen den bösen Schein der Selbstbedienung, in: ZParl 1995, S. 372 ff.
- Linck, Joachim*: Kritisches zur Diätenkritik von 86 Staatsrechtslehrern, in: ZParl 1995, S. 683 ff.

Neuerscheinungen zum Parteienrecht

Meyer, Hans: Das fehlfinanzierte Parlament, in: KritV 1995, S. 216 ff.

Morlok, Martin: Gesetzliche Regelung des Rechtsstatus und der Finanzierung der Bundestagsfraktionen, in: NJW 1995, S. 29 ff.

Pohl, Dirk: Drittzuwendungen an Bundestagsabgeordnete, in: ZParl 1995, S. 385 ff.

Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Öffentlichkeitsarbeit der Parlamente. Politikvermittlung zwischen Public Relations und Parlamentsdidaktik. Referate und Diskussionsbeiträge einer Tagung der Deutschen Vereinigung für Parlamentsfragen e.V. und des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 18. und 19. März 1993 in Kiel, Baden-Baden 1994.

Schmidt-Jortzig, Edzard/Hansen, Frank: Neue Rechtsgrundlage für die Bundestagsfraktion, in: NVwZ 1994, S. 1145 ff.

Stock, Remmert: Untersuchungsrecht des Bundestages gegen „unwürdige“ Abgeordnete?, in: ZRP 1995, S. 286 ff.

5. Parteienfinanzierung

Arnim, Hans Herbert von: Demokratie vor neuen Herausforderungen, in: ZRP 1995, S. 340 ff.

Breidenbach, Gesar: Die Neuregelung der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien und die Probleme beim Vollzug dieser Regelungen, in: VR 1995, S. 263 ff.

Gösele, Barbara/Holste, Heiko: Zur Frage des Umgangs mit Parteispenden von Personengesellschaften. Ein Beitrag zur Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung, in: ZParl 1995, S. 423 ff.

Günther, Uwe/Vesper, Michael: Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, in: ZRP 1994, S. 289 ff.

Kloth, Karsten: Die unabhängige Kommission Parteivermögen, in: DtZ 1995, S. 4 ff.

Landfried, Christine: Parteifinanzien und politische Macht. Eine vergleichende Studie zur Bundesrepublik Deutschland, zu Italien und den USA. 2. Auflage, Baden-Baden 1994.

Römmele, Andrea: Politikfinanzierung - welche Rolle spielen Unternehmensspenden?, in: Journal für Sozialforschung 1995, S. 51 ff.

Schneider, Hans-Peter: Die politischen Parteien und das Geld. Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung. Politik - Verfassung - Gesellschaft 1995, S. 335 ff.

Schütte, Volker: Parteienfinanzierung 1994. Die letzten Kapitel einer unendlichen Geschichte?, in: Jahrbuch für Politik 1995, S. 9 ff.

Volkman, Uwe: Wettbewerbsneutrale Parteienfinanzierung - ein Unding? in: Kritische Justiz 1995, S. 203 ff.

Wettig-Danielmeier, Inge: Handbuch zur Parteienfinanzierung, Marburg 1994.

6. Parteiverbot

Park, Byeong - Seob: Verfassungsrechtliche Probleme des „Parteiverbots“ in Art. 21 II GG, Bremen 1994.

Perng, Shaw-Jiin: Theorie und Praxis des Parteiverbotssystems mit Blick auf seine Entwicklung in Deutschland, München 1994.

7. Parteien und Medien

Aulehner, Josef: Parteienrecht - Parteien und Rundfunksendungen zu: OVG Lüneburg, in: NVwZ 1994, S. 586, in: JA 1995, S. 368 ff.

Gerhard, Heinz: Politische Sendungen im Fernsehen. Publikumspräferenzen im dualen Fernsehsystem, in: Politik und Medien 1994, S. 41 ff.

Jene, Lothar/Klute, Nikolai: Wahlsendezeiten im privaten Rundfunk. Eine Betrachtung der Sendezeitrechte der Parteien unter Berücksichtigung von Erfahrungen aus der Hamburger Bürgerschaftswahl vom 19. September 1993, in: AfP 1994, S. 93 ff.

Libertus, Michael: Zur Frage der Existenz und den möglichen Grundlagen eines verfassungsrechtlich begründeten Anspruchs der Parteien auf Wahlwerbung im öffentlichen Rundfunk, in: AfP 1995, S. 363 ff.

Schulze-Sölde, Antje: Politische Parteien und Wahlwerbung in der dualen Rundfunkordnung. Zum Rechtsanspruch der Parteien auf Sendezeiten, Baden-Baden 1994.

Wieland, Joachim: Wahlwerbung im Spannungsfeld zwischen Freiheit des Rundfunks und Freiheit der Parteien, in: Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht 1994, S. 447 ff.

8. Parteien und kommunale Selbstverwaltung

Banken, Ludger: Die Ratsfraktion und die Finanzierung ihrer Arbeit, in: Städte- und Gemeinderat 1994, S. 317 ff.

Meyer-Teschendorf, Klaus G./Hofmann, Hans: Teilnahme von Unionsbürgern nicht nur an Kommunalwahlen, sondern auch an kommunalen Plebisziten?, in: ZRP 1995, S. 290 ff.

9. Parteien und öffentlicher Dienst

Günther, Hellmuth: Beförderungserprobung von Beamten als Fraktionsassistenten. „Legalisierung“ von Ämterpatronage oder Ausgestaltung des Leistungsprinzips?, in: DöD 1994, S. 178 ff.

Jekewitz, Jürgen: Das Personal der Parlamentsfraktionen: Funktion und Status zwischen Politik und Verwaltung, in: ZParl 1995, S. 395 ff.

Kutscha, Martin: „Politische Säuberung“ des öffentlichen Dienstes, in: Neue Justiz 1995, S. 284 ff.

Neuerscheinungen zum Parteienrecht

10. Ausländisches Parteienrecht

- Bachler, Heinz*: Die allgemeine Mitwirkung der Parteien im Verwaltungsverfahren - „Pflicht“ oder „Recht“?, in: Österr. Juristenzeitung 1995, S. 401 ff.
- Davis, Howard*: All-women shortlists in the Labour Party, Public law 1995, Summer S. 207 ff.
- Drysch, Thomas*: Finanzierung der Politik in Österreich, in der Schweiz und in den Vereinigten Staaten von Amerika. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyerer Forschungsberichte, XIV 1994.
- Katz, Richard S./Mair, Peter*: How parties organize. Change and adaptation in party organizations in Western democracies, London 1994.
- Kimmel, Adolf*: Parteiensystem, Wahlsystem und Regierungssystem in der V. Französischen Republik, in: Jahrbuch für Politik 1994, S. 295 ff.
- Pappi, Franz Urban/Schmitt, Hermann (Hrsg.)*: Parteien, Parlamente und Wahlen in Skandinavien, 1994.
- Pizzetti, Franco*: Sistema dei partiti e sistemi elettorali nella „Lunga transizione“, in: Studi parlamentari 1995, S. 37 ff.
- Potichnyi, Peters*: Das ukrainische Mehrparteiensystem, in: Ukraine 1993, S. 202 ff.
- Project Group „Human Rights and Genuine Democracy“*: Summary of discussions - European Workshop on the financing of political parties in Turku/Abo (Finland), 17.-18. May 1995.
- Ware, Alan*: The party systems of the established liberal democracies in the 1990s: Is this a decade of transformation?, in: Government and opposition 1995, S. 312 ff.

11. Europarecht, Europawahlrecht

- Borchmann, Michael*: Änderungen im deutschen Europawahlrecht, in: NJW 1994, S. 1522 f.
- Jansen, Thomas*: Zur Entwicklung eines europäischen Parteiensystems, in: Integration 1995, S. 157 ff.
- Tsatsos, Dimitris Th.*: European political parties? Preliminary reflections on interpreting the Maastricht Treaty article on political parties (Article 138a of the EC Treaty), in: Human rights law journal 1995, S. 1 ff.
- Tsatsos, Dimitris Th.*: Die Europäische Unionsgrundordnung / Grundsatzfragen und fünf Anregungen zum Umdenken anlässlich der Regierungskonferenz 1996, in: EuGRZ 1995, S. 287 ff.

12. Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung

- Berg, Wilfried/Dragunski, Robert*: Der praktische Fall - öffentliches Recht. Die „Partei der Nichtwähler“, in: JuS 1995, S. 238 ff.
- Hellermann, Johannes*: Mitwirkungsrechte des fraktionslosen Ratsmitglieds - Examensklausur -, in: Jura 1995, S. 145 ff.
- Pieroth, Bodo/Zekl, Volker*: Die frauenfeindliche politische Partei, in: NWVBl. 1995, S. 37 ff.

13. Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien

- Alemann, Ulrich von:* Die Krise belebt das Geschäft. Ein Streifzug durch die Parteienliteratur, in: Das Parlament Nr. 18-19/94, S. 18 f.
- Alemann, Ulrich von:* Die Parteien nach den Wahlen: ratlos?, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Heft 8 (1995), S. 457 ff.
- Baumgartner, Alois:* Das Subjekt der Demokratie: Anmerkungen zum Problem politischer Verantwortung, in: Jahrbuch für christliche Sozialwissenschaften 1995, S. 96 ff.
- Beck, Volker:* Bürgerrechtspolitik von Bündnis 90/Die Grünen in der 13. Legislaturperiode, in: ZRP 1995, S. 281 ff.
- Biefang, Andreas:* Die Wiederentstehung politischer Parteien in Deutschland nach 1945, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 18-19/95, S. 34 ff.
- Decker, Frank:* Die Hamburger STATT Partei. Ursprünge und Entwicklung einer bürgerlichen Wählerbewegung, in: Jahrbuch für Politik 1994, S. 249 ff.
- Eilfort, Michael:* Krise oder Normalisierung? Nichtwähler im „Superwahljahr“ - soviel Konfusion wie Klarheit, in: ZParl 1995, S. 183 ff.
- Falkner, Thomas/Huber, Dietmar:* Aufschwung PDS - Rote Socken - zurück zur Macht?, 1994.
- „Frankfurter Intervention“* - Thesen: Wege aus der Krise des Parteienstaates, in: Recht und Politik 1995, S. 16 ff.
- Gellner, Winand:* Politikberatung durch nichtstaatliche Akteure. Typen, Funktionen, Strategien, in: Regieren und Politikberatung 1994, S. 175 ff.
- Gerwer, Manfred:* Partei ohne Zukunft? Von der SED zur PDS, München 1994.
- Göhler, Gerhard:* Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Die Eigenart der Institutionen 1994, S. 19 ff.
- Helms, Ludger:* Parteiensystem als Systemstruktur. Zur methodisch-analytischen Konzeption der funktional vergleichenden Parteiensystemanalyse, in: ZParl 1995, S. 642 ff.
- Henkel, Rüdiger:* Im Dienste der Staatspartei. Über Parteien und Organisationen der DDR, Baden-Baden 1994.
- Hepp, Gerd:* Wer entscheidet und regiert in einer Bürgergesellschaft?, in: Zeitschrift zur politischen Bildung 1995, S. 26 ff.
- Heuer, Uwe-Jens:* Die Rechtspolitik der Partei des Demokratischen Sozialismus im 13. Bundestag, in: ZRP 1995, S. 165 ff.
- Hirsch, Matthias/Stubbe-da Luz, Helmut:* Zur Mitgliederbefragung in Parteien: ein kurioses Fall-Beispiel: Die Börse war gar nicht eröffnet - die SPD-Mitgliederbefragung 1993 sollte nur mobilisieren, in: Parteienstaat und Parteienverdrossenheit (Perspektiven ds, Heft 2/1994), S. 121 ff.
- Jann, Werner:* Wissenschaftler in der Regierung. Advokaten der Verwissenschaftlichung der Politik?, in: Regieren und Politikberatung 1994, S. 159 ff.

Neuerscheinungen zum Parteienrecht

- Jarren, Otfried*: Kann man mit Öffentlichkeitsarbeit die Politik „retten“? Überlegungen zum Öffentlichkeits-, Medien- und Politikwandel in der modernen Gesellschaft, in: ZParl 1994, S. 653 ff.
- Kleinhenz, Thomas*: Die Nichtwähler. Ursachen der sinkenden Wahlbeteiligung in Deutschland, Opladen 1995.
- Koch, Uwe*: Das Gewicht der Stimme. Die Verteidigung des Nichtwählers, Berlin 1994.
- Kort-Krieger, Ute*: Wechselwähler. Verdrossene Parteien - routinierte Demokraten, Pfaffenweiler 1994.
- Lang, Jürgen P./Moreau, Patrick*: PDS. Das Erbe der Diktatur, in: Politische Studien 1994, S. 7 ff.
- Lepsy, Norbert/Veen, Hans-Joachim*: „Republikaner“ und DVU in Kommunalen und Landesparlamenten sowie im Europaparlament. In Zusammenarbeit mit Stefan Beil, 2., erw. Fassung, Sankt Augustin 1994.
- Linnemann, Rainer*: Die Parteien in den neuen Bundesländern. Konstituierung, Mitgliederentwicklung, Organisationsstrukturen, Münster 1994.
- Lösche, Peter*: Parteienverdrossenheit ohne Ende? Polemik gegen das Lamentieren deutscher Politiker, Journalisten, Politikwissenschaftler und Staatsrechtler, in: ZParl 1995, S. 149 ff.
- Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.)*: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1994.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.)*: Parteiensystem und Wählerverhalten in der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern, Opladen 1994.
- Pfahl-Traughber, Armin*: Das Feindbild Kapitalismus. Programm und Verfassungsentwurf der PDS, in: Liberal 1994, S. 17 ff.
- Pfetsch, Barbara/Schmitt-Beck, Rüdiger*: Amerikanisierung von Wahlkämpfen? Kommunikationsstrategien und Massenmedien im politischen Mobilisierungsprozeß, in: Politik und Medien 1994, S. 231 ff.
- Rucht, Dieter*: Politische Öffentlichkeit und Massenkommunikation, in: Medienwandel - Gesellschaftswandel? 1994, S. 161 ff.
- Schmidt, Uwe*: Transformation einer Volkspartei. Die CDU im Prozeß der deutschen Vereinigung, in: Parteien und Wähler im Umbruch 1994, S. 37 ff.
- Schöler-Macher, Bärbel*: Die Fremdheit der Politik. Erfahrungen von Frauen in Parteien und Parlamenten, Weinheim 1994.
- Scholz, Rupert*: Mit plebiszitären Elementen gegen Politik - und Staatsverdrossenheit?, in: Zeitschrift zur politischen Bildung 1995, S. 12 ff.
- Skirke, Ulf*: Parteien am Ende? Zum Problem von Komplexität und politischer Organisation, in: Parteienstaat und Parteienverdrossenheit (Perspektiven ds, Heft 2/1994), S. 96 ff.
- Stubbe-da Luz, Helmut*: Demokratisierung durch „Statt“-Parteien? - ein Holzweg, in: Parteienstaat und Parteienverdrossenheit (Perspektiven ds, Heft 2/1994), S. 105 ff.
- Suckut, Siegfried/Staritz, Dietrich*: Alte Heimat oder neue Linke? Das SED - Erbe und die PDS-Erben, in: Parteien und Wähler im Umbruch 1994, S. 169 ff.

Parteienrechtliches Schrifttum

Veen, Hans-Joachim: Zukunft und Gefährdung der Volksparteien, in: Politik und Gesellschaft in Deutschland 1994, S. 129 ff.

Wagner, Bernd (Hrsg.): Handbuch Rechtsextremismus - Netzwerke, Parteien, Organisationen, Ideologiezentren, Medien. Projekt des Berlin-Brandenburger Bildungswerks e.V., Hamburg 1994.

Wehling, Hans-Georg: Wer wird gewählt? Gemeinderat - Das Ansehen des Bewerbers entscheidet, in: Die Gemeinde (Bad.-Württ.) 1994, S. 565 ff.

Wiehlgohs, Jan: Bündnis 90 - zwischen Selbstbehauptung und Anpassung, in: Parteien und Wähler im Umbruch 1994, S. 143 ff.

Rezension

Guido Westerwelle: Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 176 S., Schriften zum Parteienrecht Bd. 15, zugl. Diss. Hagen, FernUniversität - Gesamthochschule, Baden-Baden 1994, brosch., 49,- DM, ISBN 3-7890-3555-6.

„Die politischen Jugendverbände zählen zu den bedeutenden Organisationen. Vielfach dienen sie als Sprungbrett für spätere Karrieren, nicht nur in den Parteien“, so leitet der Autor, zwischenzeitlich vom Bundesvorsitzenden einer politischen Jugendorganisation zum Generalsekretär seiner Partei aufgestiegen, die Untersuchung zum Parteienrecht und zur Bedeutung der politischen Jugendorganisationen ein (S. 19).

Mit der von Dimitris Th. Tsatsos betreuten Hagener Dissertation wendet sich der Autor nicht nur an Parteienrechtler, sondern auch an Parteienpraktiker aus Politik und Verwaltung. Die Arbeit stellt eine wissenschaftlich schon längst überfällige, umfassende Untersuchung des Rechts der Sonder- und Nebenorganisationen der Parteien am Beispiel der politischen Jugendorganisationen dar.¹ An Aktualität gewinnt die Ausarbeitung noch durch die Einbeziehung der parteirechtlichen Neuregelungen, die nach dem letzten Parteienfinanzierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts erforderlich wurden.²

Die Arbeit gliedert sich in acht Kapitel, die stringent aufeinander aufbauen; ergänzt wird die Untersuchung durch eine Übersicht über die staatliche Finanzierung der politischen Jugendorganisationen auf Bundes- und Landesebene, die einen guten Überblick über die jeweiligen Größenordnungen staatlicher Zuwendungen bietet.

Im ersten Kapitel (S. 19-24) gibt der Verfasser zunächst eine Übersicht über die zu behandelnden Problemfelder und - nach einer für das weitere Verständnis notwendigen Definition des Begriffs des Parteienrechts - eine Festlegung der Zielsetzungen. Zentrale Frage ist hierbei, inwieweit die politi-

* Dr. Uwe Stoklossa ist Prokurist der Initiativkreis Ruhrgebiet Verwaltungs GmbH, Lehrbeauftragter der FernUniversität Hagen und ehemaliger Geschäftsführer des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht.

¹ Bisher haben sich mit dem Recht der Neben- und Sonderorganisationen explizit auseinandergesetzt: W. Beyer, Die Stellung von Nebenorganisationen im Verfassungstreit, in: DÖV 1955, S. 176 ff.; J. Kölbl, Inwieweit schützt das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG auch Nebenorganisationen von Parteien, in: AÖR 87, S. 48 ff.; V. Oerter, Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, Diss., Bochum 1971.

² Entscheidung des BVerfG vom 09.04.1992, BVerfGE 85, 264 ff.

schen Jugendorganisationen unter das Parteienrecht des Art. 21 GG - mit allen Rechten und Pflichten - oder unter das sonstige Recht fallen. Dabei wird dann darauf hingewiesen, daß die Ergebnisse der Arbeit nicht nur für die politischen Jugendorganisationen gelten, sondern grundsätzlich auch auf die anderen Organisationen im Umfeld der Parteien übertragbar seien. Da die rechtliche Bewertung jeder dieser Organisationen aber zuvor eine empirische Untersuchung voraussetze, sei die Beschränkung auf den vorliegenden Organisationstyp erforderlich gewesen (S. 21).

Im zweiten Kapitel (S. 25-40) grenzt der Verfasser den Begriff der politischen Jugendorganisationen auf die Jugendorganisationen der im Bundestag vertretenen Parteien ein (S. 26). Dies bedeutet, daß für die CDU/CSU die Junge Union (S. 27), für die SPD die Jungsozialisten (S. 29), und für die FDP die Jungen Liberalen (S. 30) näher untersucht werden. Bündnis 90/Die Grünen (S. 32) und die PDS (S. 33) verfügten demgegenüber über keine organisatorisch gefestigten Jugendstrukturen, so daß sie in der Absicht auch nicht weiter ausdrücklich untersucht werden; dies erscheint sachgerecht. Der Verfasser bestimmt sodann die einzelnen Funktionen der politischen Jugendorganisationen für die Parteien: Vertretung der Partei und ihrer Ziele bei den Jugendlichen (S. 34), Vertretung der Jugendlichen in der Partei (S. 36) sowie die Funktion der Jugendorganisation als Nachwuchsverbände ihrer Parteien (S. 38). Dogmatisch ist hier anzumerken, daß die erste Funktion aus dem Blickwinkel der Partei und die zweite Funktion aus der Sicht der Jugendlichen bestimmt wird und die dritte Funktion hierzu letztlich keinen wesentlichen eigenen Stellenwert hat. Sachlich hingegen ist diese Differenzierung gerechtfertigt. Im Rahmen der weiteren Betrachtung wird aufgezeigt, daß alle Jugendorganisationen identische Funktionen wahrnehmen, und zwar unabhängig von der jeweiligen Distanz, in der sie zu ihren Parteien stehen. Der Verfasser ehemals selbst langjähriges Mitglied einer politischen Jugendorganisation, weist darauf hin, daß ein kritisches und auch oppositionelles Verhältnis der Jugendorganisationen zu ihren jeweiligen Parteien ihre Funktionstauglichkeit für die Parteien nicht reduziere, sondern sogar steigern (insbesondere S. 35).

Nach der an dieser Stelle für das weitere Verständnis der Arbeit erforderlichen Darstellung der faktischen Ausgestaltung der Jugendorganisationen werden sie im dritten Kapitel rechtlich qualifiziert (S. 41-60). Dabei wird zunächst der Begriff der politischen Partei definiert, um eine einheitliche Anwendung im folgenden sicherzustellen. Zudem werden die Begriffe der Sonder- und Nebenorganisationen und ihre Abgrenzungskriterien dargestellt (S. 46 ff.). Unter diese Kriterien subsumiert der Autor sodann aufgrund des Gesamtbildes der tatsächlichen Verhältnisse die Jungsozialisten als Sonderorganisation (S. 53 f.) und die Junge Union (S. 55 f.) und die Jungen Liberalen (S. 58 f.) als Nebenorganisationen ein, damit die Jugendorganisationen trotz identischer Funktionen organisationsrechtlich unterschiedlich zu qualifizieren seien.

Es stellte sich damit die Problematik, ob dieses Ergebnis nicht auch eine unterschiedliche parteienrechtliche Behandlung nach sich zieht. Insoweit untersucht der Autor dann auch im vierten Kapitel (S. 61-91) die Frage, ob die Jugendorganisationen die gleichen Freiheits- bzw. Gleichheitsrechte wie die Parteien genießen. Da Gleichheitsrechte unter Freiheitsrechte subsumiert werden (S. 61), hätte dies aber auch aus verfassungsrechtlicher Sicht zu Beginn des Kapitels dogmatisch vertieft werden müssen. Der Verfasser zeigt auf, daß nach der bisher herrschenden Meinung die Parteifreiheit nur für die Sonderorganisationen, nicht aber auch für die Nebenorganisationen gelten würde. Damit wären die Jugendorganisationen trotz identischer Funktionen aufgrund ihrer unterschiedlichen organisationsrechtlichen Qualifizierung auch unterschiedlich geschützt. Dieses Ergebnis stellt er zu Recht in Frage (S. 70). Im Rahmen einer historischen Analyse kommt er zu dem Schluß, daß dieses hinsichtlich einer verfassungsrechtlichen Differenzierung nicht ergiebig sei, sondern im Gegenteil weitere Zweifel an Tauglichkeit einer Differenzierung in Sonder- und Nebenorganisationen aufwerfe. In diesem Zusammenhang stellt der Autor die These auf, daß unabhängig von der rechtlichen Ausgestaltung die Volksparteien ohne ein sie umgebendes Organisationsgeflecht nicht dauerhaft in dieser Form existieren könnten (S. 77). Sodann untersucht er die Parallele zu den Freiheitsrechten der Kirchen und stellt fest, daß die Parteifreiheit mit der Kirchenfreiheit vergleichbar sei und diese auch die Nebenorganisationen der Kirche schütze, sofern sie nach ihrem Selbstverständnis zumindest partiell der kirchlichen Zielsetzung dienen (S. 82 f.). Für eine Ausweitung der Parteifreiheit wird als weiteres Argument die Organisationsfreiheit der Parteien angeführt (S. 83 ff.). Aufgrund dieser Überlegungen kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß die bisherige juristische Trennlinie für den Schutzbereich der Parteifreiheit zwischen Sonder- und Nebenorganisationen nicht funktionsgerecht sei. Insoweit erweitert der Autor die Parteifreiheit auf die „qualifizierten Hilfsorganisationen“, die er wie folgt definiert: „Qualifizierte Hilfsorganisationen sind solche Organisationen, die, unabhängig von ihrer Eingliederung in die Partei, dieser sowohl nach eigenen als auch nach dem Selbstverständnis der Partei dienen und mit ihr in einem funktionalen, arbeitsteiligen Verhältnis stehen“ (S. 89). Dieser Position folgend kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß auch die Junge Union sowie die Jungen Liberalen als qualifizierte Hilfsorganisationen von der Parteifreiheit geschützt seien.

Im fünften Kapitel (S. 93-99) stellt sich der Autor den Fragen, inwieweit das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG auch für die politischen Jugendorganisationen gilt und welches Schicksal dieselben im Falle eines Verbotes der Mutterpartei erleiden. Dabei vertritt er die Auffassung, daß die politischen Jugendorganisationen als qualifizierte Hilfsorganisationen dem Parteienprivileg unterlägen (S. 95 f.). Soweit die Jugendorganisationen Teile ihrer Partei seien, würden sie darüber hinaus ohne weiteres im Verbotsverfahren das Schicksal ihrer Parteien teilen. Hinsichtlich der ausgegliederten Jugendorganisationen sei eine Schicksalsidentität aber nicht zwangsläufig, da die Ziele dieser Organisation über die Ziele der Partei schon per definitionem hinausgingen (S. 96 f.). Der Verfasser befür-

wortet als interessanten Ansatz die analoge Anwendung von § 46 Abs. 2 BVerfGG als Möglichkeit, ausgegliederte qualifizierte Hilfsorganisationen zu verbieten. Umgekehrt würden die qualifizierten Hilfsorganisationen nur so lange vom Parteienprivileg geschützt, wie dieser Schutz auch für die dahinterstehende Partei gelte (S. 98), denn der Schutz des Parteienprivilegs sei für diese Organisationen von den dahinterstehenden Parteien abgeleitet. Im Rahmen eines Exkurses reißt der Autor das Spannungsverhältnis zwischen Parteienprivileg und Radikalenerlaß an (S. 94 f.), ohne allerdings eigene Lösungsansätze zu entwickeln. Um diesen Abschnitt aber für die Untersuchung fruchtbar zu machen, hätte es der Vertiefung bedurft.

Im nächsten Kapitel (S. 101-114) kommt der Verfasser zu dem Ergebnis, daß die politischen Jugendorganisationen unabhängig von ihrer jeweiligen Organisationsform dem Demokratiegebot des Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG unterlägen (insbesondere S. 107).

Besondere Bedeutung, nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichtes vom 09.04.1992³, gewinnen die im siebten Kapitel (S. 115-145) behandelten Fragen zur Finanzierung politischer Jugendorganisationen. Nach einer Darstellung der Quellen der Finanzierung der Jugendorganisationen aber auch der Rechtsgrundlagen der Parteienfinanzierung kommt der Verfasser auf Grundlage der bisher gewonnenen Erkenntnisse zu dem wohl zutreffenden Ergebnis, daß es sich bei der Finanzierung der qualifizierten Hilfsorganisationen grundsätzlich und unabhängig vom Grad ihrer Eingliederung in die Partei um Parteienfinanzierung handele (S. 121 ff.). Deshalb sei das Parteienfinanzierungsrecht für die Jugendorganisationen einschlägig. Es könne nicht durch Ausgliederung von Parteaufgaben in selbständige Organisationsformen umgangen werden. Im einzelnen werden sodann die Konsequenzen aus diesem zu bejahenden Ergebnis anhand der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichtes aufgezeigt. Die Einnahmen der qualifizierten Hilfsorganisationen aus öffentlichen Mitteln seien in die relative Obergrenze einzubeziehen, weshalb die Neuregelung des § 24 Abs. 9 PartG, wonach diese Einnahmen unberücksichtigt bleiben sollten, mit der Verfassung nicht vereinbar sei (S. 130). Ebenfalls müßten die Einnahmen auch bei der Berechnung der absoluten Obergrenze berücksichtigt werden. Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, daß öffentliche Mittel an qualifizierte Hilfsorganisationen nur auf Grundlage einer speziellen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bewilligt werden dürften (S. 133). Die Rechenschaftspflicht des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG gelte folgerichtig für alle qualifizierten Hilfsorganisationen (S. 144).

Schließlich bewertet der Verfasser im letzten Kapitel (S. 147-151) seiner Untersuchung die gefundenen Ergebnisse aus rechtspolitischer Sicht. Dabei betont er nochmals die seines Erachtens zwingende Notwendigkeit, die qualifizierten Hilfsorganisationen in die Publizitätspflicht des Art. 21 Abs. 1 S. 4

³ BVerfGE 85, 264.

Rezensionen

GG aufzunehmen (S. 149). Ferner zeigt er den konkreten gesetzgeberischen Handlungsbedarf auf und kritisiert zu Recht die Neuregelung in § 29 Abs. 9 PartG als weder ausreichend noch als mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vereinbar (S. 150). Zudem bedürfe es einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, ohne die die staatliche Finanzierung der qualifizierten Hilfsorganisationen unzulässig bliebe. (S. 151).

In seiner Untersuchung konnte der Autor mit Erfolg seine profunden parteipraktischen und -theoretischen Sachkenntnisse einbringen; bei allem Engagement für seine Partei ist ihm aber gleichwohl gelungen, die notwendige wissenschaftliche Distanz zu seinem Thema zu behalten. Dies wird nicht zuletzt daran deutlich, daß er etwa in Finanzierungsfragen zu Ergebnissen kommt, die nicht immer die uneingeschränkte Zustimmung der Parteizentralen finden wird. Hinzu kommt, daß sich der Verfasser immer wieder rechtsvergleichender Materialien bedient hat. Insgesamt ist die Arbeit ein gelungener Beitrag für die parteirechtliche Diskussion, die mit der Publikation in den von Dimitris Th. Tsatsos herausgegebenen „Schriften zum Parteienrecht“ ein entsprechendes wissenschaftliches Forum gefunden hat.

Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

I. *Veranstaltungen des Instituts*

1. *Internationales Symposium*

Am 09. Februar 1995 fand in Hagen das Internationale Symposium des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht mit dem Thema „Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt in der Parteiendemokratie“ statt. So lautet auch der Titel des ersten Bandes der neuen „Dokumentationsreihe zum Parteienrecht“, herausgegeben von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Prof. Dr. Dian Schefold und Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Schneider (im Erscheinen). Diese Reihe bietet in Ergänzung zu der im Nomos-Verlag erscheinenden Schriftenreihe zum Parteienrecht ein Forum, in dem wissenschaftlicher Anspruch und politische Alltagserfahrungen zusammengeführt werden, basierend auf der Erkenntnis von der Interdependenz von Recht und Politik. Dementsprechend ist die Dokumentationsreihe Bühne für die Veröffentlichung des gesprochenen Wortes, für Berichte von - auch parlamentarischen - Fachgremien sowie für deren wissenschaftliche Begleitung.

In dem vorliegenden ersten Band werden die Erträge aus dem Internationalen Symposium des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht zur Frage der Kompatibilität von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt wiedergegeben. Neben der Darstellung der rechts- und politikwissenschaftlichen Diskussion zur Frage der Kompatibilität im Bund und in den Ländern, erhält der Leser unmittelbaren Einblick in das entsprechende Recht anderer europäischer Staaten und dem, was sich dort in der Politik daraus entwickelt hat. An der Diskussion haben u.a. mitgewirkt: Ministerpräsident Dr. h.c. Johannes Rau, Minister a.D. Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher, Minister Dr. Michael Vesper, Prof. Dr. Ulrich von Alemann (Hagen), Prof. Dr. Dian Schefold (Bremen), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (Hannover), Prof. Dr. José Puente Egido (Madrid), Prof. Dr. Peter Malanczuk (Amsterdam), Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont (Paris), Prof. Dr. Martin Morlok (Jena), Prof. Dr. Klaus von Beyme (Heidelberg).

2. *Tagung „Europäische Politische Parteien“*

Am 02. Oktober 1995 fand in Hagen die erste Sitzung im Rahmen des Projektes „Europäische Politische Parteien“ statt. Gegenstand dieser Veranstaltung war die organisatorische Vorbereitung des Projektes, Erläuterung der normativen Bedeutung des Art. 138a EGV sowie Vorstellung verschiedener Strukturmodelle Europäischer Politischer Parteien. Das Projekt wurde mit einer Tagung am 02. Oktober 1995 in Hagen eröffnet (siehe dazu Seite 165)

3. *Parteienrechtliches Seminar*

Am 08.06.1995 hat Herr Prof. Dr. Hans Meyer, Universität Frankfurt ein Referat über das Thema „Fraktionsgesetze. Flucht aus der Verfassung?“ gehalten. Der Vortrag und die anschließende Diskussion wurden auf Seite 87 gedruckt.

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider hielt am 18.04.1995 ein Referat über das Thema „Funktionelle Grenzen der Parteienfinanzierung“. Der Abdruck des Vortrages und der anschließenden Diskussion erscheint auf Seite 55.

II. Forschungsprojekte

1. Kommentar zum Parteiengesetz

In der ersten Hälfte des Jahres 1996 wird im Institut die letzte redaktionelle Überarbeitung des Kommentars stattfinden. Das Institut erwartet, bis Ende des Jahres alle Beiträge von externen Autoren zu erhalten, um mit der internen Abstimmungsarbeit anfangen zu können, die verschiedenen Register zu erstellen und die üblichen Korrekturarbeiten vorzunehmen. Das Projekt wird voraussichtlich im Juni 1996 zum Abschluß gebracht werden können.

2. Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte

Die Entwicklung des Projektes verlief auch 1995 vielversprechend. Neben der SPD, der F.D.P. und Bündnis 90/Die Grünen haben nunmehr auch die CDU und die CSU ihre Unterstützung verbindlich zugesagt. Die Erfassung der Urteile der CDU hat bereits begonnen. Erfreulicherweise wurden die Urteile des Bundesparteigerichts der CDU bereits vom Parteigericht selbst auf elektronischen Datenträgern gespeichert, so daß sie ohne den mühevollen Vorgang des Scannens in die Datenbank integriert werden konnten.

Mithin wurden jetzt bereits 400 Urteile erfaßt, von denen 100 Urteile auch schon inhaltlich überarbeitet, das heißt mit Stichworten versehen und systematisiert wurden. Bei der Vorauswahl von Urteilen für die geplante Publikation "Ausgesuchte Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte" traten unter anderem folgende Problemkreise zu Tage:

- In den Schiedsgerichtsordnungen sind zum Teil Verweisungsnormen enthalten, die eine entsprechende Anwendung der ZPO oder der VwGO bei lückenhaften Regelungen in den Schiedsgerichtsordnungen selbst vorsehen. Zum Teil wird eine Analogie zu anderen Verfahrensordnungen ohne eine solche Verweisungsnorm begründet. Es stellt sich hinsichtlich der Verweisungsnormen insbesondere die Frage nach ihrer Zulässigkeit, deren Beantwortung auch davon abhängig ist, ob diese Verweisungen statischen oder dynamischen Charakter haben.
- Soweit Verweisungsnormen in den Schiedsgerichtsordnungen existieren, stellt sich die Frage, inwieweit die Schiedsgerichte auch an die ungeschriebenen Verfahrensgrundsätze und Kerngehalte der jeweiligen Verfahrensordnungen gebunden sind.
- Die Rechtsnatur der Schiedsgerichte ist noch nicht abschließend geklärt (vgl. zum Streitstand: Trutz Graf Kerksenbrock, Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten, Baden-Baden 1994, S. 45 ff.). Insbesondere ist umstritten, ob es sich um Schiedsgerichte im Sinne der ZPO oder um streitschlichtende parteiinterne Organe handelt. Hieraus ergeben sich zahlreiche Folgeprobleme.

3. *Balkan-Network*

Das Balkan Network Projekt (siehe die Präsentation des Projektes in den Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht Heft 4 auf Seite 15 und 16) hat sich fortgesetzt. Die konstituierende Sitzung fand 1994 in Athen statt (siehe Heft 4, Seite 29). Die zweite Sitzung des Balkan Network Projektes fand vom 06.-07.10.1995 in Budapest statt. Thema war die Förderung des wissenschaftlichen Austausches zwischen den einzelnen Teilnehmern und Erörterung des weiteren organisatorischen Ablaufs. Im Rahmen dieser Veranstaltung hielt Prof. Tsatsos einen Vortrag zum Thema „Die politischen Parteien in der demokratischen Ordnung unter Bezugnahme auf die Entwicklung in Bulgarien und in Ungarn“. Für 1996 ist eine weitere Sitzung geplant. Das Projekt soll Ende 1996 abgeschlossen werden.

4. *Europäische Politische Parteien*

Der neugegründete Initiativkreis „Europäische Politische Parteien“ hat das Institut um wissenschaftliche Beratung und Unterstützung bezüglich der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung verschiedener Modelle europäischer Parteien gebeten.

Ziel des Initiativkreises ist es, die Problematik der europäischen Parteien aufzugreifen und verschiedene Entwürfe und Modelle zu entwickeln.

Das Institut wird zu den Arbeitsentwürfen des Initiativkreises kritisch Stellung nehmen und insbesondere bei der möglichen rechtlichen Ausgestaltung europäischer Parteien unterstützend tätig werden. Das Projekt wird von der Friedrich-Ebert-Stiftung finanziert.

Die zweite Sitzung fand am 09. Dezember 1995 in Bonn statt. Beratungsgegenstand dieser Sitzung waren die Satzungsänderungen, die die Mitgliedschaft in einer europäischen Partei für eine nationale Partei fordert. Dabei wurden entsprechende Änderungsvorschläge ausgearbeitet. Prof. Dr. D. Th. Tsatsos, D. Stefanou, H. Merten und G. Deinzer haben seitens des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht teilgenommen.

Die dritte Sitzung im Rahmen des Projektes „Europäische Politische Parteien“ ist für den 16. März 1996 in Hagen vorgesehen. Für Herbst 1996 ist in Hagen ein Symposium im Rahmen des Projektes in Planung.

III. *Datenbank des Instituts*

Datenbank des Instituts

Im "Heft 4" der Mitteilung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht wurde die im Aufbau befindliche Datenbank zum Parteienrecht vorgestellt. Die elektronische Aufbereitung von Literatur und Urteilen staatlicher Gerichte ist nunmehr weiter vorangekommen. Es ist geplant, die Erfassung bis Ende 1996 soweit abzuschließen, daß ab diesem Zeitpunkt die Datenbank für den Nutzer zugänglich sein wird.

Der Datenbank liegt die auf den folgenden Seiten vorgestellte Systematik zugrunde:

Datenbank zum Parteienrecht

Dokumentation der Bibliographie zum Parteienrecht

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

Datenbank zum Parteienrecht

Dokumentation der Rechtsprechung zum Parteienrecht

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

IV. *Forschungsaufenthalte am Institut*

1. Vom 18. bis 19. September 1995 hielt sich Herr Xenophon Contiadis, Panteion Universität Athen, am Institut auf.
2. Prof. Dr. Andreas Loverdos, Panteion Universität Athen führte vom 01. September bis Ende Dezember 1995 im Institut eine rechtsvergleichende Studie durch.

V. *Schriftenreihe zum Parteienrecht*

Die Schriftenreihe zum Parteienrecht wird von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Hagen, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Hannover und Prof. Dr. Dian Schefold, Bremen, herausgegeben.

Bis 1994 sind folgende Bände erschienen:

Band 1:

Dimitris Th. Tsatsos/Dian Schefold/Hans-Peter Schneider (Hrsg.)

Parteienrecht im europäischen Vergleich

Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft
1990, 880 S., fest geb., 148,- DM, ISBN 3-7890-1850-3

Band 2:

Uwe Stoklossa

**Der Zugang zu den politischen Parteien im Spannungsfeld zwischen Vereinsautonomie
und Parteienstaat**

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

Band 3:

Christoph J. Walther

Wahlkampfrecht

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

Band 4:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich

1992, 580 S., brosch., 98,- DM, ISBN 3-7890-2779-0

Band 5:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht

Mit einer Dokumentation der Übergangszeit

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

Band 6:

Horst Meier

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

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

Neuerscheinungen zum Parteienrecht

Band 7:

Hans Herbert von Arnim

Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu?

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

Band 8:

Christoph Gusy

Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik

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

Band 9:

Volker Schütte

Bürgernahe Parteienfinanzierung

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

Band 10:

Trutz Graf Kerksenbrock

Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten

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

Band 11:

Dimitris Th. Tsatsos / Zdzislaw Kedzia (Hrsg.)

Das Parteienrecht der postkommunistischen Staaten

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

Band 12:

Bundespräsidialamt (Hrsg.)

Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien

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

Band 13:

Vassilios D. Gikas

Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland

Eine Analyse der griechischen Rechtsprechung unter vergleichender Berücksichtigung des deutschen Rechts

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

Band 14:

Rüdiger Wolfrum / Gunnar Schuster (Hrsg.)

Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlprüfung im europäischen Vergleich

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

Band 15:

Guido Westerwelle

Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen

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

Band 16:

Axel Mauersberger

Die Freiheit der Parteien

Der Rechtscharakter des Art. 21 GG
1994, 158 S., brosch., 48,- DM, ISBN 3-7890-3643-9

Im Jahre 1995 ist folgender Band erschienen:

Band 17:
Claus Schmitz
Grundrechtskollisionen zwischen politischen Parteien und Bürgern
1995, 2/4 S. 214, brosch., 58,- DM ISBN 3-7890-3969-1

Im Frühjahr 1996 wird folgender Band erscheinen:

Band 18:
Wiebke Wietschel
Der Parteibegriff
Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen
Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung
der Verbotsproblematik,
ca. 230 S., im Erscheinen

VI. Aktivitäten der Mitarbeiter

- Auf Einladung der Juristischen Gesellschaft Bremen e.V. hielt Prof. Dr. Tsatsos am 30.01.1995 einen Vortrag zu dem Thema „Von der Krise der Politik zur Krise der Verfassung? Ansätze zu einem - auch europarelevanten - Parteienstaatsübermaß“.
- Am 30.04.1995 veranstaltete das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung, Lausanne, eine Tagung zum Thema „Europäischer Verfassungsraum“. In diesem Rahmen referierte Prof. Dr. Tsatsos zu „Bemerkungen zur Gegenwartsfunktion der Verfassung“.
- Zu dem Thema „Von der Krise der Politik zur Krise der Institutionen in der nationalen und europäischen Rechtsordnung“ hielt Prof. Dr. Tsatsos am 26.04.1995 einen Vortrag an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.
- Am 25.05.1995 lud die Österreichische Juristenvereinigung Prof. Dr. Tsatsos zu einer Tagung in Reichenbach am Attasee ein, auf der er zu dem Thema „Zur Architektur eines neuen Europas“ referierte.
- In seiner Funktion als Kuratoriumsvorsitzender des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V., Hannover, sprach Prof. Dr. Tsatsos am 13.07.1995 im Rahmen des Internationalen Kolloquium „Unitarischer Föderalismus - die bundesstaatliche Ordnung des Grundgesetzes“ über „Parteien und Verbände im Bundesstaat“.
- Am 03.09.1995 hielt Prof. Dr. Tsatsos in der London School of Economics einen Vortrag zum Thema „Der Europäische Bürger“.
- Im Rahmen des Balkan-Network-Projektes fand am 7. und 8. Oktober 1995 die zweite Sitzung aller Teilnehmer zwecks wissenschaftlichen Austausches in Budapest statt, bei dem Prof. Dr. Tsatsos über die politischen Parteien unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Bulgarien und Ungarn referierte.

Kuratorium und Vorstand

- Am 16. und 17. November 1995 nahm Prof. Dr. Tsatsos in Berlin an der Autorensitzung zum Band „Parteiendemokratie in Deutschland“ teil. Das Buch, in dem Prof. Dr. Tsatsos das Kapitel „Die Parteien in der Grundgesetzordnung“ erstellte, wird im Frühjahr 1996 von der Bundeszentrale für politische Bildung herausgegeben. In der gleichen Sitzung hielt Prof. Dr. U. von Alemann, Vorstandsmitglied des Instituts, einen Vortrag über „Parteien und andere Vermittlungsstrukturen“.

VII. Kuratorium und Vorstand

1. Kuratorium

Am 02. November 1995 fand in Hagen die vierte Sitzung des Kuratoriums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht statt.

Das Kuratorium hat in dieser Sitzung den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau als Vorsitzenden wieder gewählt und als stellvertretende Vorsitzende die Herren Genscher und Krumsiek. Das neue Kuratorium besteht nunmehr aus folgenden Persönlichkeiten:

Dr. h.c. Johannes Rau, (Kuratoriumsvorsitzender) Ministerpräsident NRW, Düsseldorf
Prof. Dr. Ulrich Battis, Humboldt-Universität zu Berlin
Prof. Dr. Klaus von Beyme, Universität Heidelberg
Dr. Norbert Blüm, MdB, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
Prof. Dr. Ulrich Eisenhardt, FernUniversität Hagen
Herr Norbert Paul Engel, Engel Verlag, Kehl/Rhein
Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Universität Sorbonne, Paris
Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher, Minister a.D., Bonn
Prof. Dr. Jürgen Gramke, Minister für Wirtschaft und Technologie, Essen
Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Universität Posnan
Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft Universität Mannheim
Dr. Rolf Krumsiek, Justizminister des Landes NRW a.D., Düsseldorf
Dr. Dietrich Küchenhoff, Staatssekretär, Ministerium für Wissenschaft und Forschung NRW, Düsseldorf
Prof. Dr. Peter Malanczuk, Universität Amsterdam
Prof. Georgios Papadimitriou, Universität Athen
Dr. Harald Peipers, Hochtief AG, Essen
Prof. Dr. José Puente Egido, Universität Madrid
Dr. Renate Remandas, Vizepräsidentin des Europäischen Patentamtes, München
Prof. Dr. Dian Schefold, Universität Bremen
Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Universität Hannover
Dr. h.c. Volker Schwarz, NOMOS Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
Prof. Dr. Gordon Smith, London School of Economics, London
Dr. Joachim Theye, Rechtsanwalt, Bremen
Dr. Michael Vesper, Minister für Bauen und Wohnen des Landes NRW, Düsseldorf

Die nächste Sitzung des Kuratoriums wird am 23. Februar 1996 in Hagen stattfinden.

2. Vorstand

Am 08. Mai 1995 fand eine turnusmäßige Sitzung des Vorstandes des Instituts statt. In der Sitzung wurden die Projekte des Instituts für die zweite Jahreshälfte präsentiert.

Am 02. November 1995 fand die turnusmäßige Sitzung des Vorstandes des Instituts statt. Hauptthema der Sitzung war die Wahl des Direktors sowie die Vorbereitung der Kuratoriumssitzung und des Internationalen Symposions des Instituts im Februar 1996.

VIII. Organogramm des Instituts

1. Herr Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos wurde am 02.11.1995 vom Vorstand als Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht neu gewählt.
2. Die neu hinzugekommenen wissenschaftlichen Mitarbeiter des Instituts sind seit dem 01. Februar 1995 Herr Gerold Deinzer und Frau Heike Merten seit dem 03. Juli 1995.
3. Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach folgendem Organogramm aufgebaut:

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Organogramm

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

Vorstand
Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Prof. Dr. Eberhard von Olshausen, Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos,
Dimitris Stefanou, Dr. Andreas F. Pollak

Direktor
Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos

Geschäftsführer
Dimitris Stefanou

Zentrale Einrichtungen

Sekretariat
Gabriele Goetz, Verw. Ang.

Bibliothek
Michael Fuß, sHk
Stefan Silva, sHk

Datenbank
Stefan Kracht, wissHk
Christoph Wink, sHk

Redaktion
Dimitris Stefanou, wiss.Ang.
Gabriele Goetz, Verw.Ang.

Forschungsbereiche

Grundlagen und Interdisziplinäres
H. Merten, wiss.Ang.
H.-R. Schmidt, wiss.Ang.
D. Stefanou, wiss.Ang.
P. Steffen, wiss.Ang.

**Deutsches
Parteienrecht**
G. Deinzer, wiss.Ang.
St. Kracht, wissHk
H. Merten, wiss.Ang.
P. Steffen, wiss.Ang.

**Parteienrecht
in der Europäischen Union**
G. Deinzer, wiss.Ang.
H. Merten, wiss.Ang.
D. Stefanou, wiss.Ang.

**Parteienrecht der anderen
europäischen Staaten**
G. Deinzer, wiss.Ang.
D. Stefanou, wiss.Ang.
P. Steffen, wiss.Ang.

