

1/1996

6. Jahrgang  
Heft 6

Dezember 1996

# Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Hrsgg. vom  
Institut für  
Deutsches und  
Europäisches  
Parteienrecht

Aus dem Inhalt

*Martin Morlok*

**Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts  
zur staatlichen Stiftungsfinanzierung**

*Heike Merten*

**Die Genehmigung einer sog. parteinahen Stiftung**

*Wiebke Wietschel*

**Der Schutz des Parteiamens im Wahlkampf**

*Atsushi Takada*

**Das Parteienrecht in Japan**

*Peter Schiffauer*

**Politische Parteien in einer immer engeren Union der Völker  
Europas**

*Alexandra Bäcker*

**Anmerkung zur Entscheidung des Bundesparteigerichts der CDU  
vom 12.07.1995, Az. BPG 3/94 (R)**



**FernUniversität**  
Gesamthochschule in Hagen

## ***Herausgeber***

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

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

Hausanschrift: Gut Waterhövel 2  
Kattenöhler Straße  
D - 58091 Hagen

## ***Redaktion***

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

## ***Postanschrift***

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

<b>Dimitris Th. Tsatsos</b>	
Editorial.....	5

## AUFSÄTZE

<b>Martin Morlok</b>	
Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Stiftungsfinanzierung.....	7
<b>Heike Merten</b>	
Die Genehmigung einer sog. parteinahen Stiftung.....	14
<b>Wiebke Wietschel</b>	
Der Schutz des Parteienamens im Wahlkampf.....	29

## PARTEIENRECHTLICHES FORUM

<b>Atsushi Takada</b>	
Das Parteienrecht in Japan.....	41
<b>Peter Schiffauer</b>	
Politische Parteien in einer immer engeren Union der Völker Europas.....	80

## DOKUMENTATION

Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments.....	101
Entwurf einer gesetzlichen Regelung für die öffentliche Finanzierung politischer Stiftungen.....	118

## TAGUNGSBERICHT

<b>Wiebke Wietschel</b>	
Tagungsbericht über das Internationale Parteienrechtliche Symposium 1996 in Hagen.....	123

## RECHTSPRECHUNG ZUM PARTEIENRECHT

Rechtsprechungsübersicht.....	128
Entscheidung des Bundesparteigerichts der CDU vom 12.07.1995, Az. BPG 3/94 (R).....	130
<b>Alexandra Bäcker</b>	
Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesparteigerichts der CDU vom 12.07.1995, Az. BPG 3/94 (R).....	135

## PARTEIENRECHTLICHES SCHRIFTTUM

Neuerscheinungen zum Parteienrecht .....	142
--	-----

### MITTEILUNGEN DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND EUROPÄISCHES PARTEIENRECHT

Veranstaltungen .....	148
Forschungsprojekte .....	151
Datenbank des Instituts .....	156
Schriftenreihe zum Parteienrecht.....	159
Aktivitäten der Mitarbeiter .....	161
Das Institut im Internet.....	162
Kuratorium und Vorstand.....	163
Organogramm des Instituts .....	163

## Editorial

Das wissenschaftliche Jahr 1996 bot dem Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht - wie in den Vorjahren - einen breit gestreuten Fundus wissenschaftlicher Aufgaben. Einen Höhepunkt bildete das 9. Internationale Symposium des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht am 23. und 24. Februar in Hagen zum Thema „Politikfinanzierung in Deutschland und Europa“. Einen Überblick über das Symposium bietet der Tagungsbericht von Wiebke Wietschel, abgedruckt unter der neu aufgenommenen Rubrik *Tagungsbericht*. Eine umfassende Dokumentation dieses Symposiums erscheint beim NOMOS Verlag, Dokumente zum Parteienrecht, Band 2, Baden-Baden 1997.

Theorie und Praxis wurden auch zum Thema „Parteinaher Stiftungen“ im Rahmen einer Arbeitstagung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht am 18. Oktober gehört. Zentrale Problemstellungen des Stiftungswesens wurden hierbei aufgezeigt und erörtert. Insbesondere die Finanzierung der parteinahen Stiftungen und die dazu fehlenden gesetzlichen Regelungen standen im Mittelpunkt der Vorträge und Diskussionen. Eine Zusammenfassung der Erträge der Tagung findet sich unter der Rubrik *Mitteilungen des Instituts*.

Der Beitrag von Martin Morlok - abgedruckt unter der Rubrik *Aufsätze* - setzt sich umfassend mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Stiftungsfinanzierung auseinander. Heike Merten verdeutlicht in ihrem Beitrag die Problematik der Genehmigung einer sog. parteinahen Stiftung. Der Aufsatz von Wiebke Wietschel befaßt sich mit der Problematik des Schutzes des Parteinamens im Wahlkampf, insbesondere mit der Frage der Ersatzpflicht eines immateriellen Schadens bei einer Verletzung des Namensrechts durch eine andere Partei nach zivilrechtlichen Grundsätzen.

Im *Parteienrechtlichen Forum* werden die Vorträge von Atsushi Takada zum Thema „Das Parteienrecht in Japan“ und von Peter Schiffauer zum Thema „Politische Parteien in einer immer engeren Union der Völker Europas“, die sie auf Einladung des Instituts in Hagen gehalten haben sowie die sich anschließenden Diskussionen wiedergegeben.

Auch in diesem Heft wurde der *Rechtsprechung zum Parteienrecht* ein eigener Abschnitt gewidmet. Die *Rechtsprechungsübersicht* wird ergänzt durch eine Entscheidung des Bundesparteigerichts der CDU aus dem Jahre 1995, die in der Datenbank des Projekts „Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte“ erfaßt wurde. Eine Besprechung und Analyse dieser Entscheidung durch Alexandra Bäcker ist im Anschluß abgedruckt.

## Editorial

Unter der neuen Rubrik *Dokumentation* werden in diesen und den folgenden Mitteilungen bedeutende Dokumente zum Parteienrecht aufgenommen. Im vorliegenden Heft 6 wurde der Bericht des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien und der Entwurf eines Gesetzes über die Finanzierung der parteinahen Stiftungen ausgewählt.

Das *Parteienrechtliche Schrifttum* wurde - wie gewohnt - durch Neuerscheinungen, vor allem aus den Jahren 1995/96, ergänzt.

Unter der Rubrik *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht* werden weitere Veranstaltungen, Projekte und Aktivitäten des Instituts vorgestellt. Aus dieser Übersicht ergibt sich, daß neben dem Bereich „Politikfinanzierung“ das Parteienrecht in Mittel- und Osteuropa im wissenschaftlichen Jahr 1996 einen wesentlichen Forschungsschwerpunkt des Instituts bildete.

Für die Mitarbeit am Heft 6 der Mitteilungen danke ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht sowie des Lehrstuhls für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre, Frau Alexandra Bäcker, Herrn Gerold Deinzer, Frau Christiane Knabben, Herrn Stefan Kracht, Frau Heike Merten, Frau Ulrike Rüssel, Herrn Dimitris Stefanou, Herrn Gregor Stricker und Herrn Christoph Wink sowie den studentischen Hilfskräften Frau Jutta Dissen, Herrn Michael Fuß, Herrn Thorsten Gieseler, Frau Susanne Retzko, Herrn Stefan Silva, Frau Kirsten Sondern und Herrn Michael Weberink. Mein besonderer Dank richtet sich an Frau Gabriele Goetz für das Erfassen und Gestalten der Beiträge.

**Dimitris Th. Tsatsos**

# Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Stiftungsfinanzierung\*

VON

Prof. Dr. Martin Morlok, Universität Jena

Meine Aufgabe, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Finanzierung der parteinahen Stiftungen aufzubereiten, ist zugleich leicht und schwer. Leicht deswegen, weil „die Rechtsprechung“ des Bundesverfassungsgerichts zu dieser Frage lediglich aus einer Entscheidung, dem Urteil vom 14. Juli 1986<sup>1</sup>, besteht. Schwer ist die Aufgabe insofern, als dieses Urteil ganz entscheidend auf einer Prämisse beruht, welche das Verfassungsgericht in der Zwischenzeit ausdrücklich aufgehoben hat. Es ist damit ungewiß, wie die seinerzeitigen Aussagen heute zu nehmen sind.

## I. Anlaß und Gegenstand des Urteils vom 14.07.1986

### 1. Die prozessuale Seite

Die Entscheidung erging als Urteil in einem von der Partei DIE GRÜNEN angestrebten Organstreitverfahren gegen den Deutschen Bundestag. Die Antragsteller wandten sich gegen die seit 1967 - in ständig steigender Höhe - geleisteten sogenannten „Globalzuschüsse“ aus Haushaltsmitteln an die „Stiftungen“ der seinerzeit im Bundestag vertretenen Parteien CDU, CSU, SPD und F.D.P. Die GRÜNEN sahen sich in Art. 21 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt. Diese Rüge einer Beeinträchtigung ihres Status als politische Partei wurde zu Recht in einem Organstreitverfahren geltend gemacht. Eigenarten dieser Verfahrensart geschuldet war einmal die Unzulässigkeit eines weniger bedeutenden Teilantrages und eine inhaltliche Nichtentscheidung über einige vom Fall aufgeworfene Rechtsfragen.

### 2. Die strittigen Rechtsfragen

Kern des Rechtsstreits war die Frage, ob die Haushaltsfinanzierung der parteinahen Stiftungen verfassungsrechtlich zulässig ist. Im einzelnen sind dabei fünf Fragen angesprochen worden:

(1) ob es überhaupt zulässig ist, die parteinahen Stiftungen aus staatlichen Haushaltsmitteln zu finanzieren;

---

\* Der Text gibt den Vortrag wieder, den der Verfasser im Rahmen der Tagung „Parteinaher Stiftungen“ am 18.10.1996 in Hagen hielt.

<sup>1</sup> BVerfGE 73, S. 1 ff.

(2) insbesondere auch, ob die Chancengleichheit der Parteien dadurch verletzt wird, daß nur diejenigen Stiftungen Mittel erhielten, welche seinerzeit im Bundestag vertreten waren;

(3) weiter, ob die Tatsache, daß die den Stiftungen zukommenden Mittel nicht in den zu veröffentlichenden Rechenschaftsberichten der Parteien aufgeführt wurden, ein eigener Rechtsverstoß war;

(4) ob die Vergabe der Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen einer gesetzlichen Grundlage bedarf;

(5) schließlich, ob überhaupt eine Bundeszuständigkeit für Aktivitäten auf diesem Gebiet besteht.

Im Folgenden werde ich zunächst die Entscheidung des Gerichts und die dazu gegebene Begründung unter kritischer Betrachtung darstellen und dabei diese fünf Fragen (grundsätzliche Zulässigkeit, Gleichbehandlung, Zurechnung zu den Parteifinanzen, gesetzliche Grundlage, Bundeskompetenz) ansprechen. In einem weiteren Abschnitt soll die Entscheidung aus heutiger Sicht eingeschätzt werden.

## II. Die Entscheidung und ihre Aussagen

### 1. Der Hintergrund: Das Verbot staatlicher Parteienfinanzierung

Das damalige Urteil zu den parteinahen Stiftungen ist nur zu verstehen auf der Folie der ersten Entscheidung zur Parteienfinanzierung von 1966<sup>2</sup>. Das Gericht erklärte damals eine staatliche Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien für verfassungswidrig. Es wollte damit die Freiheit des politischen Willensbildungsprozesses sichern, die es für gefährdet hielt, wenn mit staatlichen Mitteln, also „von oben“, in den politischen Prozeß interveniert würde. Lediglich die Aufgabe der Parteien als Wahlvorbereitungsorganisationen wurde als aus Steuermitteln finanzierbar akzeptiert. Dieses kategorische Verbot einer staatlichen Finanzierung für die Parteien ist die normative Basis sowohl für den gestellten Antrag als auch für die Entscheidungsgründe und muß bei der Würdigung des Urteils immer mit bedacht werden.

### 2. Zulässigkeit staatlicher Finanzierung für parteiunabhängige Stiftungen

a) Das Bundesverfassungsgericht erachtete die damals bestehenden vier parteinahen Stiftungen als rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen, die in hinreichender Distanz zu ihren Bezugsparteien agierten. Folgerichtig sah es keine verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Zuwendung von Haushaltsmitteln zur politischen Bildungsarbeit an diese Stiftungen: weil sie nicht dem Bereich der

---

<sup>2</sup> BVerfGE 20, S. 56 ff.



Martin Morlok: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts  
zur staatlichen Stiftungsfinanzierung

Parteien zuzurechnen seien, erstreckte sich das Verbot einer Parteienfinanzierung auch nicht auf sie. Die Parteien, so wurde herausgearbeitet, verfolgten andere Ziele als die politischen Stiftungen, diese arbeiteten bei der politischen Bildungsarbeit inhaltlich sehr offen und sie seien organisatorisch und personell unabhängig von den Parteien. Vereinzelt mißbräuchliche Zuarbeit von Stiftungen für die Parteitätigkeit im engeren Sinne, wie sie beobachtet werden konnte, verändere nicht das Gesamtbild und beeinträchtigt nicht die Zulässigkeit einer staatlichen Finanzierung der Stiftungen. Diese Würdigung wurde in einen normativen Leitsatz gegossen, wonach die Vergabe öffentlicher Mittel zur Förderung politischer Bildungsarbeit an parteinahe Stiftungen voraussetzt, daß diese rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen sind, die sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit dieser Aufgabe annehmen und auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren<sup>3</sup>. Diese Forderung nach Unabhängigkeit hat später in § 11 Abs. 2 S. 3 PartG ihren Niederschlag gefunden.

Auf dieser Grundlage werden bis heute die parteinahen Stiftungen durch die erwähnten „Globalzuschüsse“ zur politischen Bildungsarbeit aus Staatsmitteln unterstützt.

b) Kritisch ist hierzu anzumerken, daß die Distanz der Stiftungen zu ihren Mutterparteien durchaus auch kleiner eingeschätzt werden kann. Bereits die personelle Verflechtung ist augenfällig. Die Liste der Mitglieder in den Leitungs- und Aufsichtsgremien dieser „Stiftungen“ liest sich wie ein „who is who“ der Parteiprominenz. Die tatsächliche Basis der damaligen Entscheidung ist also höchst fragwürdig und wohl nur aus dem Willen des Bundesverfassungsgerichts zu erklären, die Stiftungsfinanzierung aus Haushaltsmitteln beizubehalten.

Es bedurfte schon eines gewissen Willens, die Augen vor der Realität zu verschließen, um trotz der aufgestellten normativen Prämissen die Stiftungsfinanzierung aus Haushaltsmitteln beizubehalten. Tatsächlich wird die Finanzierung der parteinahen Stiftungen meist auch als Form der Parteienfinanzierung angesehen<sup>4</sup>. Bemerkenswerterweise waren die Staatszuschüsse zur Förderung der politischen Bildung ursprünglich an die Parteien selbst ausbezahlt worden, in der Folge des Verbots einer staatlichen Parteienfinanzierung durch die Verfassungsgerichtsentscheidung von 1966 wurden dann die Parteistiftungen entweder erst gegründet<sup>5</sup> oder jedenfalls ausgebaut und die Globalzuschüsse

<sup>3</sup> BVerfGE 73, S. 1 Leitsatz, in den Entscheidungsgründen S. 31 f.

<sup>4</sup> So etwa von der Parteienfinanzierungskommission, siehe BT-Ds. 12/4425, S. 36 f.; Ch. Landfried, Parteienfinanzen und politische Macht, 2. Aufl. 1994, S. 103 f.; H. v. Vierregge, Die Parteistiftungen: Ihre Rolle im politischen System, in G. Wewer (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 164 ff., bes. S. 186 ff. - mit einer differenzierenden Beurteilung und Fragen für eine differenzierende Forschung; U. Volkmann, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 38 ff.; R. Schwartmann, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, 1995, S. 217.; H. H. v. Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Auflage 1996, S. 164 ff., bes. S. 173.

<sup>5</sup> So die Hanns-Seidel-Stiftung, 1967. Auch DIE GRÜNEN haben in der Folge des hier zu besprechenden Urteils von 1986 eigene Parteistiftungen gegründet, um an die „Staatsknete“ heranzukommen. Für Nachweise zur Gründungsdiskussion bei den Grünen H. v. Vierregge, a.a.O., S. 192 f., Fn. 37 f.

ab 1967 ihnen zugewendet. Die Einschätzung der tatsächlichen Beziehungen und der ihnen nahestehenden Stiftungen ist jedenfalls erörterungsbedürftig.

### 3. Das Gleichbehandlungsgebot

a) Trotz der Feststellung, die Parteistiftungen operierten unabhängig von den Parteien und trotz des dahingehenden verfassungsrechtlichen Postulats stellt das Urteil dann aber fest, daß die Arbeit dieser Stiftungen den ihnen jeweils nahestehenden Parteien „in einem gewissen Maße zugute kommt“<sup>6</sup>. Sie gelangten nämlich über die Stiftungen in den Besitz von Erkenntnissen, die ihnen bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgabe hilfreich seien. Die politischen Parteien zögen im Wettbewerb Vorteile aus ihren Stiftungen. Dieser Feststellung ist sicher nicht zu widersprechen, sie stellt aber einen offensichtlichen Bruch in der Argumentation des Gerichtes dar.

Der Grund für diese plötzliche Schärfung der Optik des Gerichts liegt in der Wahrung des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes. Es war der Wille des Gerichts, die Parteistiftungen auch weiterhin finanzierbar zu halten, eine daraus resultierende Wettbewerbsverzerrung zwischen den Parteien sollte aber nicht bewirkt werden. Im Hinblick auf die Chancengleichheit wurde es deswegen scharfsichtig für die bei den Parteien durch die Stiftungstätigkeit anfallenden Vorteile. Folgerichtig und verfassungsrechtlich notwendigerweise statuierte es deswegen, daß eine Förderung parteinaher Stiftungen für „alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland“ in angemessenem Maße geboten sei<sup>7</sup>. Die staatliche Förderung müsse der pluralistischen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung tragen.

b) Dieses Gebot zur Gleichbehandlung ist uneingeschränkt zu begrüßen. Freilich ist die gegebene Formel („alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen“) von erheblichen Unsicherheiten belastet, wie sich derzeit zeigt. 1986 konnte das Gericht keinen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot feststellen, weil es neben den vier geförderten Stiftungen seinerzeit noch keine weitere Stiftung gab, die GRÜNEN erst in der Folge dieser Entscheidung eine eigene Stiftung - den Stiftungsverband Regenbogen - gründeten<sup>8</sup>.

### 4. Die weiteren Rechtsfragen

Die weiteren Rechtsfragen, um die es bei diesem Streit ging, wurden entweder von den Entscheidungsgründen nicht angesprochen oder jedenfalls nicht inhaltlich beantwortet.

---

<sup>6</sup> BVerfGE 73, S. 1 (37).

<sup>7</sup> BVerfGE 73, S. 1 (38).

<sup>8</sup> Siehe dazu oben Fn. 5.

- a) Die Frage, ob die Zuwendungen an die Stiftungen in den Rechenschaftsberichten der Parteien als Einnahmen aufzuführen sind, mit der Folge, daß bei Nichterfüllung dieser Pflicht der Präsident des Deutschen Bundestages die Wahlkampfkostenerstattung zurückzuhalten habe, wurde nicht als ein verfassungsrechtliches Problem, sondern als verwaltungsrechtliches gedeutet. Der Parlamentspräsident handle in dieser Funktion als Verwaltungsbehörde. Angesichts der Entscheidungslinie des Gerichts fällt allerdings die Spekulation leicht, daß wegen der Unabhängigkeit der Stiftungen von den Parteien nach Auffassung des Gerichts die Stiftungsmittel nicht in den Rechenschaftsberichten der Parteien aufzuführen sind.
- b) Nur erwähnt, inhaltlich aber nicht erörtert wurde, ob es nicht eines Gesetzes für die Entscheidung über die Stiftungsfinanzierung bedürfe. Im Organstreitverfahren kommt es zu keiner verfassungsrechtlichen Gesamtkontrolle, sondern lediglich zu einer Prüfung auf eine Verletzung von Rechten der Antragsteller. Auch eine gesetzliche Regelung würde den GRÜNEN keine eigenen Rechte verschaffen können<sup>9</sup>.
- c) Nicht angesprochen wurde die Kompetenz des Bundes, auf dem Gebiet der politischen Bildung überhaupt tätig werden zu dürfen.

### III. Perspektiven auf das Urteil aus heutiger Sicht

Wie ist das Urteil heute zu bewerten? Anlaß für eine neue Betrachtung bietet vor allem die letzte große Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung vom 9. April 1992<sup>10</sup>. Das Bundesverfassungsgericht brach in diesem Urteil mit der Doktrin, es dürfe keine Staatsfinanzierung für die allgemeine Parteitätigkeit geben und hält nunmehr eine staatliche Alimentierung der Parteien für alle ihnen allgemein nach dem Grundgesetz obliegenden Aufgaben für zulässig<sup>11</sup>. Allerdings sei das Motiv, das hinter dem alten Dogma der Staatsfreiheit steht, nach wie vor beachtlich. Freilich wird ihm jetzt so Rechnung getragen, daß die Staatsfinanzierung nur einen Teil des Finanzbedarfs der Parteien abdecken dürfe. Sowohl die absolute Höhe der Staatsleistungen sei begrenzt als auch der relative Anteil der aus öffentlichen Kassen stammenden Mittel. Das Parteiengesetz hat demgemäß auch eine absolute wie eine relative Obergrenze der Parteienfinanzierung festgelegt<sup>12</sup>. Im Lichte dieser neuen Entwicklung sind unsere fünf Fragen erneut zu betrachten.

---

<sup>9</sup> BVerfGE 73, S. 1 (39).

<sup>10</sup> BVerfGE 85, S. 264 ff.

<sup>11</sup> BVerfGE 85, S. 264 (285).

<sup>12</sup> § 18 Abs. 2, 5 PartG.

1. Anhaltende Notwendigkeit des Unabhängigkeitsgebotes?

a) Wenn eine direkte staatliche Parteienfinanzierung heute für zulässig erachtet wird, so ist der, sagen wir ruhig „Trick“, die Parteistiftungen für unabhängig von den Parteien zu erklären, um ihnen Haushaltsmittel zuwenden zu können, nicht mehr notwendig. Diese Leiche im Keller der Stiftungsfinanzierung könnte heraufgeholt und in allen Ehren öffentlich beigesetzt werden, sprich, die Parteinähe der Stiftungen könnte offen eingestanden werden, ohne daß dies für die Finanzierung schädlich wäre. So stellt es sich jedenfalls dar, wenn man auf die damalige zentrale Entscheidungsmaxime abhebt: das Verbot einer Direktfinanzierung der Parteien.

b) Anders liegen die Dinge aber, wenn man nach der heutigen Rechtslage auf die Obergrenzen abhebt, die der staatlichen Parteienfinanzierung absolut wie auch proportional als Anteil an den Gesamteinnahmen gesetzt sind. Die parteinahen Stiftungen erhalten erhebliche Mittel aus dem Bundeshaushalt. Derzeit belaufen sie sich auf über 600 Millionen DM, die Globalzuschüsse für die politische Bildungsarbeit im Haushalt 1996 sind mit 191,7 Millionen DM angesetzt. Bezöge man diese Summen bei der Berechnung der Obergrenze mit ein, so wären diese sämtlich weit überschritten. Das Postulat von der Unabhängigkeit der Stiftungen von ihren Bezugsparteien gewinnt damit möglicherweise eine neue Funktionalität: Sie sichert die Nichtanrechnung der Stiftungseinnahmen bei der Ermittlung der Obergrenzen. In der Sache ist damit die alte Frage, ob die Stiftungseinnahmen bei den Parteieinnahmen zu verbuchen sind, erneut angesprochen, allerdings unter anderen Vorzeichen.

2. Die Ausgestaltung des Gleichbehandlungsgebots

Auch die anderen Fragen von 1986 sind nach wie vor aktuell. Die knappe Formel zur Gleichbehandlungspflicht gegenüber allen „dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen“ steht jetzt im Mittelpunkt eines Organstreitverfahrens, den die PDS in Karlsruhe anhängig gemacht hat, weil der Bundeshaushalt keine Mittel für die ihr nahestehende Stiftung „Gesellschaftsanalyse und Politische Bildung e.V.“ vorsieht<sup>13</sup>.

Mangels gesetzlich fixierter Kriterien für die Verteilung der vorgesehenen Haushaltsmittel muß im Moment diese knappe Formel aus dem Urteil von 1986 für die Beurteilung dafür herhalten, ob die PDS-nahe Stiftung auch gefördert werden muß, es fragt sich also, ob die PDS eine dauerhafte und auch eine „ins Gewicht fallende politische Grundströmung“ darstellt.

---

<sup>13</sup> Genauer gesagt, hat die PDS bereits im Jahr 1992 und wiederum 1995 und jetzt auch 1996 ein Organstreitverfahren gegen den Deutschen Bundestag wegen Nichtberücksichtigung ihrer Stiftung eingeleitet, 2 BvE 2/93, 2 BvE 5/95, 2 BvE 1/96.

### 3. Notwendigkeit eines Gesetzes?

Virulenter denn je ist auch die Frage, ob über die Stiftungsfinanzierung in einem Gesetz entschieden werden muß; im einzelnen geht es um die grundsätzliche Entscheidung zugunsten einer Staatsfinanzierung der parteinahen Stiftungen, sodann um die Kriterien für die Aufnahme in den Kreis der geförderten Organisationen und auch um die Maßstäbe der Verteilung unter den Förderungsberechtigten<sup>14</sup>.

### 4. Bundeskompetenz für die parteinahen Stiftungen?

Bereits die nichtgesetzesakzessorische Förderung der Parteistiftungen wirft - wie gesehen - die Frage nach der Bundeszuständigkeit auf. Denkt man an ein Gesetz über die politischen Stiftungen, stellt sich die Frage der Bundeskompetenz mit aller Schärfe. Angesichts der verschiedenen Tätigkeitsfelder der Stiftungen kommen mehrere Kompetenztitel in Betracht. Diese zu erörtern gehört aber nicht mehr zu meinem Thema.

### 5. Schlußbetrachtung

Das Urteil von 1986 zu den parteinahen Stiftungen ist von überraschender Aktualität. Dies nicht wegen der seinerzeitigen Aussagen des Gerichts; diese sind seit der neuen Parteienfinanzierungsentscheidung von 1992 in ihren Begründungszusammenhängen überholt. Wohl aber sind die sich damals stellenden Fragen aktueller denn je - und sämtlich bis heute unbeantwortet. Das Verhältnis zwischen den Stiftungen und ihren Parteien harrt nach wie vor der Klärung: Sind sie dem Parteienrecht zuzuordnen, wenn ja in welcher Weise?<sup>15</sup> Ebenso aktuell sind die Fragen der Gleichbehandlung, der Notwendigkeit eines Gesetzes und der Bundeskompetenz. Die Rechtsprechung zu den parteinahen Stiftungen läßt bislang also alle Fragen offen.

---

<sup>14</sup> Dazu etwa J. Ockermann, Die staatliche Finanzierung parteinaher bzw. parteibeeinflusster Organisationen im Licht der Wesentlichkeitstheorie, in: ZRP 1992, S. 323 ff.; siehe auch U. Günter/M. Vesper, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld? in: ZRP 1994, S. 289 (290 f.).

<sup>15</sup> M. Morlok, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993, S. 388 ff.; vgl. für die Jugendorganisationen G. Westerwelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 61 ff.

# Die Genehmigung einer sog. parteinahen Stiftung\*

-Aspekte zur Ermittlung des Stiftungszwecks-

von

Heike Merten, wissenschaftliche Mitarbeiterin und Assessorin, Hagen

## I. Einleitendes

Parteinaher Stiftungen stehen, besonders wegen ihrer staatlichen Finanzierung, im Blickpunkt des öffentlichen und wissenschaftlichen Interesses. Daß die rechtliche Brisanz solcher Stiftungen sich aber keineswegs nur auf ökonomische Inhalte beschränkt, zeigt ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 08. Dezember 1995<sup>1</sup>. Das Gericht hatte darüber zu entscheiden, ob der „Franz-Schönhuber-Stiftung“ wegen ihrer Nähe zu den „Republikanern“ die erforderliche Stiftungsgenehmigung zu erteilen war.

Der vorliegende Beitrag wird sich, initiiert durch diese Entscheidung, mit der Frage auseinandersetzen, ob und in welchem Ausmaß bei der Genehmigung einer parteinahen Stiftung Ziele, Vorgehensweisen und Organisation der Partei als Stifterin Auswirkungen auf die Erteilung der Stiftungsgenehmigung haben dürfen oder müssen.

## II. Die Stiftung des bürgerlichen Rechts

Der Begriff „parteinaher Stiftungen“ ist als Rechtsbegriff für den überwiegenden Teil der den Parteien nahestehenden Stiftungen unzutreffend. Nur auf die F.D.P.-nahe Friedrich-Naumann-Stiftung ist der Begriff anwendbar. Alle anderen parteinahen Stiftungen<sup>2</sup> sind in der Rechtsform des eingetragenen Vereins gemäß §§ 55 ff. BGB organisiert. Sie bedürfen daher keiner Genehmigung.

Anders ist die Rechtslage im Fall der „Franz-Schönhuber-Stiftung“. Gemäß § 80 BGB i.V.m. §§ 3 und 4 Stiftungsgesetz NW bedürfen die rechtsfähigen Stiftungen zu ihrer Gründung einer Genehmigung durch die zuständige Behörde. Ob ihr die begehrte Genehmigung zu erteilen ist, hängt zunächst einmal davon ab, ob die beabsichtigte „Stiftung“ die allgemeinen einfachgesetzlichen Anforderungen erfüllt.

---

\* Zugleich Besprechung des Urteils des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 08. Dezember 1995, veröffentlicht in: NWVBl 1996, S. 181 ff. und in: NVwZ 1996, S. 913 ff.

<sup>1</sup> OVG NW, in: NWVBl 1996, S. 181 ff.

<sup>2</sup> Die SPD-nahe Friedrich-Ebert-Stiftung, die CDU-nahe Konrad-Adenauer-Stiftung, die CSU-nahe Hans-Seidel-Stiftung und der den GRÜNEN-nahe Stiftungsverband Regenbogen.

## 1. Unselbständige und rechtsfähige Stiftungen

Das Stiftungsrecht des BGB unterscheidet zunächst ganz grundsätzlich zwischen einer unselbständigen und einer rechtsfähigen Stiftung. Eine unselbständige Stiftung ist eine Stiftung mit einem dem Stiftungszweck gewidmeten Vermögen, aber ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Träger des Stiftungsvermögens ist ein Treuhänder<sup>3</sup>. Die Rechtsbeziehungen der Beteiligten unterstehen dem Schuld- und Erbrecht. Die Regelungen des Stiftungsrechts in den §§ 80 ff. BGB sind auf diese Art von Stiftungen unanwendbar.

Eine rechtsfähige bzw. selbständige ist demgegenüber eine Stiftung im eigentlichen Rechtssinne.

## 2. Die rechtsfähige Stiftung

Eine rechtsfähige Stiftung des bürgerlichen Rechts ist eine auf Ausstattung mit einem Vermögen angelegte, nicht in einem Personenverband bestehende selbständige juristische Person zur Erreichung eines dauernden Zwecks, der durch den Willen des Errichters bestimmt wird<sup>4</sup>. Der eigentliche Akt der Stiftungsgründung liegt in der Widmung eines Vermögens zur Erfüllung bestimmter Zwecke. Erst mit Erteilung der staatlichen Stiftungsgenehmigung erlangt die Stiftung die Rechtsfähigkeit. Diese unverzichtbaren Komponenten der Errichtung einer selbständigen Stiftung werden in § 80 BGB ausdrücklich geregelt.

Das Stiftungsgeschäft ist der Akt, mit dem der Stifterwille überhaupt in Erscheinung tritt. Die behördliche Genehmigung, an die in den uneinheitlichen Landesstiftungsgesetzen bestimmte Anforderungen gestellt werden, ist konstitutiv. Es handelt sich um eine konzessionierende Entscheidung der hierzu berufenen Behörden und nicht lediglich um eine dokumentierende<sup>5</sup>.

Privatrechtliche Normen des BGB und öffentlich-rechtliche Vorschriften der Landesstiftungsgesetze greifen bei der Entstehung und Ausgestaltung einer rechtsfähigen Stiftung privaten Rechts ineinander, wobei auch die verfassungsrechtlichen Komponenten einer Stiftungsgründung nicht außer Betracht bleiben dürfen<sup>6</sup>. Die nachfolgenden Überlegungen werden auf die enge Verwebung dieser Komponenten Rücksicht zu nehmen haben.

Die Gründung einer sog. parteinahen Stiftung birgt darüber hinaus eine weitere Schwierigkeit. Einerseits ist hier die Verquickung der Partei als Stifterin mit der Stiftung und deren Ziele, andererseits ist

---

<sup>3</sup> Heinrichs, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, Kurz-Kommentar, 55. Auflage, München 1996, vor § 80 Rdnr. 6 m.w.N.

<sup>4</sup> Wochner, Stiftungen und stiftungsähnliche Körperschaften als Instrument dauerhafter Vermögensbindung, in: Mitteilungen der Rheinischen Notarkammer 1994, S. 89 (90) m.w.N.

<sup>5</sup> Heinrichs, in: Palandt (Fn. 3), § 80 Rdnr. 2; Strickrodt, Neuordnung des Stiftungsrechts? - Zum Verhandlungsthema des Deutschen Juristentages 1962, in: JR 1962, S. 285 (286); Frowein, Grundrecht auf Stiftung, Essen 1976, S. 17.

<sup>6</sup> Frowein (Fn. 5), S. 11 ff.; Hof, in: Seifart, Handbuch des Stiftungsrechts, München 1987, § 4 Rdnr. 4 ff.

die vom BVerfG im sog. Stiftungsurteil im Jahre 1986<sup>7</sup> geforderte strikte rechtliche und tatsächliche Unabhängigkeit der Stiftung von der ihr nahestehenden Partei zu beachten. Die Stiftung soll sich selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit der politischen Bildung annehmen<sup>8</sup>.

### 3. Einzelheiten der Entstehungsvoraussetzungen

#### a. Stiftungsgeschäft

Das Stiftungsgeschäft ist eine einseitige, nicht empfangsbedürftige Willenserklärung unter Lebenden oder von Todes wegen<sup>9</sup>. Es enthält neben der Zweckwidmung sowohl vermögensrechtliche als auch organisatorische Bestandteile<sup>10</sup>. Bei genauer Betrachtung handelt es sich daher nicht nur um eine Willenserklärung, sondern um sämtliche vom Stifter im Hinblick auf die künftige Stiftung getroffene Bestimmungen<sup>11</sup>. Bei der Auslegung all dieser Einzelerklärungen ist gemäß § 133 BGB der wirkliche Wille des Stifters zu erforschen, um Lücken zu füllen oder Unklarheiten des Stiftungsgeschäfts auszuräumen<sup>12</sup>.

Die notwendigen Inhalte des Stiftungsgeschäfts ergeben sich ausdrücklich aus den einzelnen Landesstiftungsgesetzen<sup>13</sup>. Unverzichtbarer Bestandteil eines Stiftungsgeschäftes ist nach allen Landesstiftungsgesetzen der sog. Stiftungszweck. Dieser gibt die Zielrichtung des Stifterwillens wieder. Somit prägt der Stifterwille die Auslegung und Anwendung von Stiftungsgeschäft und Stiftungssatzung.

#### b. Stiftungszweck und Stifterwille

Der Stiftungszweck wird als Kernstück des Stiftungsrechts betrachtet. Er prägt das Stiftungsgeschäft und die Satzung bis in alle Einzelheiten, bestimmt die Geschäftstätigkeit der Stiftung im Detail und zieht gleichzeitig der staatlichen Aufsicht Grenzen. Auf den ersten Blick ist das Beziehungsverhältnis zwischen dem Stiftungszweck und dem Stifterwillen undurchsichtig. Der Stiftungszweck gibt die Zielrichtung dieses Willens mit besonderer Deutlichkeit wieder und ist insofern nicht vorgegeben, sondern Ergebnis des Stifterwillens. Daher ist der Stiftungszweck von diesem Willen her auszulegen und zu verstehen. Der Stiftungszweck ist mithin konkretisierter Stifterwillen. Er muß so eindeutig und klar wie möglich in der Satzung zum Ausdruck kommen<sup>14</sup>.

---

<sup>7</sup> BVerfGE 73, S. 1 ff.

<sup>8</sup> BVerfGE 73, S. 1 ff.

<sup>9</sup> Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 7 Rdnr. 16.

<sup>10</sup> Wochner (Fn. 4) S. 91.

<sup>11</sup> RGZ 158, S. 185 (187 f.).

<sup>12</sup> Vgl. Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 7 Rdnr. 10, § 8 Rdnr. 12.

<sup>13</sup> Vgl. so z.B. § 6 Stiftungsgesetz Baden-Württemberg, § 5 Stiftungsgesetz Nordrhein-Westfalen.

<sup>14</sup> Diese Anforderungen werden auch durch § 60 Abgabenordnung bekräftigt. Die Gewährung von Steuervorteilen wird davon abhängig gemacht, daß aufgrund der Satzung geprüft werden kann, ob die satzungsmäßigen Voraussetzungen für eine Steuervergünstigung gegeben sind.



Ob bestimmte Zielsetzungen und Tätigkeiten der Stiftung noch vom Stiftungszweck gedeckt sind, läßt sich oft nur im Wege der Auslegung ermitteln.

Es gilt den wirklichen oder mutmaßlichen Stifterwillen zu ermitteln, der den Stiftungszwecken Grundlagen und Grenzen gibt und auf diesem Weg das Handeln der Stiftung determiniert. Dabei sind die Gegebenheiten im Zeitpunkt der Erklärung des Stifters zu berücksichtigen.

Die grundsätzliche Frage, zu welchem Zweck eine Stiftung überhaupt errichtet werden kann, hat im BGB keine Regelung gefunden. Lediglich § 87 Abs. 1 BGB, der der Genehmigungsbehörde bei einer Gefährdung des Gemeinwohls die Befugnis zur Zweckänderung oder zur Aufhebung der Stiftung einräumt, gibt einen Anhaltspunkt für die Eingrenzung der Stiftungszwecke. Nach überwiegender Auffassung sind daher alle Stiftungszwecke zulässig, die nicht das in verfassungsgemäßer Weise durch den Gesetzgeber konkretisierte Gemeinwohl gefährden<sup>15</sup>. Soweit § 87 BGB wegen der Gefährdung des Gemeinwohls als Eingriffsermächtigung ausgestattet ist, entspricht dies den Eingriffsbefugnissen, die der Gesetzgeber auch gegenüber anderen juristischen Personen des Privatrechts normiert hat<sup>16</sup>. Die Entscheidung über die Zweckbestimmung eines bestimmten Vermögens ist wesentliche Äußerungsform der im Eigentumsgebrauch manifestierten Entfaltung der Persönlichkeit. Daher muß auch die Beurteilung der Stiftungszwecke mit den grundrechtlichen Vorschriften der Art. 2 Abs. 1, 14 und 19 Abs. 3 GG zu vereinbaren sein<sup>17</sup>. Eine prinzipielle Begrenzung der Zwecke wäre eine Einschränkung der grundrechtlich geschützten Privatautonomie. Bei der Auslegung des Stifterwillens ist mithin auch immer die grundrechtlich geschützte Stifterfreiheit<sup>18</sup> zu beachten.

### c. Stiftungsrechtliche staatliche Genehmigung

#### aa. Wirkung der Genehmigung

Eine Stiftung erlangt nach § 80 S. 1 BGB Rechtsfähigkeit erst mit Erteilung der Genehmigung des Bundeslandes, in dem sich der Sitz der künftigen Stiftung befinden soll. Die Genehmigung, als privatrechtsgestaltender Verwaltungsakt, wird nach § 41 Abs. 1 S.1 VwVfG wirksam mit Bekanntgabe an die Stiftung und an den Antragsteller. Teilweise wird auch die Auffassung vertreten, vor Genehmigung existiere eine rechtsfähige „Vor-Stiftung“, die nach den zur Vorgesellschaft und zum Vorverein entwickelten Grundsätzen zu behandeln sei<sup>19</sup>. Anders als bei den Personenverbänden gibt es bei der

<sup>15</sup> Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 8 Rdnr. 48; Neuhoff, in: Soergel, BGB-Kommentar, 12. Auflage 1987, vor § 80 Rdnr. 11.

<sup>16</sup> Vgl. § 43 Abs. 1 BGB; § 396 AktG; § 62 GmbHG; § 81 GenG. Diese Parallelität der Eingriffsbefugnisse läßt jedoch nicht zwingend den Schluß zu, daß der Begriff der Gemeinwohlgefährdung in allen Vorschriften gleich auszulegen ist.

<sup>17</sup> Andrick, Stiftungsrecht und Stiftungsaufsicht unter besonderer Berücksichtigung der nordrhein-westfälischen Verhältnisse, Baden-Baden 1988, S. 38 m.w.N.

<sup>18</sup> Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 4 Rdnr. 1 ff.; Frowein (Fn. 5), S. 11 ff.

<sup>19</sup> Schwinge, Die Stiftung im Errichtungsstadium, BB 1978, S. 527 (528); Heinrichs, in: Palandt (Fn. 3), § 80 Rdnr. 2.

Stiftung jedoch vor der Genehmigung kein Rechtssubjekt, dem die Handlungen der künftigen Stiftung zugerechnet werden könnten<sup>20</sup>.

bb. Rechtsnatur der Genehmigung

Der Begriff der Genehmigung deutet schon ein obrigkeitsstaatliches Verständnis des Stiftungsrechts an. Deutlich wird dies auch dadurch, daß die Stiftungsgenehmigung zunächst als gerichtsfreier Hoheitsakt angesehen wurde<sup>21</sup>. Zwischenzeitlich hat sich jedoch die Ansicht gefestigt, daß es sich bei der Genehmigung um einen Verwaltungsakt handelt<sup>22</sup>.

Zwar wird die Auffassung, daß die Genehmigung einer Stiftung im freien Ermessen der Behörde stehe, heute in dieser Rigidität nicht mehr vertreten. Die Behörde kann keineswegs nach „reinen Zweckmäßigungsgründen“<sup>23</sup> entscheiden, ob sie eine Stiftung zuläßt oder nicht. Doch wird bis heute die Meinung vertreten, die Behörde habe ein Ermessen, das gemäß § 40 VwVfG durch den Zweck der Wahrung öffentlicher Belange gesteuert und durch das positive Recht -landesstiftungsrechtliche Bestimmungen und den Gleichheitssatz- begrenzt werde<sup>24</sup>. Die Annahme eines Ermessensspielraums macht die Förderung oder Verhinderung einer Stiftungseinrichtung von der verwaltungspolitischen Einschätzung der Behörde abhängig. Öffentliche Interessen können damit Eingang in ihre Entscheidung erhalten. Je nach politischer Konstellation könnte so das Instrument der Genehmigung repressiv oder wohlwollend eingesetzt werden. Aber auch die Annahme eines pflichtgemäßen Ermessens führt zu keinem befriedigenden Ergebnis<sup>25</sup>. Erstens entbindet die Gewährung eines Ermessensspielraums die Behörde nicht davon, auch anderweitige Erwägungen in ihre Entscheidung mit einzubeziehen. Zweitens ist mit Blick auf Art. 1 Abs. 3 GG Ermessen immer pflichtgemäßes Ermessen.

Die so vorhandene Abhängigkeit der Stiftungsgründung von verwaltungspolitischem Ermessen läßt sich jedoch aus verfassungsrechtlichen Gründen de lege lata nicht aufrechterhalten. Als Bestandteil der Privatautonomie<sup>26</sup> ist die Stifterfreiheit Ausübung von Grundrechten, deren wesentliche Voraussetzungen nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG nicht der Bestimmung durch Verwaltungsbehörden überlassen werden dürfen, sondern gesetzlich normiert sein müssen<sup>27</sup>. Unerheblich ist dabei, ob

<sup>20</sup> Reuter, in: Münchner Kommentar, Band 1, 3. Auflage, München 1993, § 80 Rdnr. 11; Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 7 Rdnr. 197.

<sup>21</sup> Schiller, Stiftung im gesellschaftlichen Prozeß, 1969, S. 50.

<sup>22</sup> BVerwG, in: NJW 1969, S. 339; Heinrichs, in: Palandt (Fn. 3), § 80 Rdnr. 2.

<sup>23</sup> so früher das OVG Lüneburg 1966, OVG 22, S. 484 (485).

<sup>24</sup> Vgl. die Hinweise in: Ebersbach, Handbuch des Deutschen Stiftungsrechts, Göttingen 1972, S. 61 ff.; Seifart, in: Münchner Vertragshandbuch, Bd. I, 2. Auflage, 1985, Form. VII/1, Anm. 8; Reuter, in: Münch-Komm. (Fn. 20), § 80 Rdnr. 1 m.w.N.

<sup>25</sup> Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 7 Rdnr. 179 mit einer ausführlichen Darstellung des Streitstandes; Reuter, in: Münch-Komm (Fn. 20), vor § 80 Rdnr. 8, § 80 Rdnr. 12 m.w.N.

<sup>26</sup> Vgl. oben unter II 3. b.

<sup>27</sup> BVerfGE 47, S. 46 (78 f.); 49, S. 89 (145 f.); 50, S. 290 (354 f.); 57, S. 295 (319 ff.); 58, S. 233 (247).

die Stifterfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG und in den speziellen Freiheitsgrundrechten<sup>28</sup> oder in Art. 14 GG<sup>29</sup> verankert ist. Entscheidend ist lediglich, daß ein Genehmigungserfordernis für eine Stiftungsgründung nur bei einem entsprechenden Normensystem aufrechterhalten werden kann (sog. rechtstechnische Konzessionierung). Die Problematik liegt mithin nicht in der Reichweite der grundrechtlich geschützten Freiheit, sondern in der Zulässigkeit von Schranken zum Schutz Dritter und der Allgemeinheit<sup>30</sup>. Das heißt, der staatliche Regelungsspielraum muß gesetzlich klar umgrenzt sein. Vorhandene Lücken können nicht durch Verwaltungsermessen geschlossen werden. Das gilt insbesondere für das Stiftungsrecht, bei dem einige Landesstiftungsgesetze in wertender Konkordanz mit der grundrechtlich verankerten Stifterfreiheit, den Stifterwillen zur verbindlichen Maxime der staatlichen Aufsichtstätigkeit erheben<sup>31</sup>.

Im Hinblick auf den grundgesetzlich garantierten Schutz des Stiftungsaktes besteht ein Rechtsanspruch auf Genehmigung, sofern die gesetzlich normierten Negativschränken nicht erfüllt sind<sup>32</sup>. Bindet das Landesrecht die Versagung der Genehmigung an konkrete Maßstäbe, läßt sich hieraus im Umkehrschluß ein Anspruch auf Genehmigung für den Fall ableiten, daß keiner der normierten Versagungsgründe eingreift<sup>33</sup>.

Für die Stiftungsaufsicht über bestehende Stiftungen hat das BVerwG<sup>34</sup> als einzigen Maßstab den Stifterwillen anerkannt und die Einbeziehung öffentlicher Interessen ausdrücklich ausgeschlossen. Auch im Genehmigungsverfahren ist daher für die Berücksichtigung öffentlicher Interessen über den Rahmen des § 87 Abs. 1 BGB hinaus kein Platz. Es kommt lediglich ein gerichtlicher Überprüfung zugänglicher Beurteilungsspielraum bei dem in § 87 Abs. 1 BGB und den Landesstiftungsgesetzen genannten Versagungsgründen in Frage. Nur soweit diese Versagungsgründe sich in die Schranken der Stifterfreiheit einfügen, können sie dem grundrechtlich abgestützten Rechtsanspruch des Stifters auf Erteilung der Genehmigung entgegengehalten werden. Daraus folgt, daß die Versagungsgründe grundsätzlich eng auszulegen sind. Die in den Stiftungsgesetzen enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe, z.B. die Gemeinwohlgefährdung, räumen den Genehmigungsbehörden Beurteilungsspielräume ein. Diese sind der richterlichen Überprüfung zugänglich. Begrenzend und regulierend wirken inso-

<sup>28</sup> So Frowein (Fn. 5), S. 13 ff.; Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 4 Rdnr. 5 ff.; Rawert, Die Genehmigungsfähigkeit der unternehmensverbundenen Stiftung, 1990 S. 68f.

<sup>29</sup> Ipsen, Staat und Stiftung, in: Deutsches Stiftungswesen 1977-1988, 1989, S. 151, 153 ff.; Schulte, Staat und Stiftung, 1989, S. 41 ff.; Rawert (Fn. 28), S. 67 f.

<sup>30</sup> Vgl. Reuter, in: Münch-Komm. (Fn. 20), vor § 80 Rdnr. 8 m.w.N.

<sup>31</sup> Z.B. § 2 StiftG Baden-Württemberg.

<sup>32</sup> Mit unterschiedlichen Begründungen: Frowein (Fn. 5), S. 12 ff.; Ipsen (Fn. 29), S. 151, 159; Schulte (Fn. 29), S. 42; Reuter, in: Münch-Komm. (Fn. 20), vor § 80 Rdnr. 8 ff.; Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 4 Rdnr. 10; Rawert (Fn. 28), S. 74 f.; ders., Das Stiftungsrecht der neuen Bundesländer, in: BB 1991 (Beilage Nr. 6), S. 13 (15ff.).

<sup>33</sup> Wochner (Fn. 4), S. 99.

<sup>34</sup> BVerwGE 40, S. 374 ff.

weit jedoch die Grundrechte von Stifter und Stiftung und der Verfassungsgrundsatz der Verhältnismäßigkeit<sup>35</sup>.

d. Versagungsgründe der staatlichen Genehmigung

Wie oben bereits erörtert<sup>36</sup>, enthält das BGB keine ausdrücklichen Versagungsgründe für eine Genehmigung. Ein bundesrechtlicher Versagungsgrund läßt sich lediglich aus § 87 BGB herleiten. Er umfaßt die Gemeinwohlgefährdung oder die Unmöglichkeit der Zweckerfüllung.

Die unterschiedlichen Landesstiftungsgesetze enthalten -mit Ausnahme des Stiftungsgesetzes für Nordrhein-Westfalen- keine genaueren Regeln über Versagungsgründe für eine Stiftungsgenehmigung. Das StiftG NW geht davon aus, daß Stiftungen grundsätzlich zu genehmigen sind und nur in Ausnahmefällen die Genehmigung verweigert werden kann. Daher sind im Stiftungsgesetz Negativvoraussetzungen aufgeführt, wobei die in § 4 Abs. 1 StiftG NW genannten Gründe als so schwerwiegend erachtet werden, daß ihr Vorliegen zwingend zur Versagung der Genehmigung führen muß. Dagegen können die in § 4 Abs. 2 beispielhaft genannten Gründe -ohne abschließend zu sein- zur Versagung führen, wenn sie die Stiftungsaufsichtsbehörde bei Abwägung aller Gesichtspunkte für angemessen hält<sup>37</sup>. Das StiftG NW konkretisiert, insoweit über die anderen Landesstiftungsgesetze hinausgreifend, den Begriff der Gemeinwohlgefährdung.

aa. Auslegung des Begriffs der „Gemeinwohlgefährdung“

(1) Im erstinstanzlichen Urteil zur Genehmigung der „Franz-Schönhuber-Stiftung“<sup>38</sup> setzte sich das VG Düsseldorf sehr intensiv mit dem Begriff der Gemeinwohlgefährdung auseinander. Zur Auslegung des Begriffs zog das Verwaltungsgericht ausdrücklich auch Art. 9 GG mit heran. Für eine Gemeinwohlgefährdung sei erforderlich, daß der Stiftungszweck im Sinne des Art. 9 Abs. 2 GG den Strafgesetzen zuwiderlaufe oder sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richte. Das ergebe sich aus einer Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs der Gemeinwohlgefährdung. Der Begriff sei wegen des Vorrangs des Bundesrechts vor dem Landesrecht gemäß Art. 31 GG ebenso wie in §§ 43, 87 BGB zu interpretieren. Die Auslegung des § 43 BGB müsse zugleich unter Berücksichtigung der Wechselwirkung mit dem Grundrecht der Vereinsfreiheit Art. 9 Abs. 2 GG erfolgen. Dem stehe nicht entgegen, daß die Stiftung nicht den Schutz des Art. 9 GG genieße, da für eine Differenzierung zwischen Verein und Stiftung kein sachlicher Grund bestehe. Für den Verstoß gegen Art. 9 Abs. 2 GG bedürfe es aber eines aggressiven kämpferi-

---

<sup>35</sup> Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 4.

<sup>36</sup> Vgl. oben unter II. 3. b.

<sup>37</sup> Vgl. Andrick (Fn. 17), S. 127 m.w.N.

<sup>38</sup> Vgl. VG Düsseldorf, in: NVwZ 1994, S. 811 ff.

schen Vorgehens. Daran fehle es bei der Franz-Schönhuber-Stiftung. Ihr Stiftungszweck gebe dafür keine Anhaltspunkte.

(2) Dagegen ist das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen der Auffassung, daß zur Auslegung des Begriffs der Gemeinwohlgefährdung Art. 9 GG nicht herangezogen werden könne, da dessen Schutzbereich nicht betroffen sei<sup>39</sup>. Die Stiftung sei keine Vereinigung. Ihr fehle es insbesondere an einem personellen Zusammenschluß, dem ein Statut von vertragsartigem Grundcharakter zugrunde liege. Vielmehr sei eine Stiftung eine nichtverbandsmäßig organisierte Einrichtung, die einem vom Stifter bestimmten Zweck mit Hilfe eines dazu gewidmeten Vermögens dauernd fördern soll. Der Versagungsstatbestand der Gemeinwohlgefährdung stoße mithin nicht auf die in Art. 9 Abs. 2 GG genannten engen Schranken der Vereinigungsfreiheit<sup>40</sup>. Aus diesem Grunde scheidet auch ein Rückgriff auf die Auslegung des Gemeinwohlbegriffs in den vereinsrechtlichen Vorschriften des § 43 BGB für die Interpretation des Begriffs im Stiftungsrecht aus.

Der Begriff der Gefährdung zielt auf die Abwendung von Schaden für die von der Norm erfaßten Schutzgüter ab. Eine Gemeinwohlgefährdung liege daher jedenfalls dann vor, wenn es hinreichend wahrscheinlich sei, daß die Genehmigung der Stiftung und damit die Verfolgung des Stiftungszwecks zu einer Beeinträchtigung von Rechten oder Rechtsgütern führe, wenn eine auf Tatsachen gestützte, nicht bloß entfernte Möglichkeit der Rechtgutbeeinträchtigung bestehe. Diese Auslegung des Begriffs folge aus Wortlaut, Systematik, Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck des Versagungsgrundes.

#### bb. Gemeinwohlgefährdung einer Franz-Schönhuber-Stiftung

(1) Der Gründung und damit auch der Genehmigung einer Franz-Schönhuber-Stiftung steht zunächst nicht entgegen, das Stifterin eine Partei, d.h. ein nicht rechtsfähiger Verein ist. Ein Stiftungsgeschäft unter Lebenden kommt für alle Rechtssubjekte in Betracht<sup>41</sup>, für natürliche Personen, juristische Personen und Gesamthandsgemeinschaften mit eigener Identitätsausstattung. Die Republikaner als Partei, sind in diesem Sinne eine Gesamthandsgemeinschaft mit eigener Identitätsausstattung<sup>42</sup>.

(2) Um die Genehmigungsfähigkeit der Franz-Schönhuber-Stiftung untersuchen zu können, gilt es auch hier, den Stiftungszweck zu ermitteln. Abzustellen ist gemäß § 4 Abs. 1 a StiftG NW allein auf

<sup>39</sup> Vgl. auch Höfling, in: Sachs, GG-Kommentar, München 1996, Art. 9 Rdnr. 10; v. Mutius, Die Vereinigungsfreiheit gem. Art. 9 Abs. 1 GG, in: Jura 1984, S. 193 (194); Scholz, in: Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 9 Rdnr. 62.

<sup>40</sup> OVG NW, in: NWVBI 1996, S. 181 (182 ff.).

<sup>41</sup> So auch das VG Düsseldorf, in: NVwZ 1994, S. 811 (812); Reuter, in: Münch-Komm (Fn. 20), § 80 Rdnr. 3; a.A. Hof, in: Seifart (Fn. 6), § 4 Rdnr. 4, 77, 79.

<sup>42</sup> So auch das VG Düsseldorf, in: NVwZ 1994, S. 811 (812).

die Stiftung und den mit ihr verfolgten Zweck und nicht auf die Person des Stifters<sup>43</sup>. Das heißt, die Stiftung als solche muß etwa das Gemeinwohl gefährden und nicht der oder die Stifterin. Allein diese Sichtweise läßt sich mit dem Sinn und Zweck des stiftungsrechtlichen Genehmigungserfordernisses<sup>44</sup> in Einklang bringen.

Erster und gleichzeitig auch griffigster Anknüpfungspunkt einer Ermittlung des Stiftungszwecks ist immer die Stiftungssatzung, in der der Stiftungszweck und damit auch der Stifterwille zum Ausdruck kommt und auch kommen muß<sup>45</sup>. In dem hier zur Auseinandersetzung anlaßgebenden Genehmigungsverfahren ist dies die Satzung der Franz-Schönhuber-Stiftung, deren Stifterin die Partei der Republikaner ist.

Der Zweck der Stiftung wird in der Stiftungssatzung der Franz-Schönhuber-Stiftung in der Präambel und in § 2 Nr. 2 dargelegt. Deren Kernaussagen sprechen davon „Die republikanische Idee im deutschen Volk zu stärken“. „Zweck der Stiftung ist es, politisches Wissen zu vermitteln, die staatsbürgerliche Bildung des deutschen Volkes auf demokratischer und republikanischer Grundlage zu fördern, ...“<sup>46</sup>. Wie sowohl das VG Düsseldorf als auch das OVG Münster in ihren Entscheidungsgründen zweifelsfrei feststellen, differiert die Satzung der Franz-Schönhuber-Stiftung in ihren Aufgabenbestimmungen nicht wesentlich von den Satzungen der anderen fünf parteinahen Stiftungen<sup>47</sup>. Vielmehr entspricht der Aufgabenkatalog in § 2 der Stiftungssatzung der Franz-Schönhuber-Stiftung weitgehend den Bestimmungen der bestehenden Stiftungen<sup>48</sup>. Insbesondere differiert die Satzung nicht wesentlich von der Stiftungssatzung der Friedrich-Naumann-Stiftung, die als einzige der parteinahen Stiftungen eine rechtsfähige Stiftung bürgerlichen Rechts ist. An den Aufbau dieser Satzung ist die Satzung der Franz-Schönhuber-Stiftung offensichtlich angelehnt. An der konkreten Ausgestaltung und ihrem wörtlichen Inhalt wird weder vom OVG Münster noch vom VG Düsseldorf Kritik geübt. Ein Versagungsgrund i.S.d. § 4 StiftG NW ist insoweit nicht begründbar.

Die Satzung der Franz-Schönhuber-Stiftung beschreibt die Aufgaben und Zielbestimmungen der Stiftung, die von der Natur der Sache her schon nicht so konkret und bestimmt sein können, daß eine Auslegung dieser Bestimmungen zur Ermittlung des Stiftungszwecks nicht von Nöten wäre. Zur Ermittlung des eigentlichen Stiftungszwecks muß daher der Stifterwille herangezogen werden<sup>49</sup>. Bei der Erforschung des Stifterwillens stößt man im Falle einer parteinahen Stiftung auf die weitere Pro-

<sup>43</sup> So auch OVG NW, in: NWVBI 1996, S. 181 (184).

<sup>44</sup> Vgl. die obigen Ausführungen unter II. 3. c.

<sup>45</sup> Vgl. die obigen Ausführungen unter II. 2. b.

<sup>46</sup> OVG NW, in: NWVBI 1996, S. 181 (184).

<sup>47</sup> OVG NW, in: NWVBI 1996, S. 181 (184); VG Düsseldorf, in: NVwZ 1994, S. 811 (814).

<sup>48</sup> Vgl. die Satzungsbestimmungen, abgedruckt in BVerfGE 73, S. 1, 3 f., 5 f., 8, 10f.

<sup>49</sup> Vgl. unter II. 3. c.

blematik, daß die Stifterin keine natürliche Person ist, deren Wille im Hinblick auf den Stiftungszweck ausgelegt werden kann. Vielmehr handelt es sich um eine Partei in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins. Anhaltspunkte für die Erforschung des Stifterwillens der Partei der Republikaner als Stifterin bieten zunächst lediglich deren Parteiziele und Handlungen. Anderweitige Erkenntnisquellen stehen bei einer Partei, die als Verein organisiert ist, nicht zur Verfügung. Fraglich ist in einem derartigen Fall jedoch, inwieweit diese Anknüpfungspunkte herangezogen werden können und dürfen.

cc. Gemeinwohlgefährdung der Stiftung bei Heranziehung der Parteiziele und Handlungen

(1) Das OVG Münster nimmt die in der Stiftungssatzung schriftlich fixierten Zielbestimmungen zum Anlaß, um für die Charakterisierung des Stiftungszwecks auf die Ziele der Partei der Republikaner als Stifterin zurückzugreifen<sup>50</sup>. Es spricht von einer „Inkorporation der Ziele der Klägerin in die Stiftungszwecke“<sup>51</sup>. Dies wird über die Verwendung des Begriffs „republikanisch“ in der Stiftungssatzung hergeleitet. Darüber hinaus würde die programmatische Ausrichtung des Stiftungszwecks auf die Leitlinien der Republikaner auch durch die Namenswahl der zu errichtenden Stiftung belegt<sup>52</sup>. Im Rahmen der Zweckermittlung der Stiftung untersucht das Oberverwaltungsgericht im weiteren die Zielvorstellungen der Partei der Republikaner und dies nicht nur anhand des Parteiprogrammes, sondern auch unter Berücksichtigung des Verhaltens, der Äußerungen und der Publikationen von Parteiuntergliederungen und führenden Funktionären der Partei. Als Informationsquelle zitiert das Oberverwaltungsgericht unter anderem die Verfassungsschutzberichte der Länder Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg. Als Begründung für die Heranziehung der Äußerungen und Handlungen der Parteifunktionäre führt das Gericht aus: „Im Kontext des Parteiverbotsverfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG wird bereits in der früheren Rechtsprechung des BVerfG und im Schrifttum gefordert, daß die Ziele einer Partei nicht nur aus offiziellen Erklärungen und Programmen zu entnehmen seien; vielmehr seien auch interne, sogar geheime Zielsetzungen sowie Äußerungen in Reden, Schriften und Propagandamitteln zu berücksichtigen“<sup>53</sup>.

(2) In der Folge wird die Untersuchung eines Versagungsgrundes der Stiftungsgenehmigung durch das Oberverwaltungsgericht nur noch anhand der Parteiziele der Republikaner vorgenommen. Auf die Stiftungsziele an sich wird nicht eingegangen. Dies, obwohl an einigen Stellen der Urteilsbegründung betont wird, daß nach der Rechtsprechung des BVerfG die Stiftungen von den Parteien unabhängig sein müssen. Dieses Argument wird sogar eindeutig vorgebracht, um eine Begründung dafür zu liefern, daß die parteinahen Stiftungen nicht unter den Schutz des Parteienprivilegs des Art. 21 GG fallen. Diese Argumentation erscheint nicht schlüssig.

<sup>50</sup> OVG NW, in: NWVB1 1996, S. 181 (184).

<sup>51</sup> OVG NW, in: NWVB1 1996, S. 181 (184).

<sup>52</sup> OVG NW, in: NWVB1 1996, S. 181 (184).

<sup>53</sup> OVG NW, in: NWVB1 1996, S. 181 (184).

Ansatzpunkt der Prüfung muß einerseits das Verhältnis zwischen Partei und parteinaher Stiftung und andererseits der Auslegung des Stiftungszwecks der Partei als Stifterin sein. Das Verhältnis zwischen Partei und parteinaher Stiftung ist vom BVerfG 1986<sup>54</sup> klar herausgestellt und beschrieben worden. Danach muß die Stiftung von der Partei strikt getrennt sein, sowohl personell als auch organisatorisch und finanziell. Damit stellt sich aber zwangsläufig die Frage, inwieweit bei der Auslegung des Stiftungszwecks der Wille der Partei als Stifterin berücksichtigt werden kann oder muß. Wie dargelegt, reicht es oftmals nicht aus, allein den Stiftungszweck aus der Stiftungssatzung zu entnehmen, vielmehr ist auch der wirkliche oder mutmaßliche Wille des Stifters mit heranzuziehen, der Grundlage und Grenze des Stiftungszwecks festlegt. Dabei kann sich die Interpretation des Willens jedoch nicht zeit- und grenzenlos auf alle Tätigkeiten, Äußerungen, Schreiben, Flugblätter etc. des Stifters ausdehnen. Dies würde Zuordnungen ermöglichen, die den Weg zu einer willkürlichen Entscheidung ebnen. Bekanntlich ist es immer möglich etwas zu finden, was dem öffentlichen Interesse widerspricht oder widersprechen könnte. Die Punkte der Einbeziehung müssen sich auf die Sachverhalte beschränken, die im engeren Zusammenhang mit der Genehmigung stehen, wobei der Sinn und Zweck der Genehmigung Berücksichtigung finden muß. Diese Sichtweise ist durch den Wortlaut des § 4 Abs. 1 a StiftG NW zwingend. Die Norm legt fest, daß die Genehmigung zu versagen ist, wenn die Stiftung das Gemeinwohl gefährden würde. Erforderlich ist danach eine Gemeinwohlgefährdung durch die Stiftung und nicht etwa der Stifterin oder des Stifters.

Weiterer Anknüpfungspunkt für die Auslegung des Stiftungszwecks ist nach der Stiftungssatzung, das Parteiprogramm der Republikaner. Das vorsichtig formulierte Parteiprogramm der Republikaner bietet jedoch keine Ansatzpunkte für eine verfassungswidrige Einstufung<sup>55</sup>. Das Parteiprogramm bietet somit keine Anhalte den Stiftungszweck im Sinne der Versagungsgründe zu interpretieren.

Ferner könnten die tatsächlichen Ziele und Handlungen der Partei als Anknüpfungspunkte für die Auslegung herangezogen werden. Die tatsächlichen Ziele und Handlungen der Partei der Republikaner werden seit Ende 1992 von den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder regelmäßig beobachtet und bewertet<sup>56</sup>. Die Äußerungen maßgeblicher Vertreter der Republikaner und programmatische Stellungnahmen der Partei weisen Anhaltspunkte für rechtsextremistische Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung auf<sup>57</sup>. Die Aktivitäten werden vom Verfassungsschutz als verfassungsfeindlich eingestuft, ein Parteiverbotsverfahren gemäß Art. 21 Abs. 2 GG ist jedoch nicht angestrebt worden. Mithin sind die Handlungen der Republikaner, die als Partei dem

---

<sup>54</sup> BVerfGE 73, S. 1 ff.

<sup>55</sup> Vgl. Niclaß, Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Paderborn, München, Wien, Zürich, 1995, S. 121.

<sup>56</sup> Vgl. Gössner, Die Republikaner - ein Fall für den Verfassungsschutz?, in: KritJustiz 1994, S. 58 ff. m.w.N.

<sup>57</sup> Verfassungsschutzbericht des Bundes 1993, S. 137.



Schutzbereich des Art. 21 GG unterfallen, nicht verfassungswidrig und die Partei kann sich insoweit zu Recht auf das Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG berufen.

Geht man trotz der aufgezeigten Bedenken davon aus, daß die Ziele der Partei uneingeschränkt bei der Auslegung des Stiftungszwecks Eingang finden können, ist fraglich, ob die Landesverfassungsschutzberichte der Länder Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg, die das OVG herangezogen hat, als Quelle zur Herausarbeitung der tatsächlichen Parteiziele der Bundespartei tauglich sind. Diese Berichte haben einen anderen Untersuchungsschwerpunkt, bieten aber gleichzeitig sicherlich Anhaltspunkte. Um die Handlungen und Ziele der Bundespartei der Republikaner zu beurteilen wäre es objektiver, den Verfassungsschutzbericht der Bundesregierung heranzuziehen. Dort handelt es sich um eine breitere Untersuchung. Stellt man sich vor, daß die Republikaner in einem Bundesland als nicht verfassungsfeindlich eingestuft werden und man zöge zur Beurteilung gerade diesen Bericht heran, so würde dies das Entscheidungsergebnis erheblich verfälschen. Bedenklich erscheint, daß gerade der Verfassungsschutzbericht des Landes Niedersachsen zur Urteilsbegründung herangezogen wurde, denn für Niedersachsen hat sowohl das VG Hannover als auch das OVG Lüneburg ein Beobachtungsverbot der Republikaner ausgesprochen<sup>58</sup>.

Geht man dennoch mit dem OVG Münster davon aus, daß die Republikaner als Partei verfassungsfeindlich eingestellt sind, so gilt deren Handeln aber wegen des fehlenden Verbotes als nicht untersagt.

Die angestrebte Stiftung der Republikaner ist jedoch von der Partei rechtlich völlig unabhängig. Sie unterfällt mithin keinesfalls dem Parteienprivileg des Art. 21 Abs. 2 GG. Beachtlich ist eben, daß Prüfungsobjekt nicht die Partei im eigentlichen Sinne ist, sondern eine von der Partei unabhängige Rechtspersönlichkeit. Diese Unabhängigkeit kann nicht kritiklos dazu führen, daß die zwar verfassungsfeindlichen tatsächlichen Aktivitäten, aber nicht die verfassungswidrigen Ziele der Partei die Begründung dafür liefern, daß die Tätigkeit eines von ihr unabhängigen Rechtssubjektes wegen dieser möglicherweise identischen Ziele verboten bzw. seine Entstehung verhindert wird.

Diskussionswürdig ist daher zunächst die uneingeschränkte Berücksichtigung aller Handlungen und Äußerungen der Parteifunktionäre, der Parteimitglieder und ihrer Sympathisanten. Ein Ansatz, den auch das OVG gewählt hat. Diese uneingeschränkte Berücksichtigung hat Vor- und Nachteile. Als vorteilhaft ist anzusehen, daß zur Interpretation der Parteiziele alle öffentlichen Meinungsäußerungen von Funktionären und Mitgliedern einfließen. Nachteilig wirkt sich dabei jedoch die Entfernung vom eigentlichen Untersuchungsanlaß aus. Die Gemeinwohlgefährdung der Stiftung, auf die es gemäß

<sup>58</sup> Vgl. die ausführliche Zusammenfassung der Gerichtsverfahren bei Gössner (Fn. 56), S. 60 ff.

§ 4 Abs. 1 a StiftG NW ankommt, tritt in den Hintergrund und es erfolgt eine Konzentration darauf, ob die Parteiziele verfassungsfeindlich oder gar verfassungswidrig sind, statt. Stiftungszweck und Versagungstatbestand werden dadurch unzulässig aus dem Prüfbzusammenhang gelöst.

Man könnte daher die Auffassung vertreten, daß nur Äußerungen und Handlungen im engeren Zusammenhang mit der Stiftungsgründung und deren zukünftigem Zweck zu berücksichtigen sind. Dies wären dann aber keinesfalls die Parteiziele der Republikaner. Damit wäre auch das Problem des Einflusses öffentlicher Interessen in die Begutachtung der Genehmigungsfähigkeit gebannt. Wie bereits dargestellt, mißbilligt das BVerfG die Einbeziehung öffentlicher Interessen, um zu verhindern, das je nach politischer Konstellation das Instrument der Genehmigung repressiv oder wohlwollend eingesetzt wird. Das Instrument der Genehmigung kann sich den Grundentscheidungen der Verfassung nicht entziehen.

Im Genehmigungsverfahren der Franz-Schönhuber-Stiftung lautete der Versagungsgrund des OVG „gemeinwohlgefährdend“. Diese Gemeinwohlgefährdung ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, der auslegungsfähig und auslegungsbedürftig ist. Dies hat das OVG Münster ausführlich und nachvollziehbar in seinem Urteil getan<sup>59</sup>. Dabei wird deutlich, daß die Voraussetzungen einer Gemeinwohlgefährdung sich von der Verfassungswidrigkeit deutlich unterscheiden. Die Voraussetzungen eines Versagungsgrundes sollen danach weiter sein als bei einem Parteiverbotsverfahren. Dort wird wegen des Parteienprivilegs des Art. 21 Abs. 2 GG eine Verfassungswidrigkeit gefordert. Die Partei kann somit ungehindert tätig werden, an der Errichtung einer parteinahen Stiftung soll sie jedoch gehindert sein und dies trotz der Freiheit von staatlichen Sanktionen. Ob die Entstehung einer von der Partei unabhängigen Rechtspersönlichkeit aus Gründen, die in den Parteizielen liegen, durch eine Nichtgenehmigung staatlich verhindert werden kann, unterliegt gewichtigen Zweifeln. Im Ergebnis führt dies zu der rechtlichen Konsequenz, daß die Partei als Stifterin eine Einschränkung der Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 GG hinnehmen muß. Des weiteren liegt im Verhältnis zu den anderen Parteien, insbesondere zu der parteinahen Stiftung der F.D.P., die als selbständige Stiftung ausgestaltet ist, eine Ungleichbehandlung vor. Zu fragen ist daher, ob für diese Ungleichbehandlung ein sachlicher Grund vorliegt. Dieser könnte allenfalls in der Gemeinwohlgefährdung liegen, die vom OVG ausschließlich durch eine zu extensive Auslegung des § 4 Abs. 1 a StiftG NW festgestellt wurde.

### III. Rechtspolitischer Ausblick

Der vom OVG Münster gewählte Prüfungsmaßstab zeigt interessante Parallelen zur beamtenrechtlichen Rechtsprechung, deren Argumentation die angerissene Problematik in der Zukunft beeinflussen

---

<sup>59</sup> OVG NW, in: NWVB1 1996, S. 181 (182 ff.).

könnte. In der beamtenrechtlichen Rechtsprechung war anerkannt, daß mit dem Blick auf die beamtenrechtliche Treuepflicht im Rahmen der Bewertung nach Art. 33 Abs. 2 GG die Zugehörigkeit zu einer verfassungsfeindlichen Partei berücksichtigungsfähig ist. Diese grundlegende Entscheidung wurde jedoch Ende 1995 durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte erschüttert. Die Entlassung aus dem Beamtenverhältnis wegen der aktiven Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei verstoße gegen die Europäische Menschenrechtskonvention. In den Entscheidungsgründen heißt es „....., daß die DKP vom BVerfG nicht verboten war und daß dementsprechend die Aktivitäten der B für die DKP gänzlich rechtmäßig waren“<sup>60</sup>. Damit wird nunmehr die Tendenz deutlich, daß die aktive Mitgliedschaft in einer verfassungsfeindlichen Partei nicht mehr berücksichtigungsfähig ist, sondern lediglich die in einer verfassungswidrigen Partei, dies unter Berücksichtigung des besonderen Treueverhältnisses eines Beamten zum Staat.

Letztlich stellt sich damit die Frage, ob dies eine Auflösung der Grenze zwischen verfassungsfeindlich und verfassungswidrig mit sich bringt. Rechtliche Konsequenzen gibt es nach der Rechtsprechung des EuGHMR nur noch bei einer Verfassungswidrigkeit einer Partei und deren Verbot. Die aktive Mitgliedschaft in einer nicht verbotenen Partei darf keine rechtlichen Nachteile mit sich bringen.

Wendet man die Grundgedanken der Entscheidung konsequent auf das Genehmigungsverfahren einer parteinahen Stiftung und dort insbesondere auf die Überprüfung der Gemeinwohlgefährdung an, so führt dies dazu, daß die Ziele einer nicht verbotenen Partei keine staatlichen Sanktionen für die selbständige Stiftung mit sich bringen dürfen.

#### IV. Schlußbetrachtung

Der hier erörterte Fall der Nichtgenehmigung einer Franz-Schönhuber-Stiftung gibt Anlaß dazu, die weitere Grenzziehung der Versagungsgründe nach dem Wegfall der bisherigen Grenzziehung zwischen verfassungsfeindlich und verfassungswidrig zu überdenken. Die Verfassungsfeindlichkeit einer Partei darf, mit Blick auf das Urteil des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, nicht die negative rechtliche Konsequenz der Einschränkung der Handlungsfreiheit der Partei mit sich bringen.

Zumal nach der Urteilsbegründung des OVG für das Land Nordrhein-Westfalen die Gemeinwohlgefährdung der zu genehmigenden Stiftung ausschließlich anhand der verfassungsfeindlichen Parteiziele der Republikaner als Stifterin beurteilt wurde. Andererseits ist die geplante Stiftung -idealerweise- von der Partei aber rechtlich und tatsächlich, das heißt organisatorisch, personell und finanziell unabhängig.

<sup>60</sup> EuGHMR, in: NJW 1996, S. 375 (378).

Die Einflußmöglichkeiten der Partei auf die Stiftung ist -ebenfalls idealiter- spätestens mit deren Entstehung und mithin bei ihrer Genehmigung beendet.

Eine nach Gründung einer Stiftung auftretende Gesinnung gegen die Verfassung durch die Organe der Stiftung kann gemäß § 87 Abs. 1 BGB i.V.m. den Landesstiftungsgesetzen durch die Aufsichtsbehörden sanktioniert werden. Die Stiftung kann in einem derartigen Fall aufgehoben werden. Bei den sanktionierten Maßnahmen handelt es sich dann aber tatsächlich um Handlungen der Stiftung an sich und nicht um Tätigkeiten der Partei oder deren Funktionäre. Eine Zurechnung der Handlungen zur Tätigkeit der Stiftung ist dann unproblematisch und eindeutig. Aufgabe und Funktion der Aufsichtsbehörde, wie sie in § 87 BGB und den entsprechenden Landesstiftungsgesetzen vorgesehen ist, besteht ja gerade in der Überwachung der ordnungsgemäßen Ausführung des Stiftungszwecks. Darüber hinaus ist die gesetzlich vorgesehene Möglichkeit der Aufhebung einer Stiftung gegenüber einer Nichtgenehmigung eine Minusmaßnahme, mit dem die Gefahr der Gemeinwohlgefährdung ebenfalls effektiv bekämpft werden kann. Dies würde auch dem Verhältnismäßigkeitsprinzip gerecht werden. Der vom Gesetz ausdrücklich vorgesehenen Möglichkeit der repressiven Ahndung eines gemeinwohlgefährdenden Stiftungszwecks durch die staatliche Aufsichtsbehörde sollte daher vor einer präventiv wirkenden Nichtgenehmigung einer Stiftung der Vorzug gegeben werden.

Das zwar rechtspolitisch zu begrüßende Urteil des OVG ist somit rechtlich nicht haltbar. Es zeigt aber auf beeindruckende Weise, daß die besondere rechtliche Problematik einer sog. parteinahen Stiftung mit den vorhandenen zivil- und öffentlich-rechtlichen Regelungen des Stiftungsrechts nicht zu lösen ist. Ein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf für eine ausführliche Normierung des Recht der parteinahen Stiftungen, wie er auch schon für den Bereich der Finanzierung der parteinahen Stiftungen aus öffentlichen Geldern dargelegt wurde<sup>61</sup>, wird immer deutlicher.

---

<sup>61</sup> Siehe etwa die Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, hrsgg. vom Bundespräsidialamt, erschienen als Band 12 der Schriften zum Parteienrecht, hrsgg. von Prof. Dr. D. Th. Tsatsos, Baden-Baden 1994, S. 92; Günther/Vesper, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, in: ZRP 1994, S. 289 (291); Ebbinghausen, Die Kosten der Demokratie, Opladen 1996, S. 238 ff.

# Der Schutz des Parteinamens im Wahlkampf

von

Dr. Wiebke Wietschel, Bremen

## I. Einleitendes

1. Es sollte grundsätzlich angenommen werden, daß eine politische Partei wohl kein Interesse daran hat, im Wahlkampf den Namen einer anderen Partei zu gebrauchen. Denn der Partei kommt es i. d. R. darauf an, für sich und die eigenen Ziele zu werben, somit jede Assoziation mit den politischen Standpunkten einer anderen Partei zu vermeiden, um nicht mittelbar mit der eigenen Wahlwerbung gleichzeitig auch für eine andere Partei potentielle Wähler anzuziehen.<sup>1</sup>

Gleichwohl gibt es Fälle, in denen eine Partei während des Wahlkampfes den Namen einer anderen Partei benutzt, um diese entweder in Mißkredit zu bringen und sich deutlich von ihr abzugrenzen<sup>2</sup> oder um den Erfolg einer Partei für sich zu nutzen, indem ideelle und programmatische Gemeinsamkeiten hergestellt werden. Dies kann insbesondere dann eine wirksame Methode sein, wenn die Parteien ein unterschiedliches räumliches Verbreitungsgebiet haben.

2. Mit einem Fall letzterer Art hatte sich jüngst das Bremer Landgericht<sup>3</sup> auseinanderzusetzen: Im Wahlkampf zu den Wahlen zur Bremer Bürgerschaft im Mai 1995 warb die Partei „Die Republikaner“ mit einem Wahlplakat in der Öffentlichkeit, das die bayerischen Farben blau-weiß aufwies und auf dem zu lesen war „Die CSU des Nordens - Die Republikaner“. Die Verwendung des eigenen Parteinamens bzw. des Parteikürzels durch die Republikaner wurde von der Christlich Sozialen Union Bayerns e. V. (CSU) nicht widerspruchslos hingenommen. Sie klagte wegen des unbefugten Gebrauchs ihres Namens vor dem Bremer Landgericht und begehrte sowohl Unterlassung der genannten Handlung als auch den Ersatz des immateriellen Schadens.

Das LG entschied, daß die CSU gemäß §§ 12, 823 Abs. 1, 1004 BGB i. V. m. § 4 PartG einen Anspruch auf Unterlassung gegen die Republikaner habe. Der Name „CSU“ sei geschützt. Er habe auch

---

<sup>1</sup> So auch W. Merle, , S. 1889 (1891), der einen strafrechtlichen Namensschutz der Parteien forderte. Kann die Erfüllung der Pflicht erzwungen werden, die das Parteiengesetz den Parteien auferlegt hat?, in: DÖV 1968, S. 84 (85), der davon ausgeht, daß der Interessengegensatz die Erfüllung der in § 4 PartG genannten Pflichten gewährleiste; a. A. O. Redelberger, Der Namensschutz im politischen Leben, in: NJW 1953, S. 1889 (1891), der einen strafrechtlichen Namensschutz der Parteien forderten.

<sup>2</sup> Vgl. OLG Karlsruhe, Urt. v. 01.09.1972 - 10 U 137/ 72 -, in: NJW 1972, S. 1810 ff.

<sup>3</sup> LG Bremen, Urt. v. 20.06.1996 - 7 O 2058/ 1995 -.

Verkehrsgeltung erlangt. Unerheblich sei, daß die CSU nicht am Bremer Wahlkampf teilgenommen habe. Es genüge, daß sie nicht mit den Republikanern in Verbindung gebracht werden wolle. Die Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 GG auf das Wahlplakat der Republikaner lehnte das LG ab. Außerdem handele es sich bei § 4 Abs. 1 PartG um ein allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG. Ein Anspruch auf Ersatz des immateriellen Schadens wurde der CSU jedoch nicht zugesprochen: Eine Ausweitung des Ehrenschatzes einzelner Personen auf politische Parteien sei abzulehnen.

Dieses Urteil soll nunmehr Anlaß zu einer Auseinandersetzung mit dem Schutz des Parteinamens im Wahlkampf sein.

## II. Rechtswegfragen

1. Streitigkeiten, die politische Parteien betreffen, scheinen zunächst immer die Frage nach dem richtigen Rechtsweg aufzuwerfen. So sah sich auch das LG Bremen in dem genannten Urteil genötigt festzustellen, daß gegen die Zulässigkeit des Zivilrechtsweges keine Bedenken bestehen. Ein derartiger Hinweis war m. E. jedoch redundant, wenn man davon ausgeht, daß Zulässigkeitsfragen im Zivilurteil keiner besonderen Erwähnung bedürfen, sofern diese nicht problematisch sind.

2. Parteien sind nichtrechtsfähige oder rechtsfähige Vereine. Sie werden als solche gegründet und bestehen als solche fort. Eines staatlichen Zulassungs- oder Mitwirkungsaktes bedarf es zu ihrer Gründung nicht. Sie erhalten auch keine besondere öffentlich-rechtliche Stellung. Sie entstehen im gesellschaftlichen Raum als freier Zusammenschluß von Bürgern zur Durchsetzung gemeinsamer politischer Ziele. Ihre Organisationsform ist die des bürgerlichen Rechts.<sup>4</sup> Sie unterscheiden sich zunächst nicht von den übrigen Vereinen. Das öffentliche Recht verfügt ohnehin nicht über geeignete Formtypen, die auf freier Mitgliedschaft und Mitgliedergleichheit beruhen.<sup>5</sup> Parteien sind somit nach den privatrechtlichen Vorschriften zu beurteilen, sofern speziellere Gesetze keine anderslautenden Regelungen enthalten. Die Anwendung privatrechtlicher Vorschriften erfolgt etwa nicht, weil sich diese als Lückenfüller besonders eignen, sondern weil sie zunächst einmal uneingeschränkt auf politische Parteien aufgrund ihrer gesellschaftlichen, im privaten Raum fußenden Stellung Anwendung finden. Die parteiengesetzlichen Vorschriften verdrängen insoweit lediglich die bürgerlich-rechtlichen Normen nach dem Grundsatz „lex specialis derogat legi generali“. Dies ergibt sich auch aus § 37 PartG, der nur bestimmte Vorschriften des bürgerlichen Vereinsrechts ausschließt. Das heißt jedoch, daß sie ansonsten anwendbar sind.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> BGH, Urt. v. 24. 02. 1965 - IV ZR 81/64 -, in: JZ 1965, S. 524 (525); W. Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl., Göttingen 1972, S. 63; P. Schwerdtner zu § 12 BGB, Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 2. Auflage, München 1984, Rdnr. 32.

<sup>5</sup> U. Scheuner, Parteiengesetz und Verfassungsrecht, in: DÖV 1968, S. 88 (91).

<sup>6</sup> H. Maurer, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, in: JuS 1991, S. 881 (883).

Das Parteiengesetz hat zwar in vielfältiger Weise Modifikationen zu den vereinsrechtlichen Regelungen geschaffen. Dies war aber wegen der besonderen Funktion der Parteien im Rahmen der politischen Willensbildung notwendig, wie etwa bei innerparteilichen Fragen. Gleichwohl sind und bleiben Streitigkeiten in diesem Bereich privatrechtlicher Natur und gehören vor die Zivilgerichte.

3. Eben solches gilt für den Schutz des Parteinamens. Der Parteiengesetzgeber wollte keine gänzlich abweichende Namensschutzregelung treffen. § 4 PartG ist lediglich als Modifikation und Verstärkung des privatrechtlichen Namensschutzes zu sehen<sup>7</sup>, da angesichts der Funktion der politischen Partei die Regelung des Bürgerlichen Gesetzbuches als unzureichend erachtet wurde.<sup>8</sup> Eine Änderung der prozessualen Durchsetzbarkeit hat § 4 PartG jedoch nicht herbeigeführt und herbeiführen wollen. Auch hält § 4 PartG keine Sanktion bereit, die bei Verletzung des Namensrechts eingreifen könnte.<sup>9</sup> Deshalb sind auch Streitigkeiten, in denen der Namensschutz politischer Parteien in Rede steht, bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten i. S. d. § 13 GVG und von den Zivilgerichten zu entscheiden.<sup>10</sup>

### III. Der Schutz des Parteinamens

1. Der Schutz des Parteinamens richtet sich zunächst nach § 4 PartG, der als speziellere Regelung dem § 12 BGB vorgeht.

Hiernach muß sich der Name einer Partei deutlich von dem einer anderen Partei unterscheiden. Das Recht auf den eigenen Namen hat immer die zeitlich früher gegründete Partei.<sup>11</sup> Unter diesen besonderen Schutz fallen ebenfalls die Kurzbezeichnungen der Parteien, wie etwa das Kürzel „CSU“. Im Gegensatz zu § 12 BGB, der bei der Frage des Namensschutzes darauf abstellt, daß der konkrete Name bereits Verkehrsgeltung erlangt hat<sup>12</sup>, ist dieses Erfordernis hinsichtlich des Schutzes des Parteinamens nach § 4 PartG nicht notwendig. § 4 PartG entfaltet seine Schutzwirkung ab dem Zeitpunkt der Parteigründung.<sup>13</sup>

Weiterhin unbeachtlich ist das räumliche Verbreitungsgebiet der betreffenden Partei. In die Beurteilung ist immer das gesamte Bundesgebiet einzubeziehen. Insofern konnte es bei dem vom Bremer LG

<sup>7</sup> W. Henke (Fn. 4), S. 62; G. Roellecke, Das Gesetz über die politischen Parteien und das bürgerliche Recht, in: DRiZ 1968, S. 117 (119).

<sup>8</sup> Bericht der vom Bundesinnenminister eingesetzten Parteienrechtskommission, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens, Probleme eines Parteiengesetzes, Frankfurt a. M./ Berlin 1957, S. 163; Begründung zum Regierungsentwurf 1959, BT-Drs. 1509, S. 17.

<sup>9</sup> BGHZ 79, 265 (267 ff.); W. Henke (Fn. 4), S. 62, G. Roellecke (Fn. 7), S. 119; P. Schwerdtner (Fn. 4), Rdnr. 32.

<sup>10</sup> I. v. Münch zu Art. 21 GG, I. v. Münch/ Ph. Kunig, Grundgesetzkommentar, Bd. 2, Art. 21 bis Art. 69, 3. Auflage, München 1995, Rdnr. 50.

<sup>11</sup> LG Hannover, Urt. v. 7.12.1993 - 17 O 459/93 -, in: NJW 1994, S. 1356.

<sup>12</sup> BGHZ 11, 214 (217); 43, 245 (253).

<sup>13</sup> LG Hannover (Fn. 11), S. 1356; a. A. wohl LG Bremen (Fn. 3).

zu entscheidenden Fall auch nicht darauf ankommen, daß die klagende CSU nur in Bayern und nicht etwa in Bremen tätig ist.

2. Strenger noch als im allgemeinen politischen Alltagsleben ist der Name einer Partei im Wahlkampf geschützt. Innerhalb dieses Zeitraums darf eine Partei gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 PartG nur ihren eigenen Namen oder ihre Kurzbezeichnung verwenden. Die Hinzufügung oder sonstige Verwendung des Namens einer anderen Partei ist somit explizit durch das Parteiengesetz untersagt.

Die Republikaner haben daher mit ihrem Wahlplakat unmittelbar gegen § 4 PartG verstoßen, indem sie nicht nur ihren eigenen Namen aufführten, sondern den der CSU hinzufügten.

3. Ein derartiger nach § 4 Abs. 1 S. 2 PartG untersagter Namensmißbrauch im Wahlkampf ist auch nicht etwa durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt. Die Meinungsfreiheit zeichnet sich durch Elemente der Stellungnahme und des Dafürhaltens aus.<sup>14</sup> Unter den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG fällt somit die Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner. Dies ist Bestandteil der den Parteien in Art. 21 Abs. 1 GG zugewiesenen Funktion der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes. Sie dient dem geistigen Meinungskampf und ist wesentlicher Bestandteil des politischen Prozesses, an dem die Parteien maßgeblich mitwirken.<sup>15</sup> Durch Art. 5 Abs. 1 GG ist insofern geschützt, daß jeder - so auch die politischen Parteien - seine Meinung, natürlich in den Grenzen des Art. 5 Abs. 2 GG, zu einem Thema oder über den politischen Gegner frei äußern darf.

Unter den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG fällt hingegen nicht die Kundgebung der eigenen Meinung als die eines anderen, denn unrichtige Zitate oder unwahre Tatsachenbehauptungen dienen nicht der Meinungsbildung.<sup>16</sup> Es ist demnach nicht geschützt, wenn keine Auseinandersetzung mit dem politischen Gegner stattfindet und keine Aussage über ihn gemacht wird, sondern dem politischen Gegner unterstellt wird, er habe dieselbe Meinung bzw. er stimme mit den Ansichten des anderen überein.

Hinzu kommt, daß das Auftreten unter einem bestimmten Namen ohnehin nicht als Kundgabe einer bestimmten Meinung zu beurteilen ist, denn die Meinungsfreiheit bezieht sich auf die Äußerung von Auffassungen und Wertungen. Der Name und dessen Nutzung dient jedoch demgegenüber der Identifizierung und Abgrenzung von anderen. Auch aufgrund dieses Arguments unterfällt die Nutzung eines bestimmten Namens nicht dem Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 GG.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> BVerfGE 61, 1 (8).

<sup>15</sup> BVerfGE 61, 1 (11 f.).

<sup>16</sup> BVerfGE 54, 208 (219 ff.); W. Schlüter, Namensschutz politischer Parteien im Wahlkampf - OLG Karlsruhe, in: NJW 1972, 1810 ff; in: JuS 1975, S. 558 (563).

<sup>17</sup> BVerfG, Beschl. v. 26.9.1990 - 1 BvR 1060/90 -, in: DtZ 1991, S. 27.



Unter diesen Voraussetzungen konnte sich die Partei „Die Republikaner“ mit ihrem Wahlplakat nicht auf den Grundrechtsschutz der Meinungsäußerungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 GG berufen. Mit dem Wahlplakat wurde keine Auseinandersetzung mit den politischen Zielen der CSU geführt, sondern es wurde dem Betrachter der Eindruck vermittelt, die politischen Ziele der Republikaner stimmten mit denen der CSU überein. Durch das Wahlplakat wurde eine ideologische und programmatische Übereinstimmung beider Parteien hergestellt. Der CSU wurde unterstellt, sie gehe mit den Zielen der Republikaner konform. Eine Auseinandersetzung mit der CSU, die auch zu dem Ergebnis einer ideellen und programmatischen Übereinstimmung hätte führen können, fand indes nicht statt. Die Republikaner haben zu eigenen Werbezwecken dem Betrachter den Eindruck vermittelt, die CSU stehe ihnen so nahe, daß man gar von einer abgesprochenen Übereinstimmung ausgehen könne. Ein Beitrag zur politischen Diskussion und zum Willensbildungsprozeß wurde nicht geleistet. Der Inhalt der Wahlplakate war somit nicht durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt. Insofern mußte nicht mehr darauf eingegangen werden, daß es sich bei § 4 PartG um ein allgemeines Gesetz i. S. d. Art. 5 Abs. 2 GG handelt<sup>18</sup>.

#### IV. Der Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch

1. § 4 PartG hält keine Sanktion für den Fall der Verletzung bereit. Da es sich bei § 4 PartG um eine Modifikation des bürgerlich-rechtlichen Namensschutzes handelt, ist zwecks Durchsetzung des Anspruches auf die zivilrechtlichen Namensschutzvorschriften zurückzugreifen.

Nach § 12 BGB kann derjenige, dessen Name unbefugt gebraucht wird, Beseitigung der Beeinträchtigung verlangen, bei Wiederholungsgefahr auch auf Unterlassung klagen.

2. Zur genaueren Bestimmung des Merkmals „unbefugter Gebrauch“ in § 12 BGB ist bezüglich der Parteinamen auf § 4 PartG abzustellen. Wie oben dargestellt, ist der Gebrauch des Namens einer anderen Partei im Wahlkampf immer unzulässig. Daher ist es unerheblich, ob die CSU ein Interesse daran hatte, nicht mit der Partei „Die Republikaner“ in Verbindung gebracht zu werden. Sinn und Zweck des § 4 PartG ist eben nicht nur, das Interesse der Partei zu schützen, sondern er dient auch dem Schutz des Bürgers vor Irreführung im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses, der insbesondere im Wahlkampf entscheidende Bedeutung gewinnt.<sup>19</sup>

3. Auf Fragen eines Beseitigungsanspruches mußte das LG Bremen im konkreten Fall nicht eingehen. Einen derartigen Klageantrag hatte die CSU nicht gestellt. Er wäre ohnehin ins Leere gelaufen, da zum Zeitpunkt der Entscheidung der Wahlkampf längst vorüber war, so daß etwa eine Beseitigung

<sup>18</sup> S. hierzu OLG Karlsruhe (Fn. 2), S. 1812.

<sup>19</sup> W. Wietschel, Der Parteibegriff, Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik, Baden-Baden 1996, S. 39, m. w. N.

der Wahlplakate nicht mehr möglich gewesen wäre. Es hätte allerdings in Betracht gezogen werden können, die Republikaner im Rahmen des Beseitigungsanspruches zu verurteilen, eine öffentliche Widerrufserklärung abzugeben.<sup>20</sup>

4. Zu entscheiden war jedoch über den Unterlassungsanspruch der CSU gegen die Republikaner. Gemäß § 12 BGB i. V. m. § 4 PartG kann eine Partei auf Unterlassung des unbefugten Namensgebrauchs klagen, wenn weitere Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Die schon eingetretene Verletzung durch zahlreiche Wahlplakate legte die Gefahr weiterer Beeinträchtigungen nahe, auch wenn der Bremer Wahlkampf zum Zeitpunkt der Entscheidung schon beendet war. Die Besorgnis bestand jedoch angesichts weiterer Wahlkämpfe zu Landtags- oder Bundestagswahlen. Von einer Wiederholungsfahr war insbesondere auch auszugehen, da die Republikaner für sich das Recht beanspruchten, mit den in Rede stehenden Plakaten in Zukunft werben zu dürfen. Insofern hat das LG Bremen dem Unterlassungsanspruch der CSU stattgeben müssen.

#### V. Der Schadensersatzanspruch

1. Von besonderem Interesse ist im Zusammenhang mit dem Namensschutz einer politischen Partei, inwieweit diese nicht nur auf Beseitigung und Unterlassung klagen kann, sondern ihr zusätzlich ein Schadensersatzanspruch zusteht.

Die CSU hatte in dem Rechtsstreit vor dem Bremer LG beantragt, die Republikaner zur Zahlung eines immateriellen Schadensersatzes in Höhe von 30.000 DM zu verurteilen. Hinsichtlich dieses Anspruchs hatte das LG die Klage abgewiesen. Dem Bremer LG seien keine Fälle bekannt, in denen einer Partei Schadensersatz bei Verletzung des Namensrechts zugesprochen worden sei. Eine Ausweitung des Ehrenschatzes von Einzelpersonen auf politische Parteien wäre außerdem dem politischen Willensbildungsprozeß eher abträglich.<sup>21</sup>

2. In der einschlägigen parteirechtlichen Literatur<sup>22</sup> wird zwar gemeinhin lapidar festgestellt, daß eine Partei bei Verletzung ihres Namensrechts einen Anspruch auf Beseitigung, Unterlassung und gegebenenfalls Schadensersatz hat. Welcher Schaden ersetzt wird und in welchem Umfang dieser geltend gemacht werden kann, bleibt jedoch offen.

---

<sup>20</sup> Vgl. W. Henke zu Art. 21 GG, Bonner Kommentar, Heidelberg, Stand 1991, Rdnr. 221; zur Problematik der Unterscheidung zwischen Beseitigungsanspruch und Schadensersatz im Rahmen einer Namensschutzklage, siehe W. Schlüter (Fn. 16), S. 563 f.

<sup>21</sup> LG Bremen (Fn. 3).

<sup>22</sup> Vgl. etwa W. Henke (Fn. 4), S. 62; G. Roellecke, (Fn. 7), S. 119; K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln/ Berlin/ Bonn/ München 1975, S. 186.

3. Der Schadensersatzanspruch bei Verletzung des Namensrechts richtet sich nach § 823 Abs. 1 BGB. Es ist allgemein anerkannt, daß der Name ein Schutzgut des § 823 Abs. 1 BGB darstellt. Das Recht am eigenen Namen gehört im weiteren Sinne zu den Persönlichkeitsrechten, die durch § 823 Abs. 1 BGB einen Schutz gegen rechtswidrige und schuldhaft Verletzung durch Dritte erfahren.<sup>23</sup> Das bedeutet, daß derjenige, der das Namensrecht eines anderen rechtswidrig und schuldhaft verletzt, zum Ersatz des entstandenen Schadens verpflichtet ist.

4. Schadensersatz heißt grundsätzlich gemäß § 249 S. 1 BGB, daß der Verletzer den Zustand herstellen muß, der bestehen würde, wenn der zum Ersatz verpflichtende Umstand nicht eingetreten wäre. In erster Linie geht es hierbei um Naturalrestitution. Das kann etwa heißen, daß eine schädigende Partei Schadensersatz in der Form leisten muß, indem sie für die geschädigte Partei neue Plakate drucken und ankleben läßt.<sup>24</sup>

Ein Schaden in diesem Sinne ist der CSU während des Bremer Wahlkampfes nicht entstanden. Da sie sich nur auf das Gebiet Bayerns beschränkt, hat sie an der Bremer Wahl ohnehin nicht teilgenommen. Wegen des zeitlichen Ablaufs wäre ein derartiger Schadensersatz sowieso nicht mehr möglich gewesen.<sup>25</sup> Den Ersatz eines materiellen Schadens hatte die CSU daher auch gar nicht beantragt.

5. Der CSU ging es allerdings um Ersatz des immateriellen Schadens in Höhe von 30.000 DM. Daher stellt sich die Frage, ob nicht - entgegen der Ansicht des LG Bremen - einer Partei ein solcher Anspruch bei Verletzung ihres Namensrechts dem Grunde nach zugesprochen werden kann bzw. muß.

6. Zunächst ist in diesem Zusammenhang zu erörtern, ob der Schutz der Persönlichkeit in der konkreten Ausgestaltung des Namensrechts, der für Einzelpersonen gilt, auf juristische Personen, wie etwa politische Parteien, anwendbar ist.

Auf den ersten Blick erscheint es so, als müßte dies verneint werden, da grundsätzlich wohl kaum von einer Persönlichkeit einer juristischen Person gesprochen werden kann.

Hier ist jedoch eine differenziertere Betrachtung notwendig. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist in erster Linie eine Schöpfung der Rechtsprechung, die geschaffen wurde, um Lücken im Bereich des Persönlichkeitsschutzes zu schließen. Dieser besondere Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts findet seine Legitimation durch die in Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG getroffenen Wertent-

<sup>23</sup> OLG Köln, Urt. v. 25.11.1966 - 11 U 41/65 -, in: GRUR 1967, S. 319 (323); H. Thomas zu § 823, Palandt, 55. Aufl., München 1996, Rdnr. 14; G. Weich/ N. Habermann zu § 12, in: Staudingers Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Buch 1, §§ 1-12, Berlin 1995, Rdnr. 35.

<sup>24</sup> W. Schlüter (Fn. 16), S. 564 f.

<sup>25</sup> In Betracht zu ziehen wäre dann etwa eine Entschädigung in Geld nach § 251 Abs. 1 BGB; vgl. hierzu W. Schlüter (Fn. 16), S. 564 f.

scheidungen.<sup>26</sup> Wenn also Ausgangspunkt des allgemeinen Persönlichkeitsrechts die in Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechte sind, muß auch in Anbetracht dieser ermittelt werden, ob eine Anwendbarkeit auf juristische Personen bejaht werden kann.

Grundsätzlich können sich gemäß Art. 19 Abs. 3 GG auch juristische Personen auf die Grundrechte berufen, sofern diese ihrem Wesen nach auf sie anwendbar sind. Die Anwendbarkeit richtet sich insbesondere danach, ob die juristischen Personen den Bürgern zur Verwirklichung ihrer individuellen Grundrechte dienen.<sup>27</sup> Da Art. 1 Abs. 1 GG wegen seines konkreten Bezugs zum Menschen nicht auf juristische Personen Anwendung findet, hängt die Beantwortung der Frage nach der Berufung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts durch juristische Personen maßgeblich davon ab, ob das allgemeine Persönlichkeitsrecht seine Grundlage überwiegend in Art. 1 Abs. 1 GG oder in Art. 2 Abs. 1 GG findet. Denn Art. 2 Abs. 1 GG schützt die Persönlichkeitsentfaltung des einzelnen sowie aller in Form von Zusammenschlüssen und somit auch die juristische Person selbst.

Zu einer Annäherung gelangt man, wenn man sich vergegenwärtigt, daß das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht uneingeschränkt Geltung beanspruchen kann. Es genießt nicht etwa gegenüber allen anderen Rechtsgütern von vornherein Vorrang, sondern kann und muß im Konfliktfalle in eine Abwägung einbezogen werden. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht ist somit grundsätzlich einschränkbar. Eine solche Begrenzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts wäre jedoch nicht möglich, wenn es überwiegend aus Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitet würde. Die dort gewährleistete Menschenwürde ist in ihrer Allgemeinheit zunächst nicht einschränkbar, sondern steht als Wertentscheidung des Grundgesetzes an herausragender Stelle. Es muß ihr bei Auslegung und Anwendung des Grundgesetzes fortwährend Rechnung getragen werden. Demgegenüber ist Art. 2 Abs. 1 GG grundsätzlich begrenzt. Das hier verankerte allgemeine Persönlichkeitsrecht des Grundgesetzes findet seine Schranken in den Rechten anderer, der verfassungsmäßigen Ordnung und dem Sittengesetz. Durch diese prinzipielle Einschränkbarkeit wird deutlich, daß das von der Rechtsprechung aus Art. 1 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG entwickelte allgemeine Persönlichkeitsrecht zwar zwischen beiden Grundrechten angesiedelt werden kann, aber wegen seiner grundsätzlichen Einschränkbarkeit überwiegend dem Regelungsbereich des Art. 2 Abs. 1 GG zugeordnet werden muß.<sup>28</sup> Das heißt aber auch, daß das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht nur auf natürliche Personen Anwendung findet, da Art. 2 Abs. 1 GG seinem Wesen nach ebenfalls auf juristische Personen anwendbar ist. Dies ist insoweit gerechtfertigt, als die juristischen Personen als Zweckschöpfung des Rechts und in bezug auf ihre Funktion eines

<sup>26</sup> BGH, Urt. v. 03.06.1986 - VI ZR 102/ 85 -, in: NJW 1986, S. 2951.

<sup>27</sup> BVerfGE 21, 362 (369); 61, 82 (103 ff.); W. Krebs zu Art. 19 Abs. 3 GG, I. v. Münch/ Ph. Kunig (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 1, Art. 1 bis Art. 20, 4. Auflage, München 1992, Rdnr. 38.

<sup>28</sup> So auch Ph. Kunig zu Art. 2 GG, I. v. Münch/ Ph. Kunig (Hrsg.) (Fn. 27), Rdnr. 10, 30.

solchen Rechtsschutzes bedürfen.<sup>29</sup> Eine derartige Berufung auf das allgemeine Persönlichkeitsrecht kommt insbesondere bei Personenvereinigungen in Betracht, die eine ideelle Zwecksetzung haben und somit der Entfaltung des einzelnen innerhalb von Zusammenschlüssen dienen.<sup>30</sup> Hieraus ergibt sich, daß auch juristische Personen grundsätzlich eine Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts geltend machen können, wenn ihr Geltungsanspruch betroffen ist.

Andererseits erfährt auch dieser Persönlichkeitsschutz Begrenzungen. Voraussetzung für die Schutzwürdigkeit der Persönlichkeit einer juristischen Person ist eine anerkannte gesellschaftliche Aufgabe. Im Rahmen dieser satzungsmäßigen und schutzwürdigen Funktion ist das Persönlichkeitsrecht der juristischen Person, wozu auch der Name zählt, geschützt. Wird in diesem Zusammenhang ihr sozialer Geltungsanspruch in ihrem Aufgabenbereich im Sinne des geschützten Zweckes betroffen, indem rechtswidrig und schuldhaft hierin durch Dritte eingegriffen wird, so kann sie den Ersatz des entstandenen Schadens nach § 823 Abs. 1 BGB geltend machen.<sup>31</sup> Hiervon ausgehend steht auch politischen Parteien ein Schutz ihres Persönlichkeitsrechts zu<sup>32</sup>, wenn durch den Eingriff ihr sozialer Geltungsbereich betroffen ist.

Die Parteien nehmen eine besondere Aufgabe bei der politischen Willensbildung des Volkes wahr. Dies stellt ihren - durch Art. 21 GG verfassungsmäßig anerkannten - sozialen Wirkungsbereich dar. Im Rahmen dieser Funktion ist der Name einer Partei ein spezielles, herausragendes Kennzeichen. Insbesondere im politischen Bereich besteht ein Schutzbedürfnis hinsichtlich des Namens, weil zum einen nicht nur die Parteien zur Ausübung ihrer Funktion auf die Unterscheidbarkeit und Unverwechselbarkeit angewiesen sind<sup>33</sup>, sondern weil zum anderen auch der Bürger in der Lage sein muß, eindeutig zwischen politischen Zielen und Programmen zu differenzieren. Aus diesem Grund hat - wie oben dargestellt - der Gesetzgeber den Parteinamen in § 4 PartG unter einen besonderen Schutz gestellt:

Hieraus folgt, daß u. a. auch dann in das Persönlichkeitsrecht i. S. d. § 823 Abs. 1 BGB einer Partei eingegriffen wird, wenn ihr Name rechtswidrige und schuldhaftige Verletzung erfährt. Insofern ist schon aus dogmatischen Gründen der Argumentation des Bremer LG nicht zuzustimmen, daß die Verletzung des Parteinamens keinen Schadensersatzanspruch der Partei auslösen kann.

---

<sup>29</sup> BGH (Fn. 26), S. 2951.

<sup>30</sup> Vgl. BVerwGE 82, 76 (78).

<sup>31</sup> BGHZ 98, 94 (98); BGH, Urt. v. 25.9.1980 - III ZR 74/78 -, in: VersR 1981, S. 231 (232); BGH, Urt. v. 8.2.1994 - VI ZR 286/93 -, in: NJW 1994, S. 1281 (1282); OLG Stuttgart, Urt. v. 25.11.1992 - 4 U 149/92 -, in: NJW-RR 1993, S. 733.

<sup>32</sup> OLG Köln, Urt. v. 17.12.1985 - 15 U 263/85 -, in: NJW 1987, S. 1415 (1416).

<sup>33</sup> OLG Köln, Urt. v. 15.8.1990 - 22 U 196/90 -, in: DtZ 1991, S. 27 (28).

7. Aber auch die Befürchtung des Gerichts, daß ein derartiger Schutz dem Willensbildungsprozeß eher abträglich sei, ist m. E. nicht haltbar. Das Landgericht sieht eine uferlose Reihe an Klagen auf die Rechtsprechung zukommen, wenn die Persönlichkeit einer politischen Partei dem Schutz des § 823 Abs. 1 BGB unterfalle.

Hierbei ist allerdings zu bedenken, daß das Persönlichkeitsrecht bzw. der Name einer politischen Partei nicht uneingeschränkt gewährleistet ist, denn in seiner Typisierung als Rahmenrecht liegt seine Reichweite nicht starr und absolut fest.<sup>34</sup> Dies trifft aber nicht nur auf politische Parteien, sondern auch auf natürliche Personen zu. So stellt nicht jeder Angriff auf das Persönlichkeitsrecht einer Person immer auch einen schadensersatzauslösenden Eingriff dar. Insbesondere im Rahmen der geistigen und politischen Auseinandersetzung, die ja ohnehin vom Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG erfaßt wird, ist bei einer Beurteilung eine großzügige Interessenabwägung vorzunehmen. Das heißt, daß es Bestandteil des politischen Meinungskampfes ist, sich mit dem anderen - auch den anderen Parteien - im Rahmen dieses Diskurses auseinanderzusetzen. Hier ist derjenige, der sich der Öffentlichkeit präsentiert und an dieser Auseinandersetzung teilnimmt, als weniger geschützt anzusehen, als die Persönlichkeit der Person, die lediglich im privaten, nichtöffentlichen Bereich tätig ist.<sup>35</sup> Demnach ist die Hürde „Verletzung der Persönlichkeit in der öffentlichen Diskussion“ sehr hoch. Dies gilt sowohl für Einzelpersonen des öffentlichen Lebens als auch für juristische Personen, wie etwa politische Parteien.<sup>36</sup>

Der politische Willensbildungsprozeß, an dem die politischen Parteien mitwirken, untersteht einem besonderen Schutz der Verfassung und wird auch nicht dadurch beeinträchtigt, daß rechtswidrige und schuldhaft eingriffe in das Persönlichkeitsrecht der politischen Parteien einen Schadensersatzanspruch auslösen können. Im Rahmen dieses Willensbildungsprozesses braucht es jedoch nicht hingenommen zu werden, daß allein zu Werbezwecken Gedankenverbindungen hergestellt werden, die nicht Bestandteil dieses Prozesses sind, sondern die der Willensbildung und der politischen Auseinandersetzung eher schaden. Denn verdeckt politische Gemeinsamkeiten zwischen zwei Parteien um des eigenen Vorteils willen herzustellen, ist nicht schützenswert, weil es keinen Beitrag zum Willensbildungsprozeß leistet, sondern den Wähler in die Irre führt. Die Republikaner haben im Bremer Wahlkampf ja nicht die ideelle und programmatische Auseinandersetzung mit der CSU gesucht und betrieben, sondern sie haben durch die unbefugte Nutzung des Namens der CSU eine politische Nähe her-

<sup>34</sup> BGH, Urt. v. 12.10.1993 - VI ZR 23/93 -, in: NJW 1994, S. 124 (125); s. hierzu auch J. Würkner, Das Greenpeace-Urteil des BGH: Gratwanderung zwischen Liberalität und Libertinage?, in: NJW 1994, S. 914 ff.

<sup>35</sup> Vgl. BVerfGE 75, 369 (379); s. a. BGH (Fn. 31), S. 126 f.

<sup>36</sup> S. zum Stellenwert der Meinungsfreiheit im Wahlkampf BVerfGE 61, 1 (11 f.); a. A. H. Otto, Ehrenschutz und politische Auseinandersetzung, in: JR 1983, S. 1 (11).

gestellt, die den Wähler täuschen konnte. Ein solches Verhalten unterliegt nicht dem Schutz der Verfassung, weder nach Art. 5 Abs. 1 GG noch nach Art. 21 GG.

Insofern ist der Argumentation des Bremer LG in bezug auf den politischen Willensbildungsprozeß nicht zuzustimmen.

8. Wenn man also zu dem Ergebnis kommt, daß durch den unbefugten Gebrauch des Parteinamens durch die Republikaner in das Persönlichkeitsrecht der CSU eingegriffen worden ist, stellt sich die Frage, ob die CSU demnach einen Anspruch auf Ersatz des immateriellen Schadens gehabt hätte.

Eine gesetzliche Regelung des Schadensersatzanspruches bei Verletzung von Persönlichkeitsrechten gibt es im BGB nicht. § 253 BGB sieht vor, daß der Ersatz immaterieller Schäden nur in den gesetzlich geregelten Fällen in Betracht kommt. Hierbei geht es insbesondere um das Schmerzensgeld nach § 847 BGB. Diese Vorschrift sieht ein Schmerzensgeld jedoch nicht vor, wenn Persönlichkeitsrechte verletzt worden sind.

Der BGH hat entgegen dem gesetzlichen Wortlaut jedoch schon früh entschieden, daß ein immaterieller Schadensersatzanspruch bei Verletzung von Persönlichkeitsrechten entstehen kann.<sup>37</sup> Diese Entwicklung des Schadensrechts ist auch vom BVerfG als mit dem Grundgesetz vereinbar angesehen worden. Von der Rechtsordnung sei es nicht hinzunehmen, daß Verletzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ohne eine hinreichende Sanktion der Zivilrechtsordnung blieben.<sup>38</sup>

Immaterieller Schadensersatz ist jedoch nicht schon bei jeglicher Verletzung des Persönlichkeitsrechts zuzusprechen. Dieser Anspruch kommt allerdings dann in Betracht, wenn es sich um eine schwere Verletzung handelt, ein hohes Maß an Verschulden vorliegt und ein anderweitiger Anspruch, wie etwa Beseitigung oder Unterlassung, keine hinreichende Genugtuung verschafft.<sup>39</sup>

Bei Betrachtung dieser gefestigten Rechtsprechung zum Ersatz des immateriellen Schadens bei schweren Verletzungen von Persönlichkeitsrechten ist es verwunderlich, daß das Bremer LG den Schadensersatzanspruch der CSU abgelehnt hat. In die Überlegungen des LG hätte m. E. einbezogen werden müssen, daß es sich bei der unbefugten Nutzung des Parteinamens der CSU durch die Republikaner wahrlich nicht um eine geringfügige Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts handelte. Die CSU ist zwar eine Partei, die sich nur in Bayern zur Wahl stellt. Als Schwesterpartei der CDU ist

<sup>37</sup> BGHZ 26, 349 ff.; 35, 363 ff.; 39, 124 ff.

<sup>38</sup> BVerfGE 34, 269 ff.

<sup>39</sup> BGHZ 39, 124 (130); BGH, Urt. v. 19.6.1961 - VI ZR 259/60 -, in: NJW 1961, S. 2059; G. Krüger-Nieland zu § 12 BGB, RGRK, 12. Auflage, Berlin/ New York 1982, Rdnr. 117; a. A. OLG Köln (Fn. 23), S. 323.

sie jedoch ebenfalls Regierungspartei, die gesamtstaatliche Verantwortung zu tragen hat. Demgegenüber sind die Republikaner nicht etwa lediglich eine äußerst konservative Konkurrenz, sondern sie werden gar in einigen Bundesländern als rechtsextrem eingestuft und vom Verfassungsschutz beobachtet.<sup>40</sup> Die Herstellung einer gedanklichen Verbindung beider Parteien in der Öffentlichkeit durch die Republikaner ist nicht nur eine schlichte Namensverletzung. Sie kann zu einem schweren Ansehensverlust der CSU führen. Dies gilt insbesondere, da durch die Wahlplakate beim Wähler der Eindruck erweckt werden mußte, es bestehe möglicherweise eine nähere Beziehung beider Parteien.

Hinzu kommt, daß dieser Eingriff in das Persönlichkeitsrecht der CSU durch die Republikaner nicht etwa versehentlich geschehen ist. Die Republikaner haben ganz bewußt den Namen der CSU zu eigenen Zwecken mißbraucht. Ein Blick in § 4 PartG hätte ihnen schon deutlich machen müssen, daß ein derartiger Namensgebrauch während des Wahlkampfes eindeutig untersagt ist.

In die Erwägungen einzubeziehen war außerdem, daß der Unterlassungsanspruch keine hinreichende Genugtuung angesichts der Schwere des Eingriffs verschaffen konnte. Hierdurch wurde lediglich gewährleistet, daß weitergehende Beeinträchtigungen nicht zu befürchten sind. Der entstandene Schaden für die CSU konnte nicht ausgeglichen werden. Auch ein etwaiger Beseitigungsanspruch wäre ins Leere gegangen.

Insofern hätte das Bremer LG dem Antrag der CSU auf Ersatz des immateriellen Schadens ebenfalls stattgeben sollen, wobei über die Höhe sicherlich noch hätte diskutiert werden müssen.

## VI. Fazit

Grundsätzlich ist dem Urteil des Bremer LG somit zuzustimmen: Die Republikaner haben im Bremer Wahlkampf 1995 durch die Wahlplakate den Namen der CSU unbefugt gebraucht. Die CSU hatte hierdurch einen Unterlassungsanspruch gegen unbefugten Namensgebrauch gemäß § 4 PartG i. V. m. § 12 BGB.

Entgegen der Ansicht des Bremer LG hätte dem Antrag der CSU auf Ersatz des ihr hierdurch entstandenen immateriellen Schadens nach § 823 Abs. 1 BGB jedoch ebenfalls stattgegeben werden müssen.

---

<sup>40</sup> Vgl. Gössner, Die Republikaner - ein Fall für den Verfassungsschutz?, in: KritJustiz 1994, S. 58 ff. m. w. N.



# Das Parteienrecht in Japan\*

von

Prof. Dr. Atsushi Takada, Universität Hiroshima

## A. Einleitung

Mehrere politische Skandale führten seit 1988 zur großen Unglaubwürdigkeit der Politik in Japan. Damit wurde die Notwendigkeit einer politischen Reform immer deutlicher. Infolgedessen ging auch das Herrschaftsmonopol der Liberaldemokratischen Partei (LDP) im Jahr 1993 zu Ende. 1994 fand die „Politische Reform“ statt, zu der unter anderem Änderungen des Wahlgesetzes, des Gesetzes zur Regulierung der Politischen Fonds und die Festsetzung der Parteienfinanzierung gehörten. Das Parteienrechtssystem wurde damit von Grund auf geändert. Diese „Politische Reform“ könnte eine ganz neue politische Landschaft in Japan mit sich bringen und eine mit einer Verfassungsänderung vergleichbare Bedeutung haben. Unter dem neuen Parteienrechtssystem fand allerdings noch keine Unterhauswahl statt, so daß die Auswirkungen der „Reform“ unmittelbar hätten beobachtet werden können, aber die politische Lage in Japan ist derzeit so chaotisch, daß ein japanischer Politologe seinem Buch den Titel „Die Politik weiß sich nicht zu helfen“ herausgab. Als einer derjenigen, die sich in Japan mit dem Öffentlichen Recht beschäftigen, ist es für mich deshalb notwendig, verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch eine kritische Analyse der Veränderungen des japanischen Parteienrechtssystems zu leisten. Meine Darstellung hat deshalb sehr große Aktualität, muß aber, als wissenschaftliche Arbeit, vor dem Hintergrund der Verfassungsgeschichte gesehen werden.

Die verfassungsgeschichtliche Entwicklung der Parteiendemokratie in Japan soll dabei nicht allgemein analysiert, sondern anhand eines klar abgegrenzten, geschichtlichen, dreistufigen Entwicklungsmodells des japanischen Politologen Prof. Junnosuke Masumi beschrieben werden, der universelle Idealtypen von Parteiendemokratien in modernen Gesellschaften vorstellt. Die drei Stufen des Modells stellen sich wie folgt dar:

Der erste Idealtypus einer Gesellschaft wird dadurch charakterisiert, daß die Industrie sich schon bis zu einem bestimmten Niveau entwickelt hat. Der Anteil der arbeitenden Bevölkerung des Primärsektors ist bereits unter 50% der gesamten Beschäftigten gesunken. Auf dieser ersten Stufe kann die Parteiendemokratie gegen die Macht des Monarchen, des Adels, der Bürokratie und des Militärs durchgesetzt werden. Die Parteien werden dabei von Grundbesitzern und Industriellen konstituiert und sind

---

\* Der Beitrag gibt den Vortrag wieder, den der Verfasser im parteienrechtlichen Seminar am 18.03.1996 auf Einladung des Instituts in Hagen hielt.

Abgeordnetenparteien. In Deutschland setzte diese Entwicklungsstufe in den 70er Jahren des 19. Jahrhunderts, in Japan erst in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts ein.

Der Fortschritt der Industrialisierung markiert den Übergang zum zweiten Idealtypus. Die Quote des Primärsektors fällt unter 40% und erste Erscheinungen der Massengesellschaft entstehen. Auf dieser zweiten Stufe wachsen Arbeiterbewegungen und Gewerkschaften zusammen. Auf dieser Grundlage können auch Arbeiterparteien im Parlament feste Sitze erreichen. Neben dieser Strömung werden auch immer mehr bürgerliche Parteien organisiert. In Deutschland setzte diese Entwicklungsstufe Ende des 19. Jahrhunderts, in Japan 1955 ein.

Der dritte Typus einer Gesellschaft liegt dann vor, wenn die Quote des Primärsektors bei 10% oder darunter liegt und auch die Quote des Sekundärsektors zu fallen beginnt. Die Quote des Tertiärsektors steigt auf über 50%. Auf der dritten Stufe werden Parteien und etablierte Organisationen durch die Hochindustrialisierung und durch die Entstehung der Massengesellschaft zum Orientierungswechsel gezwungen. Auf der einen Seite wird das korporatistische Interessenvertretungssystem durch spezielle Interessengruppen entwickelt, auf der anderen Seite bekommen neue soziale Bewegungen immer größere politische Bedeutung. Sowohl in Deutschland als auch in Japan setzte diese Entwicklungsstufe in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts ein.

Anhand dieser Klassifizierung möchte ich nun zunächst die Entwicklung der Verfassung und des Parteiensystems in Japan nachzeichnen.

#### B. Die Geschichte der japanischen politischen Parteien bis zur Entstehung der neuen Verfassung

Die Geschichte der japanischen Parteien hat ihren Ursprung vor über 120 Jahren. Bis zur Herausbildung einer Parteiendemokratie in Japan war es allerdings ein weiter Weg. Als erster Schritt auf diesem Weg mußte die Verfassungsstaatlichkeit etabliert werden. Trotz der Verfassung, die erstmals 1889 erlassen wurde, mußten die Parteien weiterhin für die Etablierung einer Parteiendemokratie kämpfen. So erreichte Japan in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts die erste Stufe der Parteiendemokratie, die von der Durchsetzung der Parteien gegenüber dem Monarchen gekennzeichnet ist. Die Parteien konnten diesen Erfolg jedoch nicht lange aufrecht erhalten.

#### I. Politische Parteien als wesentlicher Faktor bei der Entstehung der Meiji-Verfassung

Für die Modernisierung Japans, die im Jahre 1868 begann, ist die „Modernisierung von oben“ charakteristisch. Deren Träger war das Staatsbeamtentum, das einen Teil der „Revolutionäre“ der Meiji Restauration stellte. Diejenigen, die nicht an der Regierung beteiligt waren, bildeten gegen diese die

„Bewegung für Freiheit und Volksrechte“ (jiyû minken undô), aus der wiederum die ersten Parteien hervorgingen.

Die Parteien forderten die Einführung einer Verfassung sowie eines Parlaments und versuchten, durch das Parlament an der Modernisierung teilzunehmen. Die Regierung des Staatsbeamtentums versuchte die Verfassung so zu gestalten, daß diese ihre Aktivitäten zur Modernisierung nicht behindern würde, weshalb sie forderte, daß die Verfassung die persönliche Herrschaft des Kaisers beinhalten solle, damit die Staatsbeamten im Namen des Tennô weiterhin die Entwicklung steuern konnten. Die Parteien als Opposition setzten sich dagegen für eine Verankerung des parlamentarischen Regierungssystems nach dem englischen Modell in der Verfassung ein. Im Hinblick auf diese Gegensätze entwickelte der erste japanische Premierminister Hirobumi Itô ein Verfassungskonzept, das unter dem Einfluß der preußischen Verfassung stand, aber einen liberaleren Inhalt hatte. Nach diesem Konzept konnte der Kaiser unabhängig von einer Mehrheit im Parlament den Premierminister und die Minister ernennen. Die Politik sollte allerdings von den Ministern als Kabinett getragen werden, wobei jeder Minister einzeln dem Kaiser verantwortlich war. Das bedeutete einerseits, daß das Kabinett über den Parteien stand, andererseits, daß der Kaiser selbst nicht regierte. Diese Verfassung ermöglichte, daß „alte Staatsmänner“ (genrô), die zur ersten Generation der „Revolutionäre“ gehört hatten, unabhängig von den Parteien regierten. Theoretisch kann sie aber nicht die Entstehung einer parlamentarischen Regierung verhindern, wenn die Gewohnheit entsteht, daß der Parteichef der parlamentarischen Mehrheit vom Kaiser zum Premierminister ernannt wird. Dennoch hatte die erste Verfassung Japans keinesfalls einen förderlichen Einfluß auf die Parteiendemokratie.

## II. Politische Parteien unter der Meiji-Verfassung

Die Meiji-Verfassung war nicht günstig für die Entwicklung der Parteiendemokratie, die dennoch in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts durchgesetzt werden konnte. Letztendlich trug diese Verfassung aber als wichtiger Faktor zum Untergang der japanischen Parteiendemokratie in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts bei.

### 1. Meiji-Verfassung und politische Parteien

Unter der Meiji-Verfassung konnte das Kabinett unabhängig vom Parlament regieren, deshalb behinderte sie die direkte Entwicklung der Parteiendemokratie. Außerdem beinhaltete diese Verfassung folgende Elemente, die sich zusätzlich ungünstig auf die politische Weiterentwicklung auswirkten:

Trotz der Befugnisse des Parlaments bei der Gesetzgebung und beim Haushalt konnte die Regierung in Ausnahmefällen davon unabhängig handeln. Damit wurde der Zeitpunkt hinausgeschoben, an dem sich das aus Parteien gebildete Parlament gegenüber der Regierung, die noch immer von der Staatsbü-

rokratie geprägt war, nachhaltig durchsetzen konnte. Diese Durchsetzung ist jedoch charakteristisch für die erste Stufe der Parteiendemokratie.

Das Parlament bestand aus zwei Kammern, die mit gleichen Kompetenzen ausgestattet waren. Das Volk konnte aber nur die Abgeordneten des Unterhauses wählen, während die Mitglieder des Oberhauses unabhängig von der politischen Landschaft vom Kaiser ernannt wurden. Das Oberhaus stellte sich deshalb den Bemühungen des Unterhauses um die Etablierung einer Parteiendemokratie entgegen.

Darüber hinaus existierten weitere wichtige Organe, die nicht nur vom Parlament, sondern auch vom Kabinett unabhängig waren, wie zum Beispiel die Armee und die Marine, aufgrund der Kommandogewalt des Kaisers, der Geheimrat, der das beratende Organ des Kaisers war, und die alten Staatsmänner, die zwar kein verfassungsrechtliches Organ waren, aber aufgrund ihrer Autorität als Staatsväter bei der Ernennung des Premierministers eine entscheidende Rolle spielten. Selbst bei der Übernahme der Regierung durch die Parteien blieben demnach Teile der hoheitlichen Macht außerhalb der demokratischen Kontrolle.

Ein weiteres Problem, das sich für die Parteien unter der Meiji-Verfassung ergab, war ihre Stellung. Die Parteien waren verfassungsrechtlich gesehen Vereine und genossen als solche Vereinigungsfreiheit, die jedoch durch Gesetze beschränkt werden konnte. Die Freiheit der kritischen Parteien wurde in der Tat unterdrückt und manchmal vom Staat „bekämpft“. Die Parteien, die den Status quo der Meiji-Verfassung und der Gesellschaft grundsätzlich akzeptierten, wurden vom Staat zunächst „ignoriert“. Die politischen Parteien wurden erst durch die Zusammenarbeit mit der Regierung „anerkannt“ und „legalisiert“. Zunächst wies darüber hinaus die parlamentarische Verfahrensweise noch verschiedene Mängel auf: Die Zugehörigkeit eines Abgeordneten zu einem Ausschuß wurde in der Anfangsphase beispielsweise durch das Losverfahren entschieden. Die Fraktionen im Parlament blieben unberücksichtigt, was auch dadurch deutlich wurde, daß die Aufenthaltsräume den jeweiligen Ausschüssen und nicht, wie heute üblich, den Fraktionen zugeordnet wurden. Die Verteilung der Sitze im Plenarsaal erfolgte nach der Präfekturzugehörigkeit. Eine Besserung dieser Mißstände setzte erst mit der Zusammenarbeit von Parteien und Regierung ein.

Schließlich ergaben sich für die Parteien noch rechtliche Probleme. Zivilrechtlich gesehen waren die politischen Parteien Vereine ohne Rechtsfähigkeit. Somit konnten die Gebäude der Parteizentralen nicht auf den Namen einer Partei, sondern nur auf den Namen einer natürlichen Person eingetragen werden. Dies verdeutlicht nochmals den geringen Stellenwert, den die Partei als Organisation im japanischen Gesetz ebenso wie in der Vorstellungswelt der Gesellschaft hatte.

## 2. Gegensatz von Regierung und politischen Parteien

Mit dem Inkrafttreten der Meiji-Verfassung 1889 begann auch die Geschichte des japanischen Parlaments. Obwohl die Zahl der Wahlberechtigten so begrenzt war, daß zunächst nur 450.000 ausgesprochen wohlhabende Männer wählen durften, erreichten bürgerliche oppositionelle Parteien im Parlament dennoch die absolute Mehrheit. Für diese Phase war die Gegnerschaft von Regierung und Parlament charakteristisch. Die Regierung förderte „reiches Land, starke Armee“ (fukoku kyōhei) und die bürgerlichen Parteien forderten dagegen „Sparen beim Haushalt, Entlastung der Bürger“ (seihisetsugen minryoku kyūyō), was gleichzeitig den Gegensatz der Modernisierung von „oben“ und „unten“ verdeutlicht. Auf den Antrag des Mißtrauensvotums oder der Herabsetzung des Militärbudgets durch das Parlament antwortete die Regierung mit einer Auflösung des Unterhauses oder einem kaiserlichen „Wort der Versöhnung“, einem Erlaß, der einen Kompromiß unterbreitete. Zwar konnten die Parteien ihren politischen Willen nicht durchsetzen, aber die Regierung konnte wegen der Befugnisse des Parlaments die Parteien nicht ignorieren.

## 3. Vom Gegensatz zur Zusammenarbeit - Beginn der Politik der Interessenvertretung

Die Regelungen der Meiji-Verfassung hatten die Entwicklung der Parteiendemokratie zunächst in eine politische Sackgasse geführt, aus der sie erst durch den Krieg gegen China in den Jahren 1894-1895 befreit wurde. Die politischen Parteien hatten den Krieg unterstützt und waren vom Sieg begeistert, deshalb stimmten sie auch nach dem Krieg der Aufrüstungspolitik der Regierung zu. Japan erhielt von China umfangreiche Reparationen und konnte mit diesen finanziellen Mitteln Modernisierungspolitik leisten. Ein Teil der bürgerlichen Parteien gab deswegen die Politik „Sparen beim Haushalt, Entlastung der Bürger“ auf und schloß sich der aktiven Wirtschaftspolitik an. Dieser Teil war bereit, gegebenenfalls mit der Regierung zusammenzuarbeiten und organisierte eine neue Partei, die „Seiyū-kai“ (Verein der politischen Freunde), in der sich viele Staatsbeamte und Wirtschaftsunternehmer fanden. Der erste Parteichef war der Vater der Meiji-Verfassung, Hirobumi Itō. Infolgedessen wurde die japanische Politik von drei Trägern gestützt: Die erste Kraft war die Staatsbürokratie, die mit der Einrichtung des Universitäts- und Prüfungssystems konsolidiert wurde. Sie hatte die alten Staatsmänner an der Spitze und wurde vom Oberhaus unterstützt. Die zweite Kraft war die „Seiyū-kai“ und die dritte waren die Parteien, die die Politik der Modernisierung von „unten“ beibehalten hatten. Bis zur Zeit der Parteienkabinette bildeten die Staatsmänner Kabinette entweder nur auf der Basis der ersten oder der ersten und zweiten Kraft. Im letzteren Fall waren die Staatsmänner ab und zu gleichzeitig Parteichefs der „Seiyū-kai“ (z.B.: Itō und Saionji).

Vom Beginn der Zusammenarbeit zwischen Parteien und Regierung bis zur Entstehung echter Parteienkabinette wurden die Richtlinien der Politik hauptsächlich von der ersten Kraft, von der Staatsbü-

rokratie, bestimmt. Die Abgeordneten der „Seiyû-kai“ konzentrierten sich nicht auf Entscheidungen bezüglich politischer Richtlinien, sondern auf die Verteilung staatlicher Gelder auf verschiedene Interessen, wie zum Beispiel Eisenbahnlinien, Hafenanlagen oder Schulen. Eine derartige Auseinandersetzung um die Verteilung war zwar von der Bürokratie vom Gesichtspunkt der effektiven Modernisierung aus nicht gewünscht, aber die Administration brauchte die Unterstützung des Parlaments und mußte mit der „Seiyû-kai“ Kompromisse eingehen.

Die Erweiterung der Interessenvertretung der Wahlkreise war zwar Bestandteil der Entwicklung der Demokratie, da die „Seiyû-kai“ aber überwiegend nur die Ausweitung der Sonderinteressen berücksichtigte, um die Mehrheit im Parlament zu bewahren und die Modernisierungspolitik der Regierung nicht streng kontrollierte, verlor das Parlament seine Kontrollfunktion über die Regierung. Um die Parteiendemokratie durchzusetzen, benötigte man neue politische Kräfte und eine neue politische Lage.

#### 4. Taishô-Demokratie und Parteienkabinette

Die Epoche des Taishô (1912-1926) wurde eine Zeit der allgemeinen Demokratisierung in Japan. In dieser Zeit entstand die Massenbevölkerung als Träger der Politik. Gegen die undemokratische politische Praxis und Korruptionen der alten Staatsmänner, der Staatsbürokraten, des Oberhauses sowie des Militärs fanden mehrere Massenproteste statt. In den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts sank der Anteil des Primärsektors an der arbeitenden Bevölkerung unter 50%. Im Laufe der Industrialisierung entstanden Arbeiterbewegungen und eine Verstädterung setzte ein. In der Strömung der weltweiten Demokratisierung nach dem Ersten Weltkrieg wurde auch in Japan das allgemeine Wahlrecht gefordert, dem die Herrschenden in Japan nichts entgegensetzen konnten. Im Jahr 1924 konnte die Koalition der Parteien, die für die Einführung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts waren, einen großen Wahlsieg feiern und 1926 das allgemeine Wahlrecht für Männer durchsetzen. Infolgedessen entstand das „Katô-Kabinett“. Von 1924 bis 1932 regierten sieben Parteienkabinette. Dort wurde „ein gewöhnlicher Weg verfassungsgemäßer Politik“ (kensei no jôdô) praktiziert, was bedeutete, daß der Parteichef der größten Fraktion im Parlament automatisch Premierminister wurde. Die „Kensei-kai“ (Verein der verfassungsgemäßen Politik) - später in „Minsei-tô“ (Partei der demokratischen Politik) umbenannt - und die „Seiyû-kai“ konnten die Richtlinien der Politik entscheiden und die Parteiendemokratie teilweise durchsetzen.

Außer dem oben genannten Druck der Massenbevölkerung für die Demokratisierung gab es damals folgende drei Bedingungen, die die Parteiendemokratie ermöglichten:

(1) Unter dem Versailler Vertrag verstärkte sich die Tendenz zur Abrüstung. Daher schwächte sich die politische Kraft des Militärs ab. Eine Verringerung der Machtbasis des Militärs bedeutete damals automatisch eine Verkleinerung des Bereichs, der der demokratischen Kontrolle entzogen war.

(2) In den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts war die wirtschaftliche Lage in Japan schlecht, die frühere aktive Wirtschafts- und Expansionspolitik wurde deshalb unmöglich. In einer solchen Situation knapper öffentlicher Mittel konnte nur eine rational geleitete Politik die Unterstützung der Bevölkerung genießen. Damit wurde der Handlungsspielraum der auferdemokratischen Kräfte wie beispielsweise der Bürokratie oder des Militärs eingeschränkt.

(3) Die liberale Staatsrechtswissenschaft rechtfertigte die Parteienkabinette unter der Meiji-Verfassung und bezeichnete dagegen ausgeübte Befugnisse der anderen Staatsorganisationen als nicht verfassungsgemäß.

Trotz der Entstehung der Parteienkabinette war die Basis der Parteiendemokratie nicht sehr stark. Es gab folgende Schwächen:

(1) „Der gewöhnliche Weg verfassungsgemäßer Politik“ war nur eine Gewohnheit, aber die Verfassung selbst war unverändert geblieben. Verfassungsrechtlich gesehen feierten die Parteien noch nicht den endgültigen Sieg. Trotzdem zögerte die „Seiyū-kai“ nicht, mit den undemokratischen Kräften zusammenzuarbeiten, um die Regierung der Minsei-tō zu stürzen. Bei einem solchen Angriff auf demokratische Errungenschaften stellte die Verfassung keinerlei Schutz für die Parteiendemokratie dar.

(2) Im Parlament besaßen zwei große bürgerliche Parteien mehr als 90% der Sitze. Trotz der Existenz der Arbeiterbewegungen konnten die Arbeiterparteien keine großen Erfolge verzeichnen, weil sie in drei, bisweilen vier Parteien zersplittert waren. Die Interessen des Mittelstandes oder der Arbeiter wurden deshalb nicht genügend innerhalb des Parlaments widerspiegelt, was zur Folge hatte, daß die Parteiendemokratie innerhalb der Bevölkerung nur auf einer vergleichsweise geringen Basis ruhte.

(3) Das Wahlsystem in dieser Zeit hatte negative Auswirkungen. In jedem Wahlkreis wurden damals drei bis fünf Mandate verteilt und die Wahlberechtigten hatten eine Stimme. In diesem System traten mehrere Kandidaten aus derselben Partei in einem Wahlkreis gegeneinander an. Jeder Abgeordnete mußte deshalb in seinem Wahlkreis seine eigene Unterstützungsbasis aufbauen. Das hatte zur Folge, daß politische Tätigkeiten mit hohen Kosten verbunden waren. Das Wahlsystem

selbst schuf damit eine gewisse Anfälligkeit der Abgeordneten gegenüber finanzieller Einflußnahme und behinderte somit eine gesunde Parteientwicklung.

(4) Unter anderem wegen der Zersplitterung der Parteien innerhalb der Wahlkreise wurden die Parteien nicht genügend organisiert. Trotz der Vergrößerung der Mitgliederzahlen der Parteien wurden beispielsweise fast keine Mitgliederbeiträge erhoben. Deshalb sammelten die führenden Politiker die für die politischen Tätigkeiten zur Verfügung stehenden Gelder in Form von Spenden durch die Großkonzerne und verteilten sie an Abgeordnete und Kandidaten weiter. Dies brachte innerparteiliche Faktionen, die nicht entsprechend politischer Ausrichtungen, sondern durch Beziehungen des Geldes gebildet wurden. Das verhinderte die Modernisierung der Politik. Wegen des engen Zusammenhangs zwischen Politik und Geld entstand darüber hinaus eine sehr große Parteiverdrossenheit innerhalb der Bevölkerung.

Auch auf dem Höhepunkt der Parteiendemokratie vor dem Zweiten Weltkrieg gab es bereits diese oben erwähnten Schwächen, allerdings hatten diese Schwachpunkte in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts noch vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die Parteiendemokratie, da sie von anderen Phänomenen, die die Parteien unterstützten, überlagert wurden.

##### 5. Der Untergang der politischen Parteien in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts

Die Faktoren, die in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts Parteienkabinette ermöglicht hatten, verloren in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts rasch an Bedeutung und verschwanden schließlich völlig.

Auf ökonomischem Gebiet hatte die Weltwirtschaftskrise von 1929 besonders große politische Auswirkungen auf Japan, weil die Minsei-tô-Regierung kurz zuvor wegen der Inflation mit einer ausgeprägten Sparpolitik begonnen hatte. Die daraus resultierende Depression brachte Massenarbeitslosigkeit unter der Stadtbevölkerung, selbst große Teile der Landbevölkerung fanden sich am Rande des Existenzminimums wieder. Dagegen war die Regierung machtlos und konnte keine Gegenmaßnahmen treffen. Die Parteien beschäftigten sich selbst in dieser kritischen Situation nur mit Machtkämpfen untereinander, und viele politische Skandale wurden aufgedeckt. Die Unterstützung für die Parteienkabinette durch die Bevölkerung nahm ab.

Zudem bekamen das Militär und die Bürokratie im Gegensatz zu den demokratischen Parteien wieder verstärkt Einflußmöglichkeiten auf die Politik. Das Militär leistete nicht nur Widerstand gegen die Abrüstungspolitik der Parteien, sondern versuchte, die Invasion in China voranzutreiben, um den Ausweg aus der Wirtschaftskrise zu finden. Junge Offiziere des Militärs, von denen manche aus armen Bauernfamilien kamen, organisierten eine „Reformbewegung“ zusammen mit rechtsradikalen



Gruppierungen aus der Zivilbevölkerung und führten viele terroristische Aktivitäten aus. Das Primat der Parteien in der Staatsführung ging immer mehr auf das Militär über. Nach einem Attentat auf den Premierminister Inukai 1932 konnten die Parteien schließlich nicht mehr das Kabinett bilden.

Die autoritären Regierungen, gebildet aus Militär, Staatsbürokratie und rechtsradikalen Politikern, betrieben eine aktive Wirtschaftspolitik mit ausgeprägter Wirtschaftslenkung und Aufrüstung und konnten sogar einen kurzfristigen Erfolg genießen. Innerhalb der Staatsbürokratie stiegen sogenannte „Reformbeamte“ (kakushin kanryō) auf, die sich stark an der Planwirtschaft orientierten. Deren Politik brachte die ständige Vergrößerung des Militärbudgets und die Expansion auf dem chinesischen Kontinent, wo man mit amerikanischen Interessen kollidierte. Das System des „totalen Krieges“ in Japan verfestigte sich somit zur Feindschaft gegen die USA.

Wegen der Änderung der politischen Situation in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde die politische Freiheit völlig und die wissenschaftliche Freiheit in Japan nach Möglichkeit eingeschränkt. Schon seit Mitte der 20er Jahre des 20. Jahrhunderts wurden die Sozialisten- und Arbeiterbewegungen von der Seiyō-kai Regierung unterdrückt, aber nach dem Untergang der Parteienkabinette erreichte diese Unterdrückung auch die Liberalen und die herrschenden Meinungen der Wissenschaften. Zu ihnen gehörte vor allem auch die Staatslehre, die die Parteienkabinette verfassungsrechtlich verteidigt hatte. Politiker der ehemals etablierten Parteien konnten sich nun entweder in dem autoritären System engagieren oder mußten harte Kritik dagegen vermeiden. Um parteipolitische Streitigkeiten zu vermeiden, wurde Ende der 30er Jahre des 20. Jahrhunderts die „Bewegung für ein neues System“ (Shin taisei undō) organisiert und die etablierten Parteien wurden aufgelöst. Viele Politiker der aufgelösten Parteien gründeten schließlich die „Vereinigung zur Unterstützung des Throns“ (Taisei yokusan-kai). Dies markiert das vorläufige Ende demokratischer Parteien in Japan.

Folgende vier Punkte sind charakteristisch für den Untergang der japanischen Parteien im Vergleich zu den deutschen:

- (1) Der Untergang der Parteiendemokratie vollzog sich so situationsgemäß und allmählich, daß es keinerlei Revolution bedurfte.
- (2) Dieser Untergang geschah nicht in Form einer Selbstdestruktion der Demokratie, sondern als das Ergebnis der Unterentwicklung der Demokratie und der ungenügenden Gewährleistung der politischen Freiheit trotz der Entstehung der Taishō-Demokratie.

(3) Das autoritäre System des Militärs, der Staatsbürokratie und der rechtsradikalen Politiker hatte in sich harte Gegensätze, so daß keine letzte Entscheidungsinstanz vorhanden war. Es existierte nicht als Diktatur, sondern als "System der Unverantwortlichkeit" (musekinin no taikai).

(4) Unter dem „System der Unverantwortlichkeit“ fand keine völlige Gleichschaltung statt, deshalb konnten, trotz der Existenz der „Vereinigung zur Unterstützung des Throns“, nicht wenige vergleichsweise „unbelastete“ Politiker im Parlament Mandate erhalten. Das ermöglichte die Kontinuität der Politik vor und nach dem Zweiten Weltkrieg.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Japan in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts die erste Stufe der Parteiendemokratie erreicht hatte. Sowohl die sozioökonomischen Bedingungen einer fortschreitenden Industrialisierung als auch die politischen Voraussetzungen für diesen Gesellschaftstypus, die Durchsetzung der Parteien gegenüber den undemokratischen Kräften, waren zeitweilig gegeben. Allerdings konnte man diesen Status nicht lange genug erhalten, um die zweite Stufe zu verwirklichen.

### C. Politische Parteien unter der neuen Verfassung von 1947

Mit der Entstehung der neuen Verfassung wurden die bisherigen Hindernisse der Parteiendemokratie ausgeräumt. Auf dieser Basis konnte sich die japanische Parteiendemokratie erneut entfalten. Gesetzliche Regelungen zu den politischen Parteien waren vom Charakter der neuen japanischen Verfassung geprägt. Seit einigen Jahren erfährt sowohl die japanische Parteienlandschaft als auch die rechtliche Rahmensetzung für Parteiaktivitäten einen grundsätzlichen Wandel.

#### I. Die politische Struktur und die Lage der politischen Parteien nach der Entstehung der neuen Verfassung

1. Im August 1945 kapitulierte Japan gegenüber den Alliierten. Nach der Kapitulation blieb zwar eine japanische Regierung erhalten, sie leistete aber den ihr erteilten Befehlen und Beschränkungen durch den obersten Befehlshaber Folge. Aus diesem Grund wurden die meisten grundlegenden Veränderungen der staatlichen, wirtschaftlichen und sozialen Struktur auf Initiative der Besatzungsmacht durchgeführt. Auch die neue Verfassung wurde auf diese Weise konstituiert. Sie verwirklichte die parlamentarische Demokratie, der Kaiser ist jetzt nur mehr ein Symbol und hat keine Prerogative mehr, die Armee unter dem Kaiser existiert nicht mehr, die Abgeordneten des Parlaments, genauer gesagt des Ober- und Unterhauses, wurden vom Volk gewählt. Das allgemeine und gleiche Wahlrecht für Männer und Frauen wurde eingeführt, das Parlament ist das höchste Organ der Staatsgewalt und das einzige gesetzgebende Staatsorgan. Es übt die Kontrolle gegenüber dem Kabinett aus und wacht über alle Staatsangelegenheiten. Dem Kabinett wird die Stellung der höchsten Exekutive zugewiesen

und es ist verantwortlich für Handlungen der Verwaltungsorgane. Der Premierminister wird aus den Mitgliedern des Parlaments durch Beschluß des Parlaments benannt, er ernennt die anderen Staatsminister und kann sie nach Gutdünken entlassen. Vereinigungsfreiheit wird ohne Gesetzesvorbehalt gewährleistet. Durch die neue Verfassung wurde die erste Stufe der Parteiendemokratie voll gesichert und realisiert.

Außer der Verfassungsgebung war ein anderes Ereignis unter der Besatzung für die Entwicklung der Parteiendemokratie von besonderer Bedeutung: Die „Säuberung“ der öffentlichen Ämter. Die Inhaber der öffentlichen Ämter, die während des Krieges den Militarismus oder die Invasionen aktiv vertreten hatten, wurden entlassen. Die Abgeordneten, die in der „Vereinigung zur Unterstützung des Throns“ mitgearbeitet hatten, mußten deshalb ihre Parlamentssitze aufgeben. Daher konnten unbelastete Politiker und neue Kandidaten Mandate im Parlament erlangen. Es war besonders wichtig, daß viele ehemalige Staatsbürokraten mit höheren Rängen in die Politik gelangten. Nach Ende der Besatzung kamen zwar nicht wenige belastete Politiker ins Parlament zurück, allgemein gesehen war der erzwungene Generationswechsel jedoch irreversibel.

2. Unter den Bedingungen der neuen Verfassung und des erzwungenen Generationswechsels war die japanische Politik in der unmittelbaren Nachkriegszeit zunächst wenig stabil. Ein Zeichen dafür war beispielsweise die Zersplitterung der konservativen Kräfte in mehrere Parteien. Außer kurzen Ausnahmen konnte wegen dieser Uneinigkeit keine konservative Partei eine absolute Mehrheit im Parlament erringen, auf der anderen Seite schlossen sich die linken Kräfte außer den Kommunisten zu den Sozialisten zusammen, konnten an der Regierung teilnehmen und sogar einmal die Regierung bilden. Die Stärke der Sozialisten blieb jedoch nur kurz bestehen, da sie sich in einen linken und einen rechten Flügel aufgespalten hatten.

Nach dem Koreakrieg (1950-1953) begann die Entwicklung der japanischen Industrie, infolgedessen wurden die Arbeiterbewegung und die Arbeitskämpfe stärker. Wegen des Kalten Krieges (des Heißen Krieges in Asien) wurde auch die Friedensbewegung aktiver. Um 1955 fiel der Anteil des Primärsektors an der Gesamtbeschäftigung unter 40%. In dieser gesellschaftlichen Situation vereinigten sich Links- und Rechtssozialisten 1955 wieder und gründeten die Sozialistische Partei Japans (SPJ). Die konservativen Kräfte fühlten sich dadurch bedroht und vereinigten sich in demselben Jahr zur Liberaldemokratischen Partei (LDP). Diese politische Konstellation bezeichnet man als das sogenannte 55er-System.

Zu dieser Zeit vertrat die LDP das folgende politische Programm: Änderung der Verfassung, Beschränkung der Demokratisierung in der Besatzungszeit mit der Rückkehr zur Tradition sowie Erhalt

des Sicherheitsvertrags mit den USA. Im Gegensatz dazu vertrat die SPJ folgende Programmpunkte: Verteidigung der Verfassung, Förderung der Demokratie sowie Abschaffung des Sicherheitsvertrags mit den USA. Beide Parteien besaßen demzufolge völlig gegensätzliche Ideologien und stritten sehr hart miteinander. In der Unterhauswahl 1958 bekam die LDP 57,8% der Wählerstimmen und die SPJ erreichte 32,9%. Die Politik der SPJ, die Verteidigung der Demokratie und des Friedens, wurde besonders von der jungen Generation unterstützt. Die SPJ konnte in allen sozialen Schichten, d.h. Arbeiter, Angestellte und Bauern, relativ große Unterstützung finden. Die SPJ war eine sogenannte catch-all-party und wurde als Partei der Zukunft betrachtet. Dagegen konnte die LDP hauptsächlich bei Bauern und selbständigen Geschäftsleuten starke Unterstützung finden, nicht aber bei Arbeitern oder Angestellten. Es gab damals die Tendenz der Bevölkerungsbewegung in die Großstädte, deshalb wurde der Verlust der Unterstützung für die LDP prognostiziert. Es schien, als ob die typische zweite Stufe der Parteiendemokratie auch in Japan realisiert werden würde. Ein Vergleich mit Deutschland macht dies deutlich. Die SPD, als zweite große politische Kraft neben den Konservativen, bekam bei der Bundestagswahl 1957 31,9% der Stimmen. Ausgehend von dieser Situation entwickelte sich Deutschland in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts zu einer Parteiendemokratie, die in allen wichtigen Punkten der zweiten Stufe des anfangs vorgestellten Modells entspricht. Charakteristisch für diesen Typus ist eine organisierte Arbeiterpartei und eine voranschreitende Organisierung der bürgerlichen Partei. Genau dies konnte in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts in Deutschland beobachtet werden.

3. Die Chance zur Verwirklichung der zweiten Stufe der Parteiendemokratie, die sich in Japan Ende der 50er Jahren des 20. Jahrhunderts zu ergeben schien, wurde nicht genutzt. In den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts erlebte die LDP zwar einen Verlust der Unterstützung, aber der Verlust der SPJ war viel größer als der der LDP. Obwohl die SPJ eigentlich eine Arbeiterpartei war, hatte sie dennoch keine organisierte breite Basis, sondern blieb eine Abgeordnetenpartei. Unter dem Hochwachstum der Industrie in den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts waren die Arbeiterbewegung und die Gewerkschaften schwächer, die die personelle und finanzielle Unterstützung der SPJ stellten. Da die SPJ in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts mit der Politik der Verteidigung der Demokratie und des Friedens sehr breite Unterstützung bekommen konnte, war es für sie schwer, sich für konkrete Interessen der Arbeiter, Angestellten und der Bevölkerung der Großstädte einzusetzen. Sie blieb die Widerstandspartei in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts. Damit konnte sie nicht die Charakteristika herausbilden, die für eine organisierte Arbeiterpartei der zweiten Stufe der Demokratieentwicklung typisch sind.

Mit der Schwächung der SPJ entstanden die Mitte-Parteien, wie zum Beispiel die Partei der demokratischen Sozialisten und die Kōmeitō, die von der buddhistischen neuen Religion Sōka-Gakkai organisiert wurde. Dadurch wurde die Opposition zersplittert. Auch die LDP konnte zwar die Organisie-

rung und Modernisierung der Partei nicht leisten, aber um ohne Hilfe der Mitte-Partei weiter alleine regieren zu können, gelang es der LDP, sich von der ideologischen Politik in den 50er Jahren des 20. Jahrhunderts zur Politik des Wirtschaftswachstums und des Wohlstands umzuorientieren.

Ein Grund, warum die Organisierung und Modernisierung der LDP nicht geleistet wurde, lag im Wahlsystem. Das Wahlsystem der sogenannten mittelgroßen Wahlkreise blieb auch nach dem Zweiten Weltkrieg erhalten. Wahlkämpfe fanden deshalb nicht zwischen den Parteien, sondern zwischen den Abgeordneten - auch innerhalb der Parteien - statt. Ein Kandidat der LDP gründete in seinem Wahlkreis seine personelle Unterstützungsgruppe, kümmerte sich um Sonderinteressen in seinem Wahlkreis und bekam dadurch die starke Unterstützung der heimischen Wähler. Solche mit dem Wahlkreis eng verbundenen politischen Tätigkeiten kosteten sehr viel Geld. Diese politischen Gelder wurden durch riesige Spenden von der Großindustrie aufgebracht, die, wie vor dem Zweiten Weltkrieg, von prominenten Politikern gesammelt wurden. Deshalb entstanden in der LDP Faktionen, an deren Spitze prominente Politiker standen, die viele Spenden ansammeln konnten. Diese Faktionen kämpften innerhalb der LDP um die Macht gegeneinander.

In dieser Zeit gab es in der LDP viele Politiker, die ehemalige Staatsbürokraten mit höherem Rang waren. Sie hatten sehr starke Autorität gegenüber der Bürokratie. Dank dieser Politiker konnte die LDP wichtige politische Entscheidungen, besonders außenpolitische und wirtschaftspolitische Entscheidungen, aus ihrer eigenen Initiative heraus treffen. Andererseits brachte die Interessenvertretungspolitik zugunsten der Wahlkreise zwar viel Korruption, leistete aber gleichzeitig unter dem Hochwachstum der Wirtschaft die Verbreitung des Wohlstandes im ganzen Land und in allen Bevölkerungsschichten. Auch auf dem Land entwickelte sich deshalb die Industrie. Zusammenfassend brachten die 60er Jahre des 20. Jahrhunderts für die Konservativen in Japan nicht, wie auf der zweiten Stufe der Parteiendemokratie üblich, einen durchgreifenden Fortschritt in der Organisation der Partei. Dennoch leistete die LDP einen umfassenden Wandel in ihrer programmatischen Orientierung, der es dieser Partei ermöglichte, die Macht zu erhalten.

4. In den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts fand eine umfassende Gesellschaftsveränderung in Japan statt. Der Anteil der Beschäftigten im Primärsektor sank auf etwa 10%, und auch der des Sekundärsektors begann zu sinken. Die Quote des Tertiärsektors stieg auf über 50%. Der Wohlstand der Bevölkerung stieg so weit an, daß die Grundbedürfnisse der Bevölkerung überwiegend befriedigt waren. Dadurch bekamen außenwirtschaftliche Interessen mehr Bedeutung in der Politik. Neue Bürgerbewegungen mit neuen Themen, wie zum Beispiel Umwelt oder Gleichberechtigung von Männern und Frauen, entstanden. Solche Forderungen waren auf konkrete Verbesserungen gerichtet und somit fragmental und manchmal regional, aber gleichzeitig universal in dem Sinne, daß sie auch in der gan-

zen Welt gelten könnten. Viele Bürger, denen solche Anliegen wichtig geworden waren, unterstützten keine bestimmte Partei mehr, da diese derartige neue Interessen nicht vertreten konnten, und wurden Wechselwähler. Andererseits wurden Interessen, die keinerlei universalen Charakter hatten, in der Gesellschaft polarisiert, weshalb viele spezielle Interessenverbände entstanden. Traditionelle etablierte Verbände, wie zum Beispiel große Wirtschaftsverbände oder Gewerkschaften, verloren überwiegend an Einflußmöglichkeiten. Die Voraussetzungen für die dritte Stufe der Parteiendemokratie, der sozio-ökonomische Wandel und die daraus resultierende Neuorientierung der Interessenvertretungspolitik, waren nun auch in Japan vorhanden.

In den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden die größten und wichtigsten Präfekturen in Japan von Gouverneuren regiert, die von den Sozialisten und Kommunisten gestellt wurden. Viele Wähler, die keine bestimmte Partei unterstützten, gaben den sogenannten „Reformgouverneuren“ (kakushin chiji) ihre Stimme, weil die von diesen Reformgouverneuren propagierten Programme für Wohlfahrts- und Umweltpolitik den Wählern sehr zusagten. Dies war ein völlig neues politisches Phänomen. Es hatte aber nicht zur Folge, daß die Opposition im nationalen Parlament insgesamt stärker wurde, oder daß neue politische Kräfte entstanden, was unter anderem darauf zurückzuführen ist, daß die SPJ in dieser Zeit besonders große Schwierigkeiten mit Richtungsstreitigkeiten innerhalb der Partei hatte. Dagegen betrieb die LDP zwar weiter die Interessenvertretungspolitik, formulierte aber gleichzeitig eine neue Politik, wie zum Beispiel die Verstärkung der Sozialpolitik oder strenge Regelungen gegen Umweltverschmutzungen, die auch Unterstützter der „Reformgouverneure“ als positiv betrachten konnten. Diese Flexibilität innerhalb der LDP war möglich, weil die LDP keine organisierte Partei im Sinne der zweiten Stufe der Parteiendemokratie war. Gerade durch die Vermeidung einer Bindung an bestimmte große Interessengruppen im Land, wie sie beispielsweise in Deutschland bei der CDU zu beobachten war, bewahrte man sich große innerparteiliche Entscheidungsspielräume. Am Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts waren weite Teile der Bevölkerung mit dem Status quo zufrieden. Daher begann die Unterstützung der LDP noch einmal zu steigen.

In dieser Zeit erlangten die Massenmedien immer größere Einflußmöglichkeiten zur Meinungsbildung der Bevölkerung. Die Kritik und Sensibilität der Bevölkerung gegenüber der Korruption in der Politik wurde größer. Dadurch bekam die Popularität und das saubere Image des Premierministers größere politische Bedeutung und wurde zu einem Faktor beim immer schnelleren und häufigeren Wechsel der Premierminister. Als Reaktion auf die großen politischen Skandale wurde damals die „Modernisierung“ der Politik von politisch interessierten Kreisen innerhalb der Wissenschaft oder der Medien gefordert. Um den Parteien anstelle der Faktionen bei der Wahl eine zentralere Rolle zu geben, um Ausgaben der Gelder zu senken und transparenter zu machen und um mehr Spenden von einzelnen Personen statt von Firmen zu bekommen, wurde im Jahr 1975 das Wahlgesetz und das

„Gesetz zu politischen Fonds“ reformiert. Das Ziel des Gesetzes, die Offenlegung der Parteifinanzen und die Verringerung von finanziellen Einflüssen auf Abgeordnete, konnte jedoch nicht erreicht werden, da es zahlreiche Schlupflöcher offenließ, so daß individuelle Spenden weiterhin möglich waren. Bei dem Versuch einzelner Politiker, anstelle der Faktionen politische Fonds zu sammeln, traten viele Gesetzesumgehungen und illegale Spenden auf.

5. In den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts hatte die Flexibilität und das rasche Aufgreifen neuer Themen der LDP ihre unangefochtene Machtposition in der japanischen Politik gesichert. In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts verlor die LDP jedoch ihre Anpassungskräfte in der Gesellschaft. Hierfür waren mehrere Faktoren verantwortlich:

a) Spezielle Interessen der Gesellschaft wurden durch viele Interessenverbände mit den Politikern verbunden. Sogenannte Gruppenabgeordnete (*zoku giin*), wie zum Beispiel Mitglieder der Tabak-, Luftverkehr-, Post- oder Abwassergruppe, vermittelten solche Interessen zur jeweiligen Abteilung des betreffenden Ministeriums. In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts festigte sich dieses korporatistische System. Abgeordnete sind seither so hoch spezialisiert und so eng mit speziellen Interessen verbunden, daß strukturelle Korruption und die Unbeweglichkeit der Politik hervorgerufen wurden.

b) Das Karrieresystem der LDP festigte sich allmählich. Die Partei- und die öffentlichen Ämter wurden nach dem Gesichtspunkt der Anzahl früherer Wahlerfolge dieser Person verteilt. Zum Beispiel hatte ein Abgeordneter, der zum fünften Mal gewählt wurde, gute Aussichten auf irgendein Ministeramt. Dadurch ging aber die Flexibilität der Personalpolitik der LDP verloren.

c) Kurz nach dem 2. Weltkrieg wurden viele belastete Politiker aus dem Parlament „gesäubert“. Aus diesem Anlaß kamen viele neue Menschen zur Politik. In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts zog sich diese Generation jedoch aus der Politik zurück. Wegen zahlreicher rechtlicher und gesellschaftlicher Hindernisse für politische Aktivitäten bekam die Politik kaum qualifizierte neue Kräfte aller gesellschaftlichen und beruflichen Schichten. Ungewöhnlich viele Kinder oder andere Verwandte früherer Abgeordneter konnten deshalb als Nachfolger gewählt werden.

6. In den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts wurde die frühere Flexibilität der LDP durch verschiedene Faktoren immer weiter reduziert. Dies stellte besonders in der damaligen Situation ein Problem für die Partei dar, weil Japan nun einen tiefgreifenden Wandel von der Hochwachstumsgeellschaft hin zu einer reifen Gesellschaft durchmachte, die ein hohes Maß an politischer Anpassungs-

fähigkeit erforderte. Die Veränderungen betrafen die unterschiedlichsten Felder der japanischen Politik:

- a) Die Hochwachstumsphase der japanischen Wirtschaft kam langsam zum Ende. Daher war eine Einschränkung der Finanzpolitik notwendig.
- b) Viele Frauen gingen zu einem erwerbstätigen Leben über, aber gleichzeitig alterte die japanische Gesellschaft schneller. Veränderungen der Arbeits-, Wohlfahrts-, Steuer- und Wohnungspolitik wurden daher notwendig.
- c) Die Globalisierung der Wirtschaft brachte die Notwendigkeit der Öffnung des japanischen Marktes und gleichzeitig der Erhaltung des Standorts Japan mit sich. Unter diesen neuen Bedingungen zeigte die bisherige Wirtschaftspolitik, die z.B. auf Subventionen zurückgegriffen hatte, immer weniger Wirkung und neue Instrumente mußten gesucht werden.
- d) Trotz und wegen des Endes des Kalten Krieges wurde die außenpolitische Lage in Ostasien verschwommen. Neue Außenbeziehungen und eine neue Sicherheitspolitik wurden notwendig.

Alle diese Veränderungen ließen die bisherigen Lösungsstrategien und Verhaltensweisen an Durchschlagskraft verlieren, so daß eine grundsätzliche Reform der Inhalte und der Methoden von Politik notwendig wurde.

Als Reaktion auf diese neuen Anforderungen betrieb die LDP in erster Linie eine Einschränkungspolitik am Anfang der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts: Finanzielle Ausgaben wurden gekürzt und viele öffentliche Betriebe wurden privatisiert. Diese Politik wurde eine Zeitlang von der Bevölkerung stark unterstützt. Die finanziellen Kürzungen wurden aber in allen Bereichen gleichmäßig mit dem gleichen Prozentsatz gemacht, weshalb keine Entscheidung über die Schwerpunktsetzung der Politik der LDP erfolgte. Wegen der Fixierung der Interessenverhältnisse konnte die LDP keine politischen Präferenzen setzen. Auf die neuen politischen Aufgaben, die eine nach der anderen entstanden, konnte die LDP deshalb nur situativ und nachträglich reagieren. Politische Konzepte wurden dabei nicht von Politikern geschaffen. Die Rolle der Staatsbürokratie erregte immer mehr Aufmerksamkeit. Trotzdem waren die schwache SPJ und die wenig kritikfreudigen Mitte-Parteien grundsätzlich keine große Gefahr für das Machtmonopol der LDP.

In dieser Situation Ende der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts wurden viele politische Skandale aufgedeckt. Die Kritik gegen das Herrschaftsmonopol der LDP wurde aufgrund dessen immer lauter. Die



Notwendigkeit der „politischen Reformen“, die die Änderung des Wahlgesetzes und der Gesetze über die Parteien beinhaltete, wurde immer häufiger gefordert. Wegen der Streitigkeiten um diese „politische Reform“ spalteten sich kleine Parteien von der LDP ab. Dank der Unterstützung der Bevölkerung für die „Reformen“ konnten die Parteien gewinnen, die für den Wandel eintraten, so daß eine neue Regierung aus den von der LDP abgespaltenen Parteien und ehemaligen Oppositionsparteien außer den Kommunisten entstand. Diese Regierung verwirklichte die „politische Reform“, die eine Annäherung an das deutsche Parteienrechtssystem brachte. Trotz dieser „Reformen“ finden bis heute fast keine politischen Diskussionen über die Wende statt, und neue wichtige Entscheidungen sind bis jetzt nicht gefallen. Parteien, kleine politische Gruppierungen und Politiker beschäftigen sich nur mit dem Kampf ums Überleben und um die Machtverteilung im neuen Wahlsystem. Die Folgezeit war von mehreren Regierungsum- und -neubildungen geprägt, die ohne Wählervotum erfolgten. Die LDP konnte durch eine Regierungskoalition sogar wieder an die Macht gelangen. Die Bevölkerung, die sich von der „Reform“ vor allem auch eine inhaltliche Erneuerung der Politik erhofft hatte, ist nun von der weitgehenden Inhaltslosigkeit enttäuscht. Die Politikverdrossenheit wird wegen der ausbleibenden konkreten Veränderungen immer größer. Als Ausdruck dieser Stimmung konnten im Jahre 1995 bei den Gouverneurswahlen in Tokyo und Osaka unabhängige Kandidaten die etablierten Bewerber, die von allen wichtigen Parteien unterstützt wurden, besiegen. In der Bevölkerung wird zur Zeit ernsthaft gefragt, ob die „politische Reform“ überhaupt eine Reform war.

7. Zusammenfassend kann man sagen, daß in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts in Japan die Voraussetzungen für die dritte Stufe der Parteiendemokratie entstanden, ohne daß vorher die politischen Charakteristika der zweiten Stufe, gefestigte Arbeiterpartei und fortschreitende Organisierung der konservativen Richtung, ausgeprägt worden wären. Die LDP konnte sich in den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts sogar gerade deshalb an die neuen Situationen der dritten Stufe politischer Entwicklungen flexibel anpassen, weil sie keine organisierte Partei der zweiten Stufe war. Als sich das korporative Interessenvertretungssystem in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts festigte, ging diese Flexibilität der LDP jedoch verloren. Das Ende des Machtmonopols der LDP, das hieraus resultierte, ermöglichte zwar die Durchsetzung der sogenannten „politischen Reform“ durch neue Parteien, aber hiervon gingen keine entscheidenden Impulse für die Gestaltung einer zeitgemäßen Parteienlandschaft in Japan aus.

## II. Die Stellung der politischen Parteien in der neuen Verfassung von 1947

Die „politische Reform“ in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts, auf die ich später inhaltlich näher eingehen werde, ist sowohl verfassungs- und rechtspolitisch als auch verfassungsrechtlich sehr problematisch und bedenklich. Um sich mit diesen rechtspolitischen und rechtlichen Fragen beschäftigen zu können, muß man zuerst die verfassungsrechtlichen Grundlagen der japanischen Parteien erklären.

Hierbei ist zu beachten, daß die japanischen Parteien eine andere rechtliche Stellung als die deutschen einnehmen.

1. Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien

In der Japanischen Verfassung (JV) existiert kein Artikel wie Artikel 21 GG, der Parteien erwähnt. Deutschland erlebte auf der zweiten Stufe der Parteiendemokratie den Untergang in der totalitären Diktatur einer Partei. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde deswegen das Parteienrechtssystem etabliert, um die Diktatur einer Partei verhindern zu können. Dieses System wurde von vielen Ländern, wie zum Beispiel Portugal, Österreich, Spanien, Türkei, Korea und einigen ehemaligen Ostblockstaaten übernommen, die dieselbe Aufgabe wie Deutschland hatten. Japan konnte dagegen bei dem Untergang in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts die Parteiendemokratie der ersten Stufe nicht aufrechterhalten. Das Problem in Japan war nicht der Irrweg der Parteienentwicklung, sondern die Unterentwicklung der Parteiendemokratie sowie die Unzulänglichkeit der Freiheit der Parteien. Wie schon erwähnt, wurden deshalb Sonderrechte der Staatsorganisationen, die keine demokratische Legitimation hatten, z.B. Privilegien der Bürokratie, des Kaiserhauses oder des Kabinetts, abgeschafft und undemokratische Staatsorganisationen, beispielsweise der Geheimrat, die Militärführung und das kaiserlich ernannte Oberhaus, bei der Entstehung der JV beseitigt.

Die JV hat nicht nur keinen Artikel, der die Organisation und die Tätigkeiten der Parteien reguliert, sondern trifft in einigen Artikeln zu anderen Sachverhalten Bestimmungen, die sich von der Vorstellung der Partei distanzieren. Zu nennen sind hier der Artikel über Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes (Art. 43 JV), über die Immunität der Abgeordneten (Art. 51 JV) und über im öffentlichen Dienst Tätige als Diener des Ganzen (Art. 15 JV). Nach dem Verständnis der Rechtswissenschaft ist die JV jedoch auf keinen Fall negativ im Hinblick auf Parteien, weil das Leitbild der parlamentarischen Demokratie das Wesen und die Funktion der Parteien voraussetzt. Auch der Oberste Gerichtshof<sup>1</sup> entschied in einem Urteil über die politischen Spenden eines Unternehmens der Metallbranche namens Yahata Seitetsu: „Wir können nicht erwarten, daß die in der Verfassung niedergelegte parlamentarische Demokratie ohne Probleme praktiziert würde, wenn wir Parteien ignorieren würden. Deshalb setzt die Verfassung das Wesen der Parteien selbstverständlich voraus.“

Der einzige Verfassungsartikel, der direkt mit der Existenz von Parteien verbunden ist, ist der Art. 21 JV, der die Vereinigungsfreiheit gewährleistet. Parteien sind demzufolge in der JV Vereine und müssen nach dieser Auffassung grundsätzlich einen gesellschaftlichen Charakter bewahren. Parteien dürfen als Vereine deshalb weder Privilegien wie ein Staatsorgan genießen noch derartige Pflichten über-

---

<sup>1</sup> OGH 24.06.1970.

nehmen, auch wenn sie im politischen Prozeß sehr wichtig sind. Dieser Art. 21 JV ist die Grundlage aller Regelungen bezüglich Parteien im japanischen Rechtssystem.

## 2. Die Rechte der Parteien

Da die Partei Vereinigungsfreiheit genießt, sind im Konkreten folgende Rechte wie bei einem anderen Verein gegeben.

Jedermann hat die

- Freiheit der Gründung und Nichtgründung einer Partei,
- Freiheit der Mitgliedschaft und Nichtmitgliedschaft in einer Partei,
- Freiheit der Fortsetzung der Mitgliedschaft und des Austritts aus einer Partei.

Jede Partei hat die

- autonome Handlungsfreiheit.

Im Zusammenhang mit dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 14 Abs. 1 und Art. 44 JV) hat jeder die gleichen drei oben genannten Grundrechte und jede Partei hat die gleichen Chancen wie ein beliebiger Verein.

Da die Parteien in Japan unter die verfassungsrechtliche Bestimmung der Vereinigungsfreiheit fallen, die im japanischen Grundrechtssystem einen sehr hohen Rang hat, und die japanische Verfassung keinen Artikel wie Art. 21 Abs. 3 GG (Ausgestaltungsbefugnis des Bundesgesetzgebers) kennt, gibt es für den Gesetzgeber nur geringe Gestaltungsmöglichkeiten bezüglich der Organisation und der Tätigkeiten von Parteien. Zwar können einzelne Tätigkeiten der Mitglieder einer Partei oder der Partei selbst reglementiert werden, eine bestimmte Partei kann jedoch nicht verboten werden. Nach der herrschenden Meinung der Rechtswissenschaft ist aus diesem verfassungsrechtlichen Grund die Schaffung eines Parteiengesetzes wie in Deutschland unmöglich, weil hierdurch einerseits Organisation und Tätigkeit der Parteien, die unter die Vereinigungsfreiheit fallen, eingegrenzt und andererseits etablierte Parteien dadurch bevorzugt werden.

Natürlich wird der Vereinigungsfreiheit der Personen zu Vereinen und damit auch zu Parteien durch das Gemeinwohl Grenzen gesetzt, aber die herrschende Meinung der Rechtswissenschaft geht davon aus, daß die Verfassungsmäßigkeit einer solchen Beschränkung im Einzelfall gerichtlich anhand der folgenden Maßstäbe geprüft werden muß:

- Kann das Ziel der Beschränkung gerechtfertigt werden?
- Gibt es zwischen dem Ziel und den Mitteln der Beschränkung rationale Zusammenhänge?
- Sind die Mittel der Beschränkung für das Ziel der Beschränkung notwendig?

Die Beschränkung der politischen Parteien sollte jedoch nicht nur unter dem Gesichtspunkt der Vereinigungsfreiheit, sondern auch nach den Aspekten des Gleichheitsgrundsatzes gerichtlich geprüft werden. Nach herrschender Meinung soll der Prüfungsmaßstab des Gleichheitsgrundsatzes in bezug auf Parteien streng angelegt werden, weil die politische Gleichheit einer der wichtigsten Aspekte der Gleichheit i.S.d. Art. 14 JV ist. Auf diese Einschränkungen gesetzgeberischen Handelns ist es zurückzuführen, daß die Regelungsdichte im japanischen Parteienrecht vergleichsweise gering ist.

### III. Gesetzliche Regelungen über politische Parteien

Die „politische Reform“ beinhaltete mehrere Gesetzesänderungen und Einführungen verschiedener neuer Systeme, z.B. des Einer-Wahlkreis- oder des Parteienfinanzierungssystems. Wegen der großen inhaltlichen Spannweite der Veränderungen sollen diese im folgenden, in verschiedene Einzelbereiche aufgeteilt, erklärt werden. Dabei werde ich sowohl die wissenschaftliche Diskussion als auch die Situation vor der sogenannten „Reform“ einbeziehen.

#### 1. Gesetze über politische Parteien

In Japan waren die Angelegenheiten der Parteien, wie bereits dargelegt, nicht zentral in einem eigenen Gesetz, sondern durch einzelne Bestimmungen mehrerer Gesetze geregelt: Parlamentarische Fraktionen durch das Parlamentsgesetz (1947) und die Geschäftsordnungen der beiden Häuser des Parlaments, die Wahl durch das Wahlgesetz (1950), politische Gelder durch das Gesetz zur Regelung der politischen Fonds (1947) sowie parteipolitische Tätigkeiten öffentlicher Bediensteter durch das Gesetz der im öffentlichen Dienst Tätigen (1947) und das Gesetz der im Dienst der öffentlichen Gebietskörperschaften Tätigen (1950). In diesen Gesetzen werden die Parteien nur indirekt behandelt. Sie wurden bis 1994 gegenüber anderen Vereinen weder benachteiligt noch bevorzugt. Auch zivilrechtlich waren sie weiterhin, wie schon vor dem 2. Weltkrieg, nicht rechtsfähige Vereine. Außer den Beschränkungen politischer Tätigkeiten der im öffentlichen Dienst Tätigen gab es deshalb bei den Bestimmungen über Parteien keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Die „politische Reform“ brachte aber Änderungen des Wahlgesetzes und des Gesetzes zur Regelung der politischen Fonds, die nun eng definierte politische Parteien gegenüber anderen Vereinen bevorzugen. Auch das Parteienfinanzierungssystem wurde unter dem Einfluß des deutschen Systems eingeführt. In diesem Zusammenhang wurde das Gesetz zur Rechtspersönlichkeit der Parteien verabschiedet. Diese Änderungen haben in Japan jetzt verschiedene Fragen aufgeworfen, die ich im weiteren aufgreifen werde.

## 2. Der Parteibegriff

In Ländern wie beispielsweise Deutschland, die über ein Parteienrechtssystem verfügen, ist es unerläßlich, den Begriff der Partei rechtswissenschaftlich sowie gesetzlich zu definieren. In Japan definiert die herrschende Meinung in der Wissenschaft die Partei als selbständigen, ständig organisierten und politischen Verband, der eine bestimmte Politik betreibt und aufgrund der Unterstützung der Bevölkerung und durch Gewinn und Erhaltung des Besitzes der Regierungsorgane diese Politik zu realisieren versucht. Es gab aber bis 1994 keine gesetzliche Definition dieses Begriffs. Die Auswirkungen dieser Unterlassung konnte man anhand mehrerer gesetzlicher Regelungen beobachten.

Z.B. erfolgt seit 1982 die Oberhauswahl im Verhältniswahlssystem, das die Existenz organisierter politischer Gruppierungen, mit anderen Worten Parteien, voraussetzt. Aber nicht nur die Parteien, sondern auch politische Verbände können sich dabei in die Wahllisten eintragen. Das Wahlgesetz in der Fassung von 1982 erwähnte beide nebeneinander, weshalb keine Definition der Partei im Wahlgesetz gebraucht wurde. Durch die Einführung des neuen Parteienfinanzierungssystems bei der „politischen Reform“ ist der Parteienbegriff jedoch notwendig geworden, da eine Abgrenzung derjenigen Organisationen erfolgen muß, die nun öffentliche Gelder erhalten. Dieser Begriff wird sehr eng definiert: Parteien sind demnach solche politischen Verbände, die mehr als fünf Abgeordnete im Parlament haben oder solche, die ein bis vier Abgeordnete aufweisen sowie bei der letzten Unterhauswahl oder bei der letzten beziehungsweise vorletzten Oberhauswahl mehr als zwei Prozent der Wählerstimmen bekamen. Im Vergleich mit der wissenschaftlichen Definition ist klar ersichtlich, daß sich diese gesetzliche Definition nur an etablierten Parteien oder sogar an den aktuellen Abgeordneten orientiert. Wenn wir berücksichtigen, daß die Willensbildung des Volkes nicht nur einen dauerhaften, sondern auch einen zur Zukunft hin offenen Charakter hat, ist eine solche Definition, die die Gründung einer neuen Partei durch den normalen Bürger unmöglich macht, in bezug auf die Vereinigungsfreiheit und auf den Gleichheitsgrundsatz meines Erachtens verfassungsrechtlich sehr problematisch.

## 3. Politische Parteien und die Wahl

Auch die Änderung des Wahlgesetzes brachte verschiedene Neuerungen für die Parteien in Japan.

a) Unter dem alten Wahlsystem bis 1993 wurden die 511 Sitze des Unterhauses in 129 „mittelgroßen Wahlkreisen“ vergeben, denen pro Wahlkreis normalerweise drei bis fünf Mandate zugeordnet waren. Die Stimmabgabe erfolgte als unübertragbare Einzelstimme für jeweils nur einen Kandidaten. Drei bis fünf Kandidaten, die im jeweiligen Wahlkreis mehr Stimmen als andere erhielten, wurden gewählt. Dieses alte System wurde kritisiert, weil es für politische Korruption, das Herrschaftsmonopol der LDP und für Wahlkämpfe ohne politische Diskussion als verantwortlich betrachtet wurde. Insbesondere folgendes wurde betont: Da große Parteien in diesem System in den jeweili-

gen Wahlkreisen mehrere Kandidaten stellen müssen, sind diese Kandidaten gezwungen, gegen die Rivalen derselben Partei anzutreten und deshalb ihre persönliche Unterstützungsgruppe im Wahlkreis zu organisieren und sich um diese zu kümmern. Eine solche Art des Wahlkampfes ist deswegen überhaupt notwendig und möglich, weil Kandidaten manchmal mit unter 20% der Wählerstimmen gewählt werden konnten. Diese Kritik ist meines Erachtens unbegründet. Für diese Einschätzung habe ich drei Gründe:

(1) Japan hatte schon vor dem 2. Weltkrieg dasselbe Wahlsystem und dabei ein Zweiparteiensystem gebildet aus Seiyû-kai und Minsei-tô. Daraus folgt, daß dieses System nicht notwendigerweise das Herrschaftsmonopol einer Partei begründet.

(2) Die USA haben bei Parlamentswahlen das Einer-Wahlkreissystem. Amerikanische Abgeordnete orientieren sich deshalb sehr stark an den Interessen ihrer Wahlkreise und organisieren dort persönliche Unterstützungsgruppen. Auch unter einem Einer-Wahlkreissystem könnte die politische Situation in bezug auf die innerparteilichen Rivalitäten in Japan demnach unverändert bleiben, wenn mehrere Politiker in einer Partei in einem Einer-Wahlkreis um die Kandidatur der Partei gegeneinander konkurrieren müssen.

(3) Das Herrschaftsmonopol der LDP ging unter dem alten Wahlsystem bereits zu Ende. Machtwechsel hätten daher auch unter dem alten System stattfinden können. Meiner Ansicht nach lagen die Probleme nicht im Wahlsystem selbst, sondern darin, daß ein zu stabiles korporatives System neue Interessen, neue politische Gesichtspunkte und neue politische Profile blockierte. Diese Überstabilität und nicht das Wahlsystem verursachte die Unbeweglichkeit der Politik und strukturelle Korruption. Die Lösung dieser Probleme wäre eigentlich die Gründung neuer Parteien, die eine alternative Politik zur LDP und neue politische Profile anbieten könnten.

b) Im Jahre 1994 fand die „politische Reform“ in Japan statt. Im Zuge dessen wurde ein neues Wahlsystem für das Unterhaus eingeführt, um die Schwachpunkte des alten Systems, strukturelle Korruption, die Unterstützung des Herrschaftsmonopols der LDP und Wahlkämpfe ohne politische Inhalte zu beseitigen. Nach dieser Änderung werden 500 Mandate in einem gemischten System vergeben: Jeder Wähler hat nun zwei Stimmen; die erste für einen Direktkandidaten im Einer-Wahlkreis, wodurch 300 Sitze vergeben werden. Die zweite Stimme geht an Kandidaten auf Parteilisten innerhalb der sogenannten Wahlblöcke. Ganz Japan wird in zwölf solcher Wahlblöcke eingeteilt, denen jeweils zwischen 7 und 33 Mandate zugeordnet sind. Eine Sperrklausel gegen die Parteienzersplitterung gibt es nicht. Parteien oder politische Verbände, die mehr als fünf Abgeordnete des Ober- oder Unterhauses aufweisen können oder die bei den letzten Ober- oder Unterhauswahlen mehr als 2% der

Wählerstimmen bekamen oder die in einem Wahlblock mehr Listenkandidaten als 20% der Blockmandate aufstellen, dürfen in diesem Wahlblock eine Wahlliste aufstellen. Da es keine Sperrklausel und keine besonders großen Hindernisse für die Aufstellung solcher Listen gibt, sind vor dem Hintergrund der Vereinigungsfreiheit und des Gleichheitsgrundsatzes keine verfassungsrechtlichen Probleme in diesem Wahlsystem vorhanden. Dennoch ist dieses System aus mehreren Gründen verfassungspolitisch sehr problematisch:

(1) Wegen der Einrichtung der 300 Einer-Wahlkreise ist ein Wahlkreis heute viel kleiner als ein mittelgroßer Wahlkreis im alten System. Das könnte Wahlkampfstrategien fördern, die sich stark an Sonderinteressen oder an bestimmten Unterstützungsgruppen orientieren, deren Beseitigung eigentlich Ziel der „politischen Reform“ gewesen war.

(2) Das neue System hat seinen Schwerpunkt im Mehrheitswahlsystem und könnte deswegen ein Zweiparteiensystem oder sogar die Alleinherrschaft einer Partei fördern. Wegen der politischen Konstellation in Japan könnte ein solches System aus zwei oder sogar nur einer konservativen Partei gebildet werden. Das wäre ein ähnlicher Zustand wie unter dem Zweiparteiensystem der Seiyû-kai und Minsei-tô vor dem 2. Weltkrieg oder wie die parteilose Situation während des Krieges. Durch eine solche Entwicklung hätten die Wähler wiederum keinerlei Alternativen bei ihrer Entscheidung, die die „Reform“ ursprünglich erzielen sollte.

(3) In diesem Wahlsystem ist es wesentlich, in welcher Art und Weise Parteien Kandidaten für die Listen und für die Wahlkreise bestimmen. Die innerdemokratische Ordnung der Partei wird jedoch bisher nicht explizit thematisiert. Die hieraus entstehende Übermacht des Parteivorstandes könnte die undemokratischen Tendenzen in den Parteien stärken.

(4) Unter einem Einer-Wahlkreissystem benötigen Kandidaten eine weitaus breitere Unterstützung, um erfolgreich zu sein, da sie einen höheren Stimmenanteil für einen Mandatsgewinn brauchen als bisher. Aus diesem Grund könnte dieses System bereits etablierte Kandidaten bevorzugen. Deshalb ist es sehr fraglich, ob unter diesen Bedingungen neue politische Profile bzw. neue politische Gesichtspunkte ins Parlament eingebracht werden können. Eine solche ständige Erneuerung ist jedoch gerade ein Merkmal der dritten Stufe der Parteiendemokratie.

Insgesamt muß befürchtet werden, daß die Gleichgültigkeit und die Verdrossenheit der Bürger gegenüber der Parteienpolitik aufgrund dieser Faktoren eher noch zunimmt. Demzufolge sind die Auswirkungen der Wahlreform voraussichtlich ihren Zielen entgegengesetzt.

c) Gleichzeitig mit der Änderung des Wahlsystems wurden auch die Regelungen bezüglich der Durchführung des Wahlkampfes erneuert. Grundsätzlich durfte und darf die japanische Bevölkerung nicht aktiv bei einem Wahlkampf mitarbeiten, da die Zahl der Wahlkampfhelfer je Kandidat begrenzt war und ist. Aufgrund der Änderungen der Wahlkampfregelungen im Jahr 1994 dürfen die Parteien nun nicht nur für ihre Listen, sondern auch zusätzlich zu den Wahlkampfhelfern des Bewerbers für ihre Kandidaten in den Einer-Wahlkreisen Wahlkampf betreiben. Die „Parteien“, für die diese Regelung zutrifft, sind jedoch sehr begrenzt. Nur solche politischen Verbände, die bereits mehr als fünf Abgeordnete ins Parlament entsandt haben oder die bei der letzten Ober- oder Unterhauswahl mehr als 2% der Wählerstimmen bekamen, kommen in den Genuß dieser Ausnahmeregelung. Diese Vorgehensweise verletzt die Chancengleichheit der nicht etablierten Parteien und der unabhängigen Kandidaten und ist meines Erachtens verfassungswidrig. Funktionell gesehen hat dieses System eine rechtspolitische Wirkung hinsichtlich der Festigung etablierter Parteien. Ohne gleiche Chancen für alle politischen Kräfte innerhalb von Wahlkämpfen können die für die dritte Stufe der Parteiendemokratie charakteristischen Wahlkampfformen, die das freiwillige und vielfältige Engagement der Bürger beinhalten, nur schwer entwickelt werden. Damit stellen sowohl das Wahlsystem als auch die neuen Wahlkampfregelungen ein Hindernis auf dem Weg zur dritten Stufe der Parteiendemokratie dar, die jedoch aufgrund der sozio-ökonomischen Gegebenheiten Japans notwendig wäre.

#### 4. Politische Parteien und das Geld

a) Über politische Gelder wurde in Japan schon lange diskutiert. Die herrschende Meinung der Rechtswissenschaft geht sogar davon aus, daß strenge Regelungen über politische Gelder für die Erhaltung der Gerechtigkeit und die Transparenz des politischen Prozesses notwendig und verfassungsrechtlich realisierbar sind. In der Tat gab es in Japan schon seit 1947 einige diesbezügliche Bestimmungen im Gesetz zur Regelung der politischen Fonds. Dieses Gesetz wurde im Jahre 1975 nach dem großen politischen Skandal, der sogenannten Lockheed-Affäre, verschärft. Der allgemeine Zweck dieser Reform war die „Modernisierung“ der Politik; für die Parteifinanzierung bedeutete dies konkret, daß politische Spenden nun hauptsächlich von einzelnen Personen und nicht mehr von Firmen an Parteien und nicht mehr an Faktionen gegeben werden sollten. In diesem Zusammenhang begrenzte man zum einen die Summe der Spenden, die eine Person oder eine Firma insgesamt vergeben konnte, und zum anderen die Summe der Gelder, die Parteien, politische Verbände und Politiker von einzelnen Spendern bekommen konnten.

Die Änderungen der Spendenregelung hatten aber eine Lücke. Ein Politiker durfte zwar persönlich nur noch eine begrenzte Spendensumme erhalten, aber er konnte unbegrenzt viele politische Verbände gründen, die für ihn ohne besondere Hindernisse Gelder sammeln konnten. Vor der Neuerung bekamen führende Politiker als Faktionschefs riesige Spenden von der Großindustrie und verteilten sie un-



ter den Mitgliedern ihrer Faktion. Dies wurde nach der „Modernisierung“ unmöglich. Statt dessen versuchten viele Politiker selbst, von möglichst vielen einzelnen Firmen Spenden zu sammeln. Um mehr Gelder zu bekommen, entwickelten die Politiker nun auch neue Methoden der Geldsammlung, wie zum Beispiel politische Parties (fund raising dinners). Viele Politiker sammelten sogar mehr Spenden als früher und wurden dadurch an spezielle Interessen gebunden. Die „Modernisierung“ schwächte demzufolge zwar die Faktionen, verhinderte aber nicht die geldgebundene Interessenpolitik und beschleunigte somit die Entfaltung des korporativen Systems in Japan.

b) Die „Geldmacherei“ und die Gebundenheit an spezielle Interessen brachten viele Korruptionsskandale in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts und verstärkten die Notwendigkeit einer Reform. Als Folge dessen wurden bei der „politischen Reform“ im Jahre 1994 abermals die Regelungen über politische Spenden verschärft. Gleichzeitig wurde das Parteienfinanzierungssystem als „Kosten der Demokratie“ als Ausgleich für die ausbleibenden Spenden eingeführt.

Im Rahmen der Diskussion um die Neuordnung der Spendenregelungen wurden Spenden von Verbänden, besonders von Firmen, von den „Reformern“ stark kritisiert, konnten aber aufgrund der damaligen politischen Konstellation nicht ganz verboten werden. Verbände (Firmen oder Gewerkschaften) dürfen deshalb weiterhin an Parteien, Verbände der Parteifonds oder Verbände der politischen Fonds der Kandidaten spenden. Sowohl eine Partei als auch ein Kandidat darf nunmehr nur einen Verband unterhalten, der politische Fonds verwaltet. Spenden von Firmen müssen insgesamt reduziert werden, da noch immer Obergrenzen sowohl für Einzelspenden als auch für die Spendensumme bestehen, die eine Rechtsperson insgesamt vergeben darf, und die Lücke in den Spendenregelungen von 1975, die Gründung mehrerer Verbände, geschlossen wurde. Weiterhin sind Spenden an Parteien oder an politische Verbände, die 50 000 Yen (etwa 700 DM) übersteigen, offenzulegen. Der Bereich der eigentlichen politischen Spenden wird demnach jetzt sehr streng kontrolliert; die politischen Spendenparties, eine weitere wichtige „Einnahmequelle“ der Politiker, wurden aber kaum reformiert. Lediglich darf ein Partyteilnehmer nicht mehr als 1,5 Million Yen (etwa 21.000 DM) auf einer Party ausgeben. Nur die Namen von Käufern, die Partykarten für mehr als 200.000 Yen (etwa 2800 DM) abnehmen, müssen offengelegt werden. Rechtlich gelten die Käufe solcher Karten nicht als Spenden. Um ihre Einnahmen auch in Zukunft zu sichern, stehen den Politikern in Japan unter den neuen Regelungen zwei Möglichkeiten offen: Jetzt müssen Parteien und Politiker versuchen, einerseits mehr Karten von politischen Parties zu verkaufen und andererseits, wegen der Obergrenze für Spendensummen, eine größere Anzahl von Spendern zu finden.

c) Trotz aller Kompensationsbemühungen der Politiker und Parteien sind durch die „Reform“ der Spendenregelungen doch Verluste der Einnahmen unvermeidbar. Deshalb wurde gleichzeitig mit

der Verschärfung dieser Bestimmungen das Parteienfinanzierungssystem als „Kosten der Demokratie“ nach deutschem Muster eingeführt.

Die Inhalte des neuen Systems stellen sich wie folgt dar: Die „Parteien“, die eine staatliche Parteienfinanzierung genießen können, sind politische Verbände, die mehr als fünf Abgeordnete im Parlament haben, oder die einen bis vier Abgeordnete ins Parlament entsandt haben sowie in der letzten Ober- oder Unterhauswahl mehr als zwei Prozent der Wählerstimmen erhielten. Das jährliche Gesamtvolumen der Parteienfinanzierung errechnet sich nach der Formel: 250 Yen (etwa 3,0 DM) multipliziert mit der Zahl der Gesamtbevölkerung. Diese Summe wird danach durch zwei geteilt. Die eine Hälfte wird nach dem derzeitige Sitzverhältnis im Parlament den Parteien zugeteilt; die andere Hälfte wird nach dem Stimmenverhältnis der Oberhauswahlen (der Durchschnitt der beiden letzten Oberhauswahlen) und der letzten Unterhauswahl an die Parteien vergeben. Neben dieser Festlegung der Gesamthöhe der Parteienfinanzierung bestehen auch Obergrenzen für die Mittelzuweisung an einzelne Parteien: Die Summe der staatlichen Gelder darf bei einer Partei insgesamt nicht mehr als zwei Drittel der Gesamteinnahmen des letzten Jahres überschreiten (sogenannte Zwei-Drittel-Klausel, schon Dezember 1995 abgeschafft). Der Schatzmeister einer Partei hat zudem über die Verwendung der in Form der Parteifinanzierung erhaltenen Gelder einen Rechenschaftsbericht zu verfassen und an den Minister für regionale Selbstverwaltung (jichi daijin) weiterzuleiten, der diese dann in gekürzter Form veröffentlicht. Der Rechenschaftsbericht muß von einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft geprüft werden.

Das neue Parteienfinanzierungssystem ist in zweifacher Hinsicht problematisch. Meiner Ansicht nach ist es einerseits verfassungsrechtlich sehr bedenklich und andererseits weist es verfassungspolitische Schwierigkeiten auf. Zunächst möchte ich auf die verfassungsrechtlichen Aspekte eingehen:

(1) In der Verfassung ist die Partei lediglich ein autonomer Verein (Art. 21 JV), der durch Beiträge und Spenden getragen werden soll. Das neue System könnte diesen Charakter der Partei als Verein schwächen und durch die Finanzierung und die damit verbundenen Verpflichtungen, z.B. der Offenlegung parteilicher Aktivitäten, in den Bereich der Parteienautonomie eingreifen.

(2) Der Kreis der Parteien, die die Parteienfinanzierung erlangen können, ist so eng begrenzt, daß das neue System meines Erachtens eindeutig die durch die Verfassung gewährleistete Chancengleichheit der Parteien (Art. 14 JV) verletzt. Diese Begrenzung, die sich an etablierten Parteien und aktuellen Abgeordneten orientiert, wirkt sich darüber hinaus dahingehend aus, daß sie den Status quo verfestigt und die Erneuerung der Politik verhindert.

(3) Das Gesamtvolumen der Parteienfinanzierung wird mit der Zahl der Gesamtbevölkerung multipliziert. Für diejenigen Bürger, die keine Gelder an politische Parteien vergeben möchten, ist diese Rechnung ungerecht, da sie keine Eingriffs- oder Verweigerungsmöglichkeit besitzen, sie könnte sogar das Gewissen dieser Leute verletzen (Art. 19 JV) und dürfte deshalb verfassungswidrig sein.

Das derzeitige System der Parteienfinanzierung ist somit mit den Grundsätzen der japanischen Verfassung in einigen Punkten nur schwer vereinbar. Um dennoch eine Form der öffentlichen Unterstützung für die Arbeit der Parteien zu finden, die keine derartigen Probleme aufwirft, muß man neue Wege gehen. Nur ein System der öffentlichen Finanzierung, wie der Bürgerbeitrag, der in Art. 37 Abs. 3 der Verfassung des runden Tisches verankert wurde, könnte in Japan ohne verfassungsrechtliche Bedenken eingeführt werden. Dies würde auch den japanischen Bürgern ein höheres Maß demokratischer Einflußnahme auf die Parteien erlauben.

Außer den verfassungsrechtlichen Problemen gibt es auch verfassungspolitische Bedenken. Das neue System könnte die Dynamik der Parteien oder der Politik schlechthin zerstören, indem es neue politische Gruppierungen gegenüber etablierten massiv benachteiligt, und dadurch die Gleichgültigkeit sowie die Verdrossenheit der Bürger gegenüber der Politik vergrößern, da einerseits die bisherigen grundsätzlichen Probleme des Parteienfinanzierungssystems weitgehend unberührt blieben, andererseits zusätzlich öffentliche Steuergelder an die Parteien weitergegeben werden. Ein weiteres Problem des Parteienfinanzierungssystems liegt in seinen Auswirkungen auf die innerparteiliche Demokratie in Japan. Die Macht des Parteivorstandes, der die Befugnis zur Zuteilung der öffentlichen Gelder hat, könnte ohne Entwicklung der demokratischen inneren Ordnung der Partei zu übermächtig werden.

d) Die „politische Reform“, die sich auf die Regelung der Einnahmenseite der Parteien und Politiker konzentrierte, nahm meiner Ansicht nach einen Irrweg. Das Problem liegt hauptsächlich darin, daß Politiker sehr viel Geld ausgeben. Ein Bericht über die finanzielle Lage junger Abgeordneter der LDP im Jahre 1989 macht diese Problematik sehr deutlich: Das durchschnittliche Einkommen eines LDP-Abgeordneten betrug 126,54 Millionen Yen (etwa 1,8 Millionen DM), wovon 8,2% von der LDP oder der Faktion, 42,9% durch politische Spenden, 16,1% durch politische Parties und 12% durch Schuldaufnahme hereinkamen. Die durchschnittlichen politischen Ausgaben eines Abgeordneten betragen 116,45 Millionen Yen (etwa 1,7 Millionen), wovon 34,2% Personalkosten, 17,1% Fahrtkosten, Porto sowie Telephonegebühren, 10,3% Kosten für Geschäftsstellen, 7,9% Kosten für politische Aktivitäten, 14,3% Beiträge für Hochzeiten und Beerdigungen von Unterstützern und 16,2 % Kosten des Erhalts der Unterstützungsgruppen ausmachten. Ein Abgeordneter hatte durchschnittlich 6,2 Mitarbeiter und 1,4 Geschäftsstellen in Tokyo sowie 3,4 Geschäftsstellen in seinem Wahlkreis.

Die Kosten der Erhaltung der Unterstützungsgruppen setzten sich aus Veranstaltungs- und Tagungskosten sowie Veröffentlichungskosten von Berichten zusammen. Ein Abgeordneter hatte es monatlich mit 6,6 Hochzeiten und 26,5 Begräbnissen zu tun. Er mußte pro Jahr an 116 Tagungen oder Festlichkeiten teilnehmen. Die Abgeordneten betrachteten die Ausgaben für alle genannten Aktivitäten als Notwendigkeit für ihr politisches Überleben. Gleichzeitig zwingen diese hohen Ausgaben die Politiker dazu, möglichst viele Spenden- und andere Einnahmequellen zu erschließen.

Um eine wirkliche Reform der politischen Gelder in Japan zu erreichen, darf sich der Gesetzgeber nicht auf eine Reglementierung der Einnahmeseite von Politikern und Parteien konzentrieren, da die Einnahmen nur eine Konsequenz der hohen Ausgaben darstellen. Demzufolge müssen die Ausgaben der Politiker insgesamt reduziert werden. Dafür muß zuerst über die Ausgabenlage in der Öffentlichkeit noch mehr berichtet werden. Die Transparenz sowohl der Einnahmen als auch der Ausgaben sollte gesetzlich gesichert werden. Dadurch könnten die Wähler diese Kenntnisse zu einer der Grundlagen für ihre Wahlentscheidung machen. Bestimmte Arten der Ausgaben, beispielsweise die Ausgaben im Rahmen von Hochzeiten und Begräbnissen, sollten nach Möglichkeit gesetzlich streng geregelt und möglicherweise sogar verhindert werden.

Die „politische Reform“ beinhaltete überhaupt keine Bestimmungen zu politischen Ausgaben, sondern änderte nur problematischerweise die Regelung über politische Einkommen. Ich fürchte, daß die Ausgaben der Politiker durch diese „Reform“ wahrscheinlich nicht reduziert werden und daß Politiker innerhalb einer Partei wegen dieser Reform um die Macht der Gelder heftiger streiten werden. Die Politikverdrossenheit könnte dadurch immer größer werden. Darüber hinaus kann diese „Reform“ letztendlich auch keinen Beitrag zur dringend notwendigen Entwicklung der innerparteilichen Demokratie leisten, weil bei der Einführung staatlicher Parteienfinanzierung jene Politiker, die eigene politische Gelder durch persönliche Spenden oder politische Parteien sammeln können, unabhängig von der Partei Verteilungspolitik für spezielle Unterstützer betreiben können, und jene Politiker, die von den Geldern der Partei abhängig sind, auch in eine Abhängigkeit vom Parteivorstand geraten und keine eigene politische Position beziehen können, wodurch in beiden Fällen die personelle und inhaltliche Erneuerung der Parteien erschwert wird. Diese „Reform“ könnte insgesamt dahin laufen, daß der Status quo der Parteien und innerhalb der Parteien verfestigt würde. Einen Ausweg aus dieser Situation bietet die Verstärkung der demokratischen Einflußnahme auf die Parteien seitens der Bürger, wie sie zum Beispiel der Bürgerbeitrag mit sich bringen würde.

### 7. Die innere Ordnung der politischen Parteien

Die „Reform“ von 1994 hat den Parteien bei den Wahlen und im Zusammenhang mit politischen Geldern eine zentrale Rolle zugewiesen. Diese neue Bedeutung der Parteien innerhalb der japanischen

Demokratie macht es sehr notwendig, daß die innere Ordnung der Parteien demokratisch gestaltet wird. Allerdings gibt es hierüber in Japan derzeit keine gesetzlichen Regelungen. Einzig das Parteienfinanzierungsgesetz verlangt, daß die Parteien den Namen des Vorsitzenden, des Schatzmeisters, der Abgeordneten, die Zahl der Wählerstimmen, die die Parteien bei der letzten Wahl bekamen, Zweigstellen der Partei, das Programm und die Satzung melden sollen. Da die Partei verfassungsrechtlich ein Verein ist und deshalb unter die Vereinigungsfreiheit fällt, ist es fraglich, ob überhaupt Regelungen bezüglich der Parteistruktur und -organisation getroffen werden dürfen. Wenn die Gestaltung der politischen Organisation zum Grundrecht der politischen Freiheit gehört, sind solche Regelungen sehr schwer mit dem Gleichheitsgrundsatz in Art. 14 Abs. 1 JV vereinbar, die die Diskriminierung in politischer Hinsicht verbietet. Ob solche gesetzlichen Regelungen, die nur den Parteien mit bestimmten demokratischen Strukturen die öffentliche Finanzierung ermöglichen, verfassungsgemäß sind, ist eine sehr interessante Frage, obwohl sie keine aktuelle Bedeutung hat.

Da die japanische Verfassung keinen Artikel wie Art. 21 Abs. 3 des GG (Ausgestaltungsbefugnis des Bundesgesetzgebers) kennt, gibt es für den Gesetzgeber nur einen sehr kleinen Gestaltungsspielraum hinsichtlich politischer Parteien. Art. 47 JV läßt den Gesetzgeber beispielsweise Einzelheiten bei Wahlen bestimmen, weswegen die Verfahren der Aufstellung von Kandidaten innerhalb einer Partei verfassungsrechtlich unproblematisch über das Gesetz geregelt werden könnten. Verfassungspolitisch sind solche Maßnahmen jedoch meiner Ansicht nach bedenklich. Auf der dritten Stufe der Parteidemokratie, für die zahlreiche und unterschiedliche politische Aktivitäten der Bürger charakteristisch sind, kann es aber eine Vielzahl abweichender demokratischer Aufstellungsverfahren der Kandidaten geben. So könnten zum Beispiel auch Nichtmitglieder einer Partei an der Aufstellung von Kandidaten mitwirken, oder es könnte sogar einen Vertrag zwischen einer Partei und Bürgerbewegungen geben, durch den Kandidaten aus Bürgerbewegungen in die Wahlliste der Partei aufgenommen werden. Zu eng gefaßte Regelungen durch den Gesetzgeber könnten gerade diese Entwicklung der Zusammenarbeit von Parteien und Bürgern behindern. Sollten sich jedoch keine Ansätze für eine eigenständige Entwicklung einer demokratischen inneren Ordnung in den japanischen Parteien zeigen, wäre der Gesetzgeber gezwungen, über den Umweg der Verfassungsinterpretation eine solche präzise Gesetzgebung zu treffen. Diese Vorgehensweise stellt jedoch nur eine letzte Möglichkeit zur Schaffung der dringend erforderlichen innerparteilichen Demokratie dar. Weitaus vorteilhafter für eine Weiterentwicklung Japans hin zur dritten Stufe der Parteidemokratie wäre jedoch eine politische Durchsetzung dieses wichtigen Ziels.

#### 8. Möglichkeiten und Restriktionen politischen Engagements

Mit der Verfestigung des korporativen Interessenvertretungssystems in den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts wurden die Karrierehintergründe der Abgeordneten immer ähnlicher. Größere Gruppen neuer

Parlamentarier werden von ehemaligen Regionalpolitikern, Kindern oder Verwandten früherer Abgeordneter (Abgeordnete der zweiten oder dritten Generation), Bürokraten und Gewerkschaftsfunktionären gestellt. Die Abgeordneten kommen demnach aus ziemlich begrenzten Teilen der Bevölkerung. Das könnte ein Grund dafür sein, warum neue Themen immer weniger in die Politik eingebracht werden können und warum die Abgeordneten nicht unzufrieden sind, die Rolle als Vertreter spezieller Interessen weiterspielen zu müssen. Ein Grund für diese Uniformität sind sowohl die rechtlichen Beschränkungen der politischen Tätigkeiten der Bürger im öffentlichen Dienst als auch die Behinderung politischen Engagements in privater Anstellung.

Die politischen Grundrechte der im öffentlichen Dienst Tätigen werden in Japan durch Gesetze und Verordnungen sehr stark beschränkt. Lediglich folgende Tätigkeiten werden erlaubt:

- a) Betätigung als einfaches Mitglied sowie Arbeit als Funktionär auf einem untergeordneten Posten innerhalb einer politischen Organisation und damit auch einer Partei,
- b) gelegentliche politische Gespräche im Freundes- oder Familienkreis,
- c) unbedeutende politische Handlungen wie beispielsweise die Abgabe einer Unterschrift bei einer Unterschriftensammlung sowie die bloße Teilnahme an einer Demonstration.

Solche Beschränkungen sind verfassungsrechtlich sehr bedenklich. Art. 15 JV erklärt zwar, daß alle im öffentlichen Dienst Tätigen Diener des Ganzen und nicht nur eines Teils sind, Art. 14 JV verbietet aber die Diskriminierung aufgrund politischer Ansichten und Art. 21 JV gewährleistet die politische Freiheit. Beschränkungen durch Gesetze und Verordnungen dürfen auf keinen Fall die von der Verfassung garantierten politischen Grundrechte bedeutungslos machen. Die genannten Beschränkungen, die in der Zeit des Kalten Krieges geschaffen wurden, sollten deshalb beseitigt werden.

Nicht nur die Personen, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, sehen sich Restriktionen ihrer politischen Handlungsfreiheit gegenüber, auch in Privatfirmen werden politisch aktive Mitarbeiter sehr oft benachteiligt. Derartige Praktiken werden vom Gericht manchmal nicht als Unrecht betrachtet. Zum Beispiel erklärte der Oberste Gerichtshof<sup>2</sup>, daß ein Arbeitgeber aufgrund der Vertragsfreiheit bei der Einstellung eines Angestellten, mit dem ein Probearbeitsvertrag abgeschlossen wurde, die politische Überzeugung des Angestellten berücksichtigen darf und ihm wegen seiner Ansichten die Einstellung verweigern kann. Um die wünschenswerte politische Vielfalt und das Engagement in der Bevölkerung zu fördern, muß jedoch gerade die politische Freiheit gegenüber den unterschiedlichsten Beschneidungen geschützt werden. Sofern dieser Schutz nicht auf anderem Wege, etwa durch eine

---

<sup>2</sup> OGH 24.06.1970.

Änderung der Einstellungspraktiken der Unternehmen, erreicht werden kann, ist hier der Gesetzgeber gefragt.

Japan braucht insgesamt gesehen eine Liberalisierung der Möglichkeiten für politische Tätigkeiten, um mit Hilfe von neuem Engagement und neuen politischen Profilen auch durch die Umgestaltung des politischen Systems hin zur allgemeinen sozio-ökonomischen Entwicklung zur dritten Stufe der Parteiendemokratie aufzuschließen. Was Japan für eine derartige politische Reform vom deutschen Rechtssystem aufnehmen sollte, wäre meines Erachtens nicht das Parteienfinanzierungssystem, sondern die Absicherung des laufenden Beschäftigungsverhältnisses der Kandidaten und Abgeordneten gegenüber Entlassungen und Benachteiligungen, die in Art. 48 GG gewährleistet wird.

#### D. Perspektiven für die Zukunft

Wenn ich eine übergreifende Charakterisierung der „politischen Reform“ vornehmen sollte, würde sie dahingehend lauten, daß man die Realisierung der zweiten Stufe der Parteiendemokratie verfolgt hat. Die Änderungen im japanischen Parteienrecht werden somit eher der Situation im Japan der 60er Jahre des 20. Jahrhunderts gerecht, allerdings ist es sehr fraglich, ob sie in der Gegenwart zeitgemäß ist. Die „Reform“ orientiert sich an einem System etablierter Parteien, deren weitere Stabilisierung angestrebt wird. Durch eine solche Rechtslage könnten, egal in welchem Land, sogar etablierte Parteien und Politiker gegenüber neuen politischen Strömungen Vorteile erlangen. In einer solchen Situation der erstarrten politischen Fronten gewinnen reine Machtkämpfe auch ohne politische Diskussionen immer weiter an Bedeutung, und die Politikverdrossenheit innerhalb der Bevölkerung vergrößert sich. In der Tat ist dies in Japan geschehen.

Unter den Bedingungen, die durch die „politische Reform“ in Japan geschaffen wurden, läßt sich schlimmstenfalls folgendes Szenario denken: Durch die „politische Reform“ besteht die große Gefahr, daß ein Parteiensystem aus zwei konservativen Parteien mit ähnlichen politischen Programmen oder sogar das Machtmonopol einer konservativen Partei, die sich aus uniformen Abgeordneten zusammensetzt bzw. -setzen, entsteht. Für dieses System wäre die Übermacht des Parteivorstandes und der prominenten Politiker, die ständigen Machtkämpfe ohne politische Diskussionen, die Verbundenheit der Abgeordneten mit speziellen Interessen sowie die Politikverdrossenheit der Bevölkerung charakteristisch. Dies wäre strukturell gesehen eine ähnliche Situation wie in den 20er Jahren oder 30er Jahren des 20. Jahrhunderts, als sich der Untergang der japanischen Parteiendemokratie aus der ersten Stufe ihrer Entwicklung heraus ereignete. Allerdings gäbe es dank der neuen Verfassung nicht, wie es in den 20er Jahren des 20. Jahrhunderts der Fall war, die Gefahr, daß die Parteiendemokratie selbst von Militär und Bürokratie entmachtet würde. Heute gibt es in Japan keine Staatsorgane mehr, die von der demokratischen Kontrolle unabhängig sind, wie beispielsweise eine selbständige Armee oder

Bürokratie, wobei letztere sogar seit Ende der 80er Jahre des 20. Jahrhunderts ihre Autorität und ihr Ansehen immer weiter verliert. Durch die japanische Verfassung wird also derzeit der Fortbestand der ersten Stufe der Parteiendemokratie, die durch eine Durchsetzung demokratischer Prozesse gegenüber autoritärer Machtausübung gekennzeichnet ist, garantiert. Dieser Entwicklungsstand ist aber den sozialen und ökonomischen Gegebenheiten ebenso wenig angepaßt wie die zweite Stufe, so daß ein Verharren in diesen Phasen zu wachsender Gleichgültigkeit und Verdrossenheit der Bevölkerung gegenüber der Politik führt. So könnte entweder das öffentliche politische Leben zerstört oder die Gefahr des Populismus eröffnet werden. Die „politische Reform“ hat nun aber gerade ein Regelwerk geschaffen, das im japanischen Kontext eine Situation unterstützen kann, die nicht einmal der zweiten, möglicherweise sogar nicht einmal der ersten Stufe der Parteiendemokratie entspricht. Damit stellt die „politische Reform“ eine latente Bedrohung der Parteiendemokratie in Japan dar.

Die gesetzlichen Änderungen des Jahres 1994 sind heute eine Tatsache, die die Grundlage für alle weiteren Überlegungen darstellen muß. Was ist unter den neuen Regelungen über Parteien nach der „politischen Reform“ überhaupt möglich, um den Untergang der Parteiendemokratie zu verhindern? Zuerst muß versucht werden, eine dritte politische Kraft neben den beiden konservativen zu organisieren, die neue politische Gesichtspunkte in den politischen Prozeß einbringt. Diese dritte Kraft oder Partei sollte sich in ihrem Programm und ihrer Organisationsstruktur an der dritten Stufe der Parteiendemokratie orientieren. Politische Themen, wie zum Beispiel die Pflege der wachsenden Anzahl älterer Leute, die Arbeitsförderung von Frauen, die Liberalisierung der Schulen und die Förderung von Recyclingsystemen sollten von dieser Kraft aufgegriffen und in die politische Diskussion hinein getragen werden. Diese Kraft sollte so organisiert werden, daß verschiedene Arten der Bürgerbeteiligungen ermöglicht werden. Sie muß ein flexibles Netzwerk für verschiedene Interessen und Gesichtspunkte ohne hierarchische Strukturen stellen.

In Japan existiert zwar bereits eine Art der Bürgerbeteiligung in Form der Unterstützungsgruppen der Politiker. Ein amerikanischer Politologe, Gerald Curtis, bezeichnete diese Gruppen sogar bereits als postmodern. Dem kann ich mich keinesfalls anschließen, weil diese Gruppen undurchsichtig und mit konkreten Interessen feste Verbindungen eingegangen sind; sie sind also eher prämodern. Eine neue Form der Partizipation muß aber durchsichtig und flexibel als Netzwerk organisiert sein. Zwar sollte sie sich mit fragmentalen, regionalen und konkreten Problemen beschäftigen, die aber in dem Sinne universalen Charakter haben, als daß sie mit geringen Veränderungen in der ganzen Welt aufgegriffen werden können. In der Bevölkerung besteht das Potential, um durch verstärktes Engagement und Interesse für neue politische Inhalte einer neuen dritten Kraft auch unter den Bedingungen der Verhältniswahl und in Einer-Wahlkreisen in größeren Städten zu immer größerem Erfolg zu verhelfen, aller-



dings wirken die Veränderungen des Parteienrechts einer solchen Entwicklung eher entgegen, so daß die Frage, ob es zum Aufbau einer dritten Kraft kommt, noch nicht geklärt ist.

1994 wurde das japanische Parteienrecht umfassend verändert. Dennoch wurde keine Anpassung an die sozio-ökonomische Realität der japanischen Gesellschaft, die sich bis zur dritten Stufe entwickelt hat, vorgenommen, obwohl diese bereits überfällig war. Wenn Japan überhaupt eine Reform leisten möchte, die diesen Namen verdient, muß mehr anerkannt werden, daß wir auf der dritten Stufe der Parteiendemokratie stehen. Das Parteienrecht muß angepaßt an diese Stufe entwickelt werden. Dabei darf die Bedeutung von Gesetzgebungsakten jedoch nicht, wie bei der „Reform“ von 1994, überschätzt werden. Es ist unmöglich, durch Normen die japanische politische Wirklichkeit zu ändern. Was durch Normen überhaupt möglich ist, ist die Abschaffung der Hindernisse für politische Veränderungen, also für die Aktivierung des eigenständigen Wandels der japanischen Gesellschaft und Politik. Das Konzept einer zeitgemäßen Reform sollte daher nicht die Stabilisierung oder die Etablierung der Parteien, sondern die Liberalisierung der politischen Tätigkeiten beinhalten.

## Diskussion

**Eisenhardt:** Vielen herzlichen Dank für Ihren Vortrag, Herr Takada, durch den Sie uns nicht nur mit den japanischen Parteien und dem japanischen Parteienrecht vertraut gemacht haben, sondern der zugleich auch eine Einführung in die politischen Strukturen und das politische System Japans war. Ich schlage vor, daß wir uns jetzt, obwohl es auch viel Interessantes dazu zu sagen gäbe, in der Diskussion weniger mit der politischen Struktur Japans beschäftigen, sondern uns zunächst am japanischen Parteienrecht orientieren. Gibt es zum Parteienrecht Fragen?

**Tsatsos:** Es ist interessant, daß die Parteien in Japan einfache Vereine sind und damit zur Gesellschaft gerechnet werden. Wie aus dem Vortrag hervorgeht, haben sich die Parteien langsam aus der Entwicklung der politischen Auseinandersetzung ergeben (Stufe 1, 2 u. 3); auch kennt die Verfassung keinen Parteienartikel. Im Bereich der Parteienfinanzierung jedoch gibt es eine Regelung über staatliche Parteienfinanzierung, und die Parteien spielen eine ganz bestimmte Rolle im Wahlsystem. Zudem sei die Partei die Grundlage für eine Kandidatur, auch wenn natürlich einzelne Kandidaten kandidieren können. Anschließend sprachen Sie noch von der Beziehung zwischen Partei und Parlamentsfraktion, und ich frage mich jetzt, ob diese Realität in Japan, die Sie so einprägsam beschrieben haben, nicht dazu geführt hat, daß wir es in Japan bei Parteien gar nicht mehr mit einfachen Vereinen zu tun haben. Sind nicht durch die Logik der Geschichte, die Logik der Realität, die Logik des dynamischen, politischen Prozesses bei Ihnen diese Gebilde langsam der Ebene des Vereinsrechts einfacher Vereine entwachsen, und haben wir deshalb faktisch nicht doch Parteien in Japan?

Eine weitere Frage wäre folgende: Das Parteienrecht schafft ja keine Realitäten. Der Stoff dieser Regelungen, der sich aus dem Zusammenhang zwischen Parteien und Politik ergibt, ist so eigenständig, dynamisch und unkontrollierbar, daß kaum ein Parteiengesetz ihn umfassend ordnen bzw. reglementieren kann. Daher frage ich mich: Wäre ein Parteiengesetz wie das deutsche in Japan denkbar? Und noch etwas: Sie sagten, daß das japanische Parteienfinanzierungsgesetz eine Definition des Parteibegriffs enthält. Ich frage mich: Ist es so, daß in Japan der Begriff der Partei mehr wahlbezogen verwendet wird? Heißt das dann, daß die Partei mehr ein Instrument der parlamentarischen Organisation und weniger ein Instrument der Volkswillensbildung ist? Wenn es so ist, dann hat das japanische Parteienverständnis mit dem deutschen wenig gemeinsam, weil auch die neueste Rechtsprechung und Gesetzgebung über die Parteienfinanzierung in Deutschland auf einem anderen Parteienverständnis basiert. Hier wird die Partei insbesondere auch als Bestandteil des gesellschaftlichen Lebens, der gesellschaftlichen, politischen Willensbildung angesehen und nicht nur wahlbezogen.

**Takada:** Vielen Dank, Herr Tsatsos, für das Anschneiden dieser wichtigen Punkte. Ich vertrete die Meinung, daß die japanische Gesellschaft eine moderne Gesellschaft ist, also eine Gesellschaft der

dritten Stufe. Aber natürlich könnte man auch sagen, daß die Entwicklung der japanischen Partei oder des Parteiensystems dadurch charakterisiert wird, daß die Zeit zwischen zweiter und dritter Stufe ziemlich kurz ist. In Deutschland haben sich die organisierten Parteien langsam entwickelt, ungefähr seit den 90er Jahren im letzten Jahrhundert. Dann kam ein Sprung in der Entwicklung durch die SPD und danach durch die zwei Weltkriege. Dann, nach dem 2. Weltkrieg, ging die Entwicklung weiter bis zu den heutigen Parteien. Hingegen begann die Geschichte der japanischen organisierten Parteien erst 1955. Deswegen muß Japan erst einmal diese zweite Stufe wirklich vollenden, d.h. man könnte der Meinung sein, daß wir zuerst Parteien brauchen, die in der Verfassung verankert sind und deren Rechte und Pflichten genau geregelt sind.

Aber, wie gesagt, meiner Ansicht nach sind die heutigen Probleme der Gesellschaft zu komplex, um durch typische organisierte Parteien gelöst werden zu können. Damit meine ich die Probleme auf dem Gebiet der Gleichberechtigung der Frauen oder Probleme aus dem Bereich der Umwelt oder des Schulwesens. Organisierte Parteien, die von großen Wirtschaftsverbänden unterstützt werden, oder die Parteien, die von einer großen Gewerkschaft unterstützt werden, können diese Probleme überhaupt nicht lösen. In diesen Bereichen könnte möglicherweise doch ein flexibler Verein besser mit den genannten Problemen fertig werden. Daher könnte die - verfassungshistorisch gesehen - ziemlich alte Regelung, die Partei als Verein anzusehen, bei komplexen Problemen doch besser funktionieren. Das ist also meine Meinung, aber natürlich wird in der japanischen Rechtslehre auch vertreten, daß wir jetzt organisierte Parteien in der zweiten Stufe brauchen und man erst danach die neue Entwicklung weiter überblicken kann. Ihre Position wird demnach auch in Japan bereits vertreten.

Die zweite Frage, also die Frage, ob ein Parteiengesetz wie das deutsche in Japan denkbar ist, steht in engem Zusammenhang mit der dritten Frage. Darum möchte ich beide zusammen beantworten. Die Partei in Japan ist nicht nur ziemlich stark auf die Wahlen bezogen, sondern sie spielt auch gesellschaftlich eine große Rolle. Natürlich ist die Partei sehr wichtig für die Fraktion im Parlament, aber im Vordergrund stehen doch die Abgeordneten. Die Interessenverbände versuchen nun durch bestimmte Gruppierungen der Abgeordneten ihre Politik durchzusetzen. So funktioniert die japanische Politik. Das können Sie vielleicht mit dem amerikanischen System vergleichen, wo Demokraten oder Republikaner als Partei nur eine untergeordnete Rolle spielen und die Initiative von Abgeordneten viel wichtiger ist. In Japan ist die Situation sehr ähnlich, und deshalb wird verständlich, daß das Parteienrechtssystem in Deutschland, das aufgrund einer ganz anderen Situation geschaffen wurde, keine regulative Wirkung auf die japanische Situation hätte. Ich bin der Meinung, daß wir Regeln für die Parteien als solche nicht brauchen. Regeln sind vielmehr für die Wahlen oder die Tätigkeiten der Abgeordneten notwendig. Das hätte auch meiner Meinung nach das Konzept der Reform sein müssen. Deswegen glaube ich, daß die Leute, die die Reform betreiben wollen, die Realität der Parteien falsch eingeschätzt haben und versuchen, die japanische Wirklichkeit durch Normen zu ändern. Ich bin

## Diskussion

ziemlich skeptisch, ob durch diese Änderung die fest in der Gesellschaft verwurzelte Realität geändert werden kann.

**Eisenhardt:** Sie erwähnten, daß die Zweidrittelklausel außer Kraft gesetzt worden sei. Wer hat sie außer Kraft gesetzt?

**Takada:** Das waren zwei kleine Parteien, die zur Zeit an der Regierung beteiligt sind, die Sozialisten und eine andere Partei. Die Zweidrittelklausel galt auch für diese Parteien. Daher mußten diese nach der Verabschiedung der entsprechenden Regelung einige zusätzliche politische Parties geben, um die Staatsfinanzierung in voller Höhe bekommen zu können. Aber das war für die kleinen Parteien, besonders für die Sozialisten, schwierig, weil diese Parteien nur geringe Chancen hatten, durch solche Veranstaltungen mehr Gelder zu bekommen. Als sich abzeichnete, daß wegen der Zweidrittelklausel die Sozialisten im ersten Jahr nicht alle nach der Regelung möglichen staatlichen Gelder bekommen würden, haben die Sozialisten darauf hingewirkt, daß die Klausel wieder abgeschafft wurde. Dabei hat ihnen geholfen, daß es bei der Einführung dieser Klausel in der Öffentlichkeit keine Diskussion über deren Sinn und Zweck gab.

Diese Klausel, die sich an das deutsche Modell anlehnt, wonach die Parteien mindestens die Hälfte ihrer Einnahmen selbst beschaffen müssen, geht von der Annahme aus, daß die Parteien doch gesellschaftlichen Charakter haben. Gerade das ist aber in der öffentlichen Diskussion in Japan nicht zum Ausdruck gekommen. Deswegen konnte diese Regel ohne große Kritik einfach beseitigt werden, weil sie für die Parteien unangenehm war. Es gab natürlich einige Kritik in den Zeitungen, aber die Artikel waren ziemlich klein und auch nicht auf der ersten Seite. Eigentlich war es ein großer Skandal, aber weil es keine richtige öffentliche Diskussion gab, war es möglich, die Regelung abzuschaffen. Das Ausbleiben der öffentlichen Kritik war auch darauf zurückzuführen, daß selbst die LDP, die Partei mit dem traditionell höchsten Spendenaufkommen, zusätzliche politische Parties in aller Eile veranstalten mußte, um die volle staatliche Unterstützung zu bekommen. So waren also alle Parteien an der Aufhebung der Zweidrittelklausel interessiert und es entstand keine Diskussion darüber.

**Weihrauch:** Ich habe noch eine Ergänzungsfrage zu der Finanzierung der Parteien in Japan. Werben die Parteien im Rundfunk und Fernsehen vor den Wahlen für ihre Ziele? Dürfen sie Sendezeit kaufen: werden sie vom Staat unterstützt oder von den Sendern?

**Takada:** Das japanische Wahlkampfesystem ist sehr streng geregelt. Grundsätzlich sind alle Tätigkeiten, die nicht ausdrücklich erlaubt sind, verboten. Allerdings gelten diese strengen Regeln nur innerhalb der 10tägigen offiziellen Wahlkampfzeit, vorher aber ist fast alles erlaubt. Innerhalb der Rundfunk- und Wahlwerbesendungen gibt es private Vereinbarungen darüber, daß der Rundfunk im Wahl-

kampf neutral bleiben muß. Deswegen ist es z. B. typisch in den japanischen Nachrichten, daß in der Wahlkampfzeit die Politiker oder Kandidaten nur von hinten gezeigt werden. Dies ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, aber die Regel in der Wahlkampfzeit, also während der letzten 10 Tage vor der Wahl. Immer schon bekamen die Kandidaten oder Parteien im Fernsehen kostenlose Werbesendungen, vom Staat finanziert. Und seit - ich nehme an - 20 Jahren können die Parteien zusätzlich Sendezeit kaufen, wenn sie genügend Geld haben. Dabei ist es aber ausdrücklich verboten, daß Kandidaten in dieser Werbung erwähnt werden. Die Parteien sollen nur für sich selbst werben.

**Stefanou:** Das europäische Parteienverständnis hat doch mit der politischen Auseinandersetzung innerhalb der Kultur zu tun, setzt Konflikte voraus, soziale Konflikte. Auch heutzutage, wo man sagt, daß die Konfliktlinien unscharf geworden sind, sieht man beispielsweise am Problem der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, wie diese sozialen Konflikte wieder sichtbar werden. Und da frage ich mich, wie es eigentlich in der japanischen Gesellschaft ist. Hierzulande hat man doch das Bild einer konfliktfreien Gesellschaft. Man hört fast nichts über Streiks oder harte politische Auseinandersetzungen. Ich frage mich: Wo sind diese sozialen Konflikte in der japanischen Gesellschaft zur Zeit sichtbar? Was bewegt die japanische Gesellschaft, und wodurch lassen sich überhaupt die japanischen Parteien unterscheiden?

**Takada:** Natürlich gibt es viele Konflikte in der japanischen Gesellschaft. Japan ist kein Land der Harmonie. Der große Unterschied zu Europa liegt aber darin, wie diese Konflikte ausgetragen werden. Oftmals ist es so, daß Konflikte nicht öffentlich ausgetragen werden. Statt dessen versucht man durch Schlichtung, den Konflikt zu lösen. Und wie ist es dann mit politischen Parteien? Es gibt sicher viele politische Konflikte, wie z.B. Umweltprobleme, und diese Konflikte werden natürlich im Wahlkampf thematisiert. Die Lösung wird aber durch die Abgeordneten hinter den Kulissen herbeigeführt; entweder durch Gespräche mit der zuständigen Abteilung im Ministerium oder durch interne Gespräche zwischen den Interessengruppen. Die Politiker spielen also die Rolle eines Vermittlers. Dadurch werden Probleme gelöst, aber diese Erledigung wird erstens nicht öffentlich bekannt gemacht und zweitens ist sie deswegen kein Maßstab für die Zukunft. Deutschland hat hingegen eine ganz andere Lebensweise und schafft ganz klare abstrakte Gesetze. Der Japaner oder die japanische Gesellschaft hingegen versuchen eine konkrete Lösung, aber diese Bemühungen bringen keine Regelung für die Zukunft. Dieser Umstand macht die Probleme in der japanischen Gesellschaft unsichtbar, besonders für diejenigen, die nicht zu dieser Gesellschaft gehören, wie z.B. die ausländischen Medien. Das ist das Problem.

**Marutschke:** Nach dem Ergebnis Ihres Vortrages hat man den Eindruck, in Japan seien die Parteien etwas sehr Elitäres. Die Mitwirkung, die Beteiligung der Bevölkerung in der Partei kommt jedenfalls

## Diskussion

nicht so zum Tragen. Sie sprachen von Hindernissen, die den Durchschnitt der Bevölkerung daran hindern, in der Parteipolitik tätig zu sein. Das ist ja an sich auch ein Demokratieproblem. Gibt es in Japan Bestrebungen, dieses Problem dadurch zu lösen oder zu fördern, daß breitere Bevölkerungskreise in die Politik kommen können?

**Takada:** Normalerweise kann die Bevölkerung in Japan nicht über die Parteien, sondern nur über die einzelnen Abgeordneten ihre Interessen durchsetzen. Der einzelne Abgeordnete ist bereit, sich um die konkreten Interessen der Wähler zu kümmern. Die Bevölkerung kann aber nicht die Politik der Partei, wie z.B. die Arbeits-, Umwelt- oder Bildungspolitik, beeinflussen. In Japan sehe ich zur Zeit keine Ansätze, die Einflußmöglichkeiten einer Partei auf die Politik zu vergrößern. Möglicherweise könnte so etwas jedoch auf kommunaler oder präfekturer Ebene passieren, wo die Lage etwas anders ist. Dort könnten Bürgerbewegungen ziemlich großen Erfolg haben, wie z.B. bei der Bürgermeister- und Gouverneurswahl, der Volksentscheidung etc. Auf nationaler Ebene sehe ich zur Zeit gar keine Ansätze, bis auf eine kleine Hoffnung. Es gibt einen Versuch, eine sog. Netzwerkpartei zu schaffen. Diese Partei soll ein Zusammenschluß von Bürgerbewegungen sein, die es ja in vielen Städten schon gibt. Die Bürgerbewegungen einigen sich auf einen Kandidaten pro Wahlkreis, und die Abgeordneten aus den einzelnen Städten wollen dann auch im Parlament zusammenarbeiten. Innerhalb der Bürgerbewegungen gibt es aber viele Meinungsunterschiede, daher sind diese Bestrebungen zur Zeit ziemlich mühsam. Ich weiß nicht, ob diese Bestrebungen in absehbarer Zukunft bestimmte Erfolge erreichen können. Aber meiner Ansicht nach ist nur dieser Weg die einzig gangbare Alternative zu den etablierten Parteien.

**Schmidt:** Gibt es denn innerhalb der Parteien eine Willensbildung von unten nach oben, die satzungsmäßig abgesichert ist?

**Takada:** Dies ist je nach Partei unterschiedlich. Wie gesagt, die innerparteiliche Demokratie im Sinne der Willensbildung von unten nach oben ist besonders in den großen Parteien nur sehr schwach ausgeprägt, obwohl die Willensbildung der japanischen Parteien einen pluralistischen Charakter hat. Natürlich gibt es Konflikte innerhalb der Parteien, auch rechtliche Konflikte, aber die staatlichen Gerichte halten sich bei der Beurteilung innerparteilicher Konflikte stark zurück. Die Konflikte werden daher parteiintern gelöst.

**Schmidt:** Gibt es eine Schiedsgerichtsbarkeit?

**Takada:** Die gibt es nicht. Darüber hinaus gibt es auch keine gesetzlichen Regeln über die Organisation der Parteien. Außerdem haben wir keine Verfassungsbestimmung wie Art. 21 GG. Nur Art. 47

der japanischen Verfassung enthält Bestimmungen über die Wahlen, und darauf basierend könnte der Gesetzgeber bestimmte Regeln schaffen, die die Kandidatur innerhalb der Parteien gesetzlich regelt. Dadurch könnte der demokratische Prozeß in diesem, aber nur in diesem Bereich ermöglicht werden.

**Silva:** Eine Frage hätte ich noch: Als Sie gerade aufgeschlüsselt haben, welche Einkünfte ein einzelner Abgeordneter hat, da meine ich mich erinnern zu können, daß Sie auch direkte Spenden an den Abgeordneten mit aufgeführt haben. Also nicht nur Spenden über die Partei, sondern direkt an den Abgeordneten. Das würde aber doch bedeuten, daß auch ein ziemlich starker Einfluß genommen wird, u.A. auf Abstimmungen oder auf die Willensbildung. Bedeutet dies nicht, daß man dann eigentlich eine mehr oder weniger offene und offensichtliche Korruption hat?

**Takada:** Tatsächlich ist die Korruption in Japan ein strukturelles Problem. Allerdings hat sich die Interessenvertretung stark verkompliziert. Früher gab es eine ziemlich klare Interessenverbundenheit bei den Abgeordneten. Gab z.B. die Großindustrie Spenden, war es ziemlich einfach für die Abgeordneten, diese Interessen zu vertreten. Aber heute hat sich die Lage geändert. Die Abgeordneten bekommen von mehreren Interessenverbänden Gelder, d.h. der Abgeordnete kann sich nicht mehr so leicht für nur einen Verband einsetzen. Der einzelne Verband kann also wichtige politische Entscheidungen nicht mehr direkt beeinflussen. Deswegen funktioniert der Fraktionszwang in Japan, meiner Ansicht nach, doch ziemlich gut.

**Silva:** D.h. also, die Demokratie, die Meinungsfindung, definiert sich quasi über Angebot und Nachfrage und gleicht dies dann irgendwo aus.

**Takada:** Ja, und wie ich erklärt habe, konnte der Abgeordnete diese Interessenverbundenheit dadurch weiterentwickeln, daß er als Vermittler zwischen Interessenvertreter und Ministerium auftrat. Wenn der Abgeordnete aber die Rolle als Vermittler spielen möchte, muß die LDP im Parlament die Mehrheit haben. Deswegen funktioniert der Fraktionszwang trotz der Interessenverbundenheit sehr gut. Einzelnen wird der Abgeordnete nur als Vermittler tätig.

**Eisenhardt:** Herr Takada, Sie haben uns sehr, sehr umfassend über die Parteien in Japan, das politische Umfeld und über die Entwicklungen des Parteienrechts informiert. Ich meine, es gibt große Unterschiede im System, auch wenn in Deutschland die Parteien ganz zu Anfang ebenfalls nur Vereine waren. So etwas auf fast ausschließlich privatrechtlicher Ebene zu regeln, hat ja auch was für sich, wenn man auf der anderen Seite die Vereinsfreiheit garantiert, wie man das in Japan ja praktiziert. Und daß das für die Parteien nicht weniger Schutz bedeuten muß, zeigen ja auch Ihre Ausführungen zum Parteienverbot. Nochmals sehr, sehr herzlichen Dank für Ihren Vortrag.

# Politische Parteien in einer immer engeren Union der Völker Europas\*

von

Dr. Peter Schiffauer, Luxemburg

Dieses Referat<sup>1</sup> unternimmt den Versuch, auf den von D. Th. Tsatsos erarbeiteten Grundlagen für ein „Europäisches Parteienrecht“ und in Anknüpfung an seine im Europäischen Parlament eingebrachte politische Initiative zur verfassungsrechtlichen<sup>2</sup> Stellung Europäischer Politischer Parteien<sup>3</sup> die Perspektiven zu beleuchten, in denen die Entfaltung Europäischer Politischer Parteien dem politischen und rechtlichen Werden der Europäischen Union angemessen sein kann.

Artikel 138a EG-Vertrag enthält einen verbindlichen Verfassungsauftrag<sup>4</sup> betreffend die Aufgabe und Funktion Europäischer Politischer Parteien. Ihre Entwicklung ist in erster Linie Sache der Selbstorganisation der politischen Kräfte. Je autonomer die politische Entscheidungsgewalt der Unionsorgane wird, um so notwendiger wird ihr Beitrag zu unmittelbarer Legitimation und Kontrolle. Doch die Instrumente der Europäischen Union - strukturell eine „Integration von oben“ - können Europäische Politische Parteien nicht selbst schaffen, sondern nur eine Klarstellung und Unterstützung bewirken.

Die Klarstellung kann begriffliche Elemente aufzeigen, die Europäische Politische Parteien erfüllen müssen - eine abschließende Definition würde der Entwicklung zu weit vorgreifen -, sie kann Rechte und Pflichten präzisieren. Unterstützungsmaßnahmen können das tatsächliche Umfeld für ihr Tätigwerden verbessern - dazu gehören auch die Fragen einer Finanzierung aus öffentlichen Mitteln. Diese Elemente sind im Arbeitsdokument von D. Th. Tsatsos für den Institutionellen Ausschuß des Europäischen Parlaments im einzelnen ausgearbeitet.

Ausgehend von der so beschriebenen konstitutionellen Stellung soll hier der Frage nachgegangen werden, ob und gegebenenfalls welcher Zusammenhang besteht zwischen dem theoretischen Modell.

---

\* Dieser Beitrag gibt den Vortrag wieder, den der Verfasser auf Einladung des Instituts am 30.10.1996 in Hagen hielt.

<sup>1</sup> Die Beratungen im Europäischen Parlament zum Thema Europäische Politische Parteien bilden für die nachstehenden Ausführungen lediglich den Anknüpfungspunkt. Die vom Verfasser hier entwickelten Überlegungen stehen, soweit sie über die im Arbeitsdokument von Dimitris Th. Tsatsos (Fn. 3) behandelten Fragen hinausgehen, allein in seiner persönlichen Verantwortung und sind nicht Gegenstand von Beratungen oder Beschlüssen des Europäischen Parlaments.

<sup>2</sup> EuGRZ 1994, S. 45 ff.

<sup>3</sup> PE 218.741.

<sup>4</sup> Die Gründungsverträge der Europäischen Union sind nicht „Verfassung“ in formellem Sinn, haben aber, wie der Europäische Gerichtshof festgestellt hat, materiell Verfassungsrang, bzw. - in der Terminologie von Dimitris Th. Tsatsos - „Verfassungsqualität“.



mit dem der europäische Integrationsprozeß vorgestellt wird, und den Organisationsformen politischer Willensbildung, die Europäische Politische Parteien in der Gegenwart annehmen und möglicherweise in Zukunft wählen werden.

Das Vorhandensein eines solchen Zusammenhangs wird vorausgesetzt in dem gemeinhin akzeptierten Argument, daß für Europäische Politische Parteien nicht genau das Gleiche gelten kann wie für Parteien auf staatlicher Ebene, da die Europäische Union kein Staat ist. Wie allerdings die Europäische Union zu qualifizieren ist, und in welchen Punkten Europäische Politische Parteien von innerstaatlichen Parteien verschieden sein müssen, darüber herrscht Unklarheit.

Die herrschende Lehre hat seit J. Ipsen die Europäische Integration als Phänomen sui generis, weder Staatenbund noch Bundesstaat, begriffen. Für deutsche Juristen hat das Bundesverfassungsgericht den Terminus „Staatenverbund“ geprägt. In dem Ausdruck, den der französische Übersetzer dieses Urteils hierfür gewählt hat, „groupement d'Etats“, wird die bestehende rechtliche Bindung nur unzureichend wiedergegeben. Besser und frei von abwertenden „technischen“ Obertönen klingt der jüngst von Jacques Delors verwendete Ausdruck „Fédération d'Etats“, doch deckt auch dieser Terminus die Unklarheit der Antwort eher zu. Mit der Begrifflichkeit des Bundesstaats, des Staatenbunds oder mit den erwähnten Neologismen läßt sich die Realität des europäischen Integrationsprozesses nicht adäquat widerspiegeln.

Solche schnell, vorschnell gegriffenen Begriffe verschütten die Frage nach der Möglichkeit einer Transformation von Staat, Souveränität, Macht und Gewalt, die sich in der sich globalisierenden menschlichen Gesellschaft am Ende des 20. Jahrhunderts im allgemeinen und in West- und Mitteleuropa im besonderen zu vollziehen scheint. Sie verschütten die Frage nach dem Wie von Legitimation, Frieden und gerechter rechtlicher Ordnung unter sich wandelnden Bedingungen.

Ist es wirklich erstaunlich, daß das Fortschreiten des Europäischen Integrationsprozesses in ein Kreuzfeuer der Kritik gerät, wenn man sich vergegenwärtigt, daß die Maßstäbe, an denen gemessen wird, diejenigen der Staatenbildung des 18. und 19. Jahrhunderts sind? An dieser Stelle können zu den aufgeworfenen Fragen nur einige isolierte Überlegungen angestellt werden. Der denkerische Zusammenhang, in dem sie stehen, muß erst erarbeitet werden.

Unsere heutigen Vorstellungen vom Staat haben sich in der Zeit bis zum Ende des vergangenen Jahrhunderts entwickelt. Um es mit einer provozierenden, aber wohl treffenden Formulierung von C. Schmitt zu sagen: Vom Beginn der Neuzeit bis zur zweiten Hälfte des neunzehnten Jahrhunderts haben die Staaten Europas die bewohnte Erde unter sich aufgeteilt - und sind in der Ära erst zu dem

geworden, was wir heute unter Staaten verstehen<sup>5</sup>. Ihrer politischen, militärischen und wirtschaftlichen Stärke entsprach ein Selbstverständnis, das den souveränen Staat als Vollendung der politischen Organisation der menschlichen Gesellschaft begreift. So tritt uns heute der Staat bei den Vertretern der konservativen Staatslehre (Isensee, Kirchhof) entgegen. C. Schmitt, auf den sich diese Autoren gerne berufen, begreift den Staat allerdings im Prozeß eines geschichtlichen Wandels, zieht eine Entwicklungslinie vom mittelalterlichen Gegensatz zwischen spiritueller Macht (Papst, Kaiser) und tatsächlicher Herrschaftsmacht (Königtum) über die Zentralstaaten in Form souveräner Monarchien von Gottes Gnaden bis zur Säkularisation, Transformation in den abstrakten konstitutionellen Staat, prinzipiell gleich mit anderen Staaten und als solcher souverän. Und es klingt bei C. Schmitt ganz versteckt die Perspektive an, daß die souveräne Gleichheit der Staaten nicht das letzte Wort der Geschichte sein könnte, daß die Globalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft die Herausbildung von Formationen induziert, die die politischen Geschehnisse auf globalem Niveau bestimmen. Er nennt sie Großmächte, ohne weiter zu bestimmen, ob diese notwendig die Form von Staaten haben müssen oder andere Formen annehmen können.

Es kann hier nicht um eine detaillierte Exegese von C. Schmitt gehen, sondern nur darum, einen durch seine geschichtliche Denkweise vermittelten Denkanstoß aufzunehmen. Kann politische Macht, Herrschaftsgewalt, Souveränität an der Wende zum 21. Jahrhundert nur in der von der Staatslehre bis heute erarbeiteten Form des Staates gedacht werden, oder sind andere Formen vorstellbar? Wenn letzteres bejaht werden kann, läßt sich aus der Antwort möglicherweise ein Modell entwickeln, das es uns erlaubt, den Prozeß der Europäischen Integration vorzustellen, ohne uns in der Dichotomie von Bundesstaat und Staatenbund zu verstricken.

Umfangreiches Material, erarbeitet von führenden Soziologen und Theoretikern der Gegenwart, gibt Veranlassung zu der These, daß das Konzept des souveränen Staates immanent auf Machtkonkurrenz, Zunahme und Wachstum angelegt ist und deshalb - auf einem vollständig unter Staaten aufgeteilten Erdball - notwendig zu Auseinandersetzung, zu Unfrieden tendiert, wenn nicht in den Formen des Krieges, dann im Wege ökonomisch-politischer Machtproben (Kalter Krieg).

Für das Modell der griechischen Polis wird dieses Muster ständigen Konfliktes verdeutlicht von M. Cacciari<sup>6</sup>. Die in Platons Staat Sokrates zugeschriebene Vorstellung der Polis meint nicht eine Ordnung, in der die Bürger ihr Leben in Frieden und Gesundheit verbringen und diese Lebensform an ihre Nachkommen weitergeben. Sie meint vielmehr eine im Wachstum befindliche Ordnung, die Bedürfnisse und ihre Befriedigung erfindet, und die auf Konflikt gegründet ist.

<sup>5</sup> Vgl. C. Schmitt, *Der Nomos der Erde*, 3. Auflage, Berlin 1988.

<sup>6</sup> M. Cacciari, *Geo-Filosofia dell'Europa*, 2ed. Milano 1994, S. 29 ff.

Dem immanenten Unfrieden der Polis (durch *polemos* und *stasis*) wird der Gedanke einer „stabilen Form“ („*una forma stabile, ... essere stato*“<sup>7</sup>) gegenübergestellt. Doch diesen könnten die Menschen nicht verwirklichen. Nur ein Gott könnte ein Zusammenleben der freien Bürger der Polis in Frieden und Gerechtigkeit garantieren.

Die gleichen Argumente scheinen auf die die Erde besetzenden, als willensfreie Personen (souverän) vorgestellten Staaten übertragbar zu sein. Daß sich die souveränen Staaten einer globalen Rechtsordnung unterwerfen, bleibt die kontrafaktische Prämisse des Völkerrechts, zumal bei seiner, von der herrschenden Lehre vorgestellten, dualistischen Geltung. Anderes kann sich nur aus zwischenstaatlichen Verträgen ergeben, die institutionelle Strukturen verfassen und sie mit Instrumenten ausstatten (UNO-Sanktionen und Friedenstruppen, EG-Gesetzgebung und exekutive Kompetenzen). Hieran wird im folgenden anzuknüpfen sein.

Für die Feudalgesellschaften des Mittelalters beschreibt N. Elias<sup>8</sup> den Weg zur Staatenbildung als einen pyramidalen Prozeß von Konkurrenz- und Ausscheidungskämpfen zwischen Herrschaftsbereichen. Vom Zustand der äußersten, feudalen Desintegration Europas nach dem Zerfall des Römischen Reiches und den Völkerwanderungen bilden sich in Konkurrenz- und Ausscheidungskämpfen kleinster Gebiets Herrschaften größere Territorialherrschaften, die miteinander weiter in Ausscheidungskämpfen stehen, bis langsam einige wenige und schließlich eine der kämpfenden Einheiten als Sieger hervorgeht. Der Sieger bildet die Monopolzentrale, die sich zu einer Staatsorganisation entwickeln kann. Die so entstandenen Staaten bilden allerdings ihrerseits labile Gleichgewichtssysteme, innerhalb derer sie unter dem Druck der Konkurrenzmechanismen in Konflikt geraten, so daß jeder Verband der stehen bleibt und nicht an Stärke gewinnt, in die Gefahr kommt, schwächer und von anderen Staaten abhängig zu werden. Bei Abwesenheit eines Zentralmonopols drängen sich so jeweils die mächtigen Staatsverbände in einer unaufhörlichen Schraubenbewegung zur Ausdehnung und zur Verstärkung ihrer Machtposition.<sup>9</sup>

Für die Staaten des 18. und 19. Jahrhunderts, die sich gegenseitig als gleich freie Souveräne, als „*justus hostis*“ anerkennen, beschreibt C. Schmitt<sup>10</sup>, wie das relativ stabile Gleichgewicht dieser Staaten in Europa, die Beschränkung des Krieges auf militärische Kraftproben zwischen staatlichen Arenen unter Bannung des Vernichtungskrieges, gepaart ist mit einer unbeschränkten und rücksichtslosen wirtschaftlichen und militärischen Expansion („Landnahme“) dieser Staaten in nichteuropäischen Gebieten.

<sup>7</sup> M. Cacciari a.a.O. S. (Fn. 6), 31.

<sup>8</sup> N. Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation*, Bern 1969.

<sup>9</sup> N. Elias a.a.O. (Fn. 8), S. 434.

<sup>10</sup> Vgl. *Der Nomos der Erde* (Fn. 5), insbesondere S. 112 ff., S. 156 ff.

Erst im Angesicht des millionenfachen Sterbens in den Volks- und Vernichtungskriegen des 20. Jahrhunderts wurde es ernsthaft unternommen, die unheilvolle Schraubenbewegung durch Überwindung der staatlichen Souveränität zu unterbrechen. Diesen Schritt gilt es zu verdeutlichen und seine Bedeutung für die Form des Staates auszuarbeiten.

In seiner beeindruckenden Analyse des Phänomens der Macht von Menschen über Menschen entwickelt E. Canetti<sup>11</sup> den unlösbaren Zusammenhang von Macht und Vermehrung. Machtgebilde sind nur solange stabil, wie sie sich im Wachstum befinden. Hört das Wachstum auf, beginnt der Zerfall. Der Souverän verkörpert die höchste Macht auf dem Wege der Staatswerdung, aber er entzieht sich dieser Gesetzlichkeit nicht. Die Herrschaftsstruktur ändert sich auch nicht, wenn der Begriff des Souveräns, bereits eine Übertragung von der Theologie auf die Staatslehre<sup>12</sup>, in der Form der Volkssouveränität weiter säkularisiert wird. Nach wie vor steht ein Machthaber an der Spitze, nur ist seine Herrschaftsgewalt nicht mehr von einem Gott, sondern vom Volk abgeleitet.

Dies gibt Veranlassung, die hier vorgelegte These weiter zu präzisieren: Der souveräne Staat ist jedenfalls dann - nach innen und nach außen - auf Konflikt angelegt, wenn seine Machtstruktur in Form einer Pyramide aufgebaut ist. Oder, um die These in eine Frage zu verwandeln: Kann staatliche Souveränität in anderen als in pyramidalen Formen organisiert werden?

Die Verwendung des Wortes Souveränität oszilliert in der modernen Rechtssprache zwischen zwei Polen: Der Bedeutungsaspekt unabgeleiteter Herrschaftsgewalt manifestiert sich z.B. im Ausdruck der Volkssouveränität; der Bedeutungsaspekt einer umfassenden obersten rechtlichen Befugnis hat sich in der Vorstellung einer Übertragung von Souveränitätsrechten (z.B. auf überstaatliche Organisationen) niedergeschlagen. Diese Oszillation läßt sich wenigstens bis in die zwanziger Jahre dieses Jahrhunderts zurückverfolgen. Im Grunde ist sie aber bereits in der Lehre von J. Bodin angelegt, der den Begriff der Souveränität prägte und ihn als das ausschließliche Recht des Herrschers definierte, Recht im allgemeinen und im besonderen zu setzen, ohne dabei selbst rechtlich gebunden zu sein.<sup>13</sup> In der Lehre von C. Schmitt<sup>14</sup> ist Souveränität die äußerste Gewalt des Staates, zwar nicht als persönlicher Souverän, doch als ideelle Person gedacht. Souveränität in diesem Sinne ist unteilbar. Souverän ist, wer über den Ausnahmezustand entscheidet. Gegenüber dieser, aus der Perspektive des autoritären Obrigkeitsstaates fließenden Auffassung unternimmt es H. Kelsen<sup>15</sup> die staatliche Ordnung und Souveränität als Rechtsbegriffe zu konstruieren. Die im Staat geltende Über- und Unterordnung

<sup>11</sup> E. Canetti, *Masse und Macht*, zitiert nach Taschenbuchausgabe 1980.

<sup>12</sup> Vgl. C. Schmitt, *Politische Theologie*, 7. Auflage, Berlin 1996, S. 43.

<sup>13</sup> Vgl. D. Grimm, *Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition in Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/Main 1987.

<sup>14</sup> C. Schmitt, *Politische Theologie*, 7. Auflage, Berlin 1996, S. 11 ff.

<sup>15</sup> H. Kelsen, *Das Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts*, Tübingen 1920.

beruht darauf, daß vom zentralen normativen Zurechnungspunkt bis zur untersten Stufe Ermächtigungen und Kompetenzen ausgehen. Die höchste Kompetenz kommt nicht einer Person oder einem soziologisch-psychologischen Machtkomplex zu, sondern nur der souveränen Ordnung selbst in der Einheit des Normensystems.

Nach H. Kelsen kann der Grund für die Geltung einer Norm wiederum nur eine Norm sein, der Staat wird für die juristische Betrachtung reduziert auf seine Kompetenz-Kompetenz und ist letztlich identisch mit seiner Verfassung.

Es sei hier angemerkt, daß in der Debatte um das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 1993 zum Vertrag über die Europäische Union<sup>16</sup> beide Oszillationspole des Souveränitätsbegriffs eine Rolle spielten, einerseits im Argument der Unteilbarkeit der Souveränität und andererseits in der Verneinung der Staatsqualität der Union mangels einer Kompetenz-Kompetenz.

Das Fortdauern dieser Oszillation legt nahe, daß beide Lehren zutreffende Aspekte eines Phänomens erfassen, aber nicht in dem vermeintlichen Ausschließlichkeitsverhältnis stehen. Souveränität einerseits als unteilbare äußerste Gewalt, andererseits als durchaus Teilungen und Übertragungen zugängliche Kompetenz-Kompetenz aufzufassen, ist kein Widerspruch. Aus der Spannung zwischen diesen beiden Polen läßt sich vielmehr ein neues Modell entwickeln, das vielleicht dazu beiträgt, die institutionelle Wirklichkeit der Europäischen Union besser zu verstehen.

In den Europäischen Verträgen haben die Mitgliedstaaten sich verpflichtet, beträchtliche Teile ihrer Kompetenzen nur noch gemeinsam durch gemeinsame Organe auszuüben. Durch gemeinsame Ausübung ihrer Kompetenz-Kompetenz im Wege des Vertragsschlusses haben sie eine neue, für sie verbindliche gemeinsame Rechtsetzungssouveränität geschaffen. Doch gleichzeitig wird niemand bestreiten, daß in dem bestehenden institutionellen Gefüge die Mitgliedstaaten über die faktische Macht verfügen, das gemeinsam gesetzte Recht zu brechen. In dem (von C. Schmitt gebrauchten) Sinne der äußersten (unteilbaren) Gewalt liegt die Souveränität in der Europäischen Union nach wie vor bei den Mitgliedstaaten, auch in bezug auf die Bereiche, in denen sie ihre Rechtsetzungssouveränität zur gemeinsamen Ausübung verbunden haben.

Zu Recht betont K. Hänsch, daß bei der auf den Gemeinschaftsverträgen beruhenden gemeinsamen Ausübung von Souveränitätsrechten nicht von einem Souveränitätsverlust der Mitgliedstaaten die Rede sein kann, sondern nur von einem Souveränitätsgewinn, weil es um Maßnahmen auf Gebieten geht, auf denen ein einzelner Mitgliedstaat nicht mehr wirksam handeln kann.

---

<sup>16</sup> BVerfGE 89, S. 155 ff.

Diese Überlegungen gestatten den nächsten Schritt bei der Formulierung der hier vorgestellten These: Die supranationale Erfahrung der Europäischen Union gibt Anlaß zu einer neuen Ausdifferenzierung des Souveränitätsbegriffs.

Zur Verdeutlichung dieses Schritts erscheint es hilfreich, zu vergegenwärtigen, daß der Souveränitätsbegriff des demokratischen Staates bereits umfangreiche Ausdifferenzierungen gegenüber dem ursprünglichen Souveränitätsbegriff enthält. So weist N. Elias<sup>17</sup> darauf hin, daß in der Position des mittelalterlichen Feudalherrn, des Fürsten, die Funktion des reichsten Mannes, des größten Unternehmers mit der Funktion des Herrschers, der Ausübung der administrativen, militärischen und jurisdiktionellen Verfügungsgewalt noch in einer einzigen Person vereint sind. Die Scheidung privater Wirtschaftstätigkeit von öffentlicher Gewalt ist eine erste wichtige Ausdifferenzierung. Ein weiterer wichtiger Schritt ist zu Beginn der Neuzeit die Entwicklung der Lehre von der Gewaltenteilung. Ihr Begründer Montesquieu fordert, die Ausübung öffentlicher Gewalt auf voneinander unabhängige Organe der Gesetzgebung, Exekutive und Judikative zu übertragen; damit wird sie aus der unmittelbaren Verfügungsgewalt des Souveräns ausdifferenziert.

Der bislang letzte in Europa allgemein vollzogene Schritt der Ausdifferenzierung von Souveränität ist der Übergang zu demokratischen Verfassungen. Er ist heute so evident, daß selbst Unrechtsregime sich auf das Demokratieprinzip berufen und demokratische Verfahren vorzugaukeln versuchen. Die Ersetzung des persönlichen Souveräns durch den demokratischen läßt den Begriff der Souveränität nicht so unberührt wie die Metapher von der Volkssouveränität glauben machen möchte.

Denn ein Demos, eine Bürgerschaft, eine Nation oder - unter den spezifischen Bedingungen der deutschen Tradition - das deutsche Volk, kann Souveränität nicht in gleicher Weise ausüben wie eine einzelne Person oder ein Personenkomplex. Der demokratische Souveränitätsbegriff impliziert stets eine Vermittlung durch Organe.

Darüber hinaus ist demokratische Souveränität auch dann, wenn sie als Kompetenz-Kompetenz Grundlage von Gesetzgebung bildet, an die allgemeinen Grundsätze des Rechts gebunden, wie sie sich aus der Europäischen Verfassungskultur<sup>18</sup> ergeben.

Souveränität ist mithin schon längst eine vielfach verschränkte und vermittelte Qualität, von der die letzte unteilbare Gewalt des Machtzentrums nur ein wichtiger Aspekt ist, und nicht, wie C. Schmitt behauptet, der begriffliche Kern. Die bisherigen Ausdifferenzierungen der Souveränität haben

---

<sup>17</sup> N. Elias a.a.O. (Fn. 8), S. 204.

<sup>18</sup> Hierzu vgl. P. Häberle, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: EuGRZ 1991, S. 261 ff.; D. Th. Tsatsos, Die Europäische Unionsgrundordnung, in: EuGRZ 1995, S. 287 ff.

gemeinsam, daß sie gedanklich auf eine Spitze, einen höchsten Punkt ausgerichtet sind, die die Form einer Pyramide haben - auch wenn der Demos als Bezugspunkt nur noch ideell als eine Spitze vorgestellt werden kann.

Die Neuerung, zu der das Werden der Europäischen Union Anlaß gibt, ist eine Vorstellung von Ausdifferenzierungen der Souveränität, die nicht mehr pyramidenförmig sind. In der Europäischen Union sind bisher die Machtzentren auf der mittleren Ebene (in den Mitgliedstaaten) verblieben<sup>19</sup>, doch sind ihre Souveränitäten auf der oberen Ebene (Union) in der Weise verschränkt, daß sie mit größerer Wirksamkeit durch gemeinsame Organe einheitlich handeln können, während ihre rechtliche Befugnis zu einseitigem Handeln eingeschränkt ist. Durch die Teilhabe an der gemeinsamen Souveränitätsausübung wird die einzelstaatliche Souveränitätsausübung in ähnlicher Weise mittelbar, wie es die Herrschaft des konstitutionellen Monarchen nach der Konstituierung einer Regierung, eines Parlaments und einer unabhängigen Gerichtsbarkeit wurde. Wenn man die letztere auf Montesquieu<sup>20</sup> zurückgehende Struktur als „innere Gewaltenteilung“ bezeichnet, könnte man die in der Europäischen Union verwirklichte Struktur mit der Bezeichnung „äußere Gewaltenteilung“ charakterisieren. Denn solange die Machtzentren in den Mitgliedstaaten verbleiben, teilen und verschränken die Mitgliedstaaten ihre Staatsgewalt durch das Zusammenlegen von Souveränitätsrechten.

In der Europäischen Union entsteht und funktioniert also eine nicht pyramidenförmige Struktur von Souveränität. Sie ist wohl deshalb lebensfähig, weil politische Kultur, Rechtsbewußtsein und wirtschaftliche Interessen stark genug sind zu verhindern, daß die auf der oberen (gemeinsamen) Ebene geschaffene Rechtsgemeinschaft durch die bei den Mitgliedstaaten verbliebene letzte Gewalt nachhaltig in Frage gestellt wird.

Wenn diese Hypothese zutrifft und die entstandene Ordnung sich mit dieser Struktur als auf Dauer lebensfähig erweist, wird man der Frage nicht ausweichen können, ob wir nicht nur eine neue Ausdifferenzierung der Souveränität, sondern auch eine Transformation des Staates erleben, seine Umwandlung von einer pyramidenförmigen, auf Konkurrenz und Konflikt ausgelegten Form in eine nicht-pyramidale Form nicht nur horizontal, sondern auch vertikal verschränkter Gewalten, in der Konflikt und Konkurrenz der Einzelstaaten in gemeinsamen Institutionen und gemeinsamer Rechtsordnung aufgehoben sind, die ihrerseits über kein eigenes Machtzentrum verfügen. Bei solcher Verschränkung ist es durchaus denkbar, daß die einzelnen konkurrierenden Systeme und die

---

<sup>19</sup> C. Deubner, Europäische Integration 3/96, hat kürzlich den Europäischen Rat als „Machtzentrum“ bezeichnet, doch in seinen weiteren Ausführungen wird die intergouvernementale Struktur dieses Organs uneingeschränkt anerkannt - der Europäische Rat ist eben kein Machtzentrum an der Spitze einer Pyramide.

<sup>20</sup> L' esprit des Lois.

übergreifende Rechtsordnung sich gegenseitig stabilisieren, daß also die Entwicklung nicht auf die Herausbildung eines neuen, übergeordneten Machtzentrums hinausläuft.

Die bisherigen Überlegungen lassen sich in folgender These zusammenfassen: Die Europäische Union in ihrer jetzigen Verfaßtheit hat das Potential, sich zu einem Staat neuartigen Typus zu entwickeln, der nicht mehr pyramidenförmig aufgebaut ist, sondern in dem die Souveränität in einer Mehrzahl autonomer Machtzentren und in einer sie überwölbenden gemeinsamen Rechtsordnung ausdifferenziert ist<sup>21</sup>. Die legislativen und judikativen Befugnisse der überwölbenden Rechtsordnung durchdringen und überlagern die Rechtsordnungen, die den verschiedenen Machtzentren unterstehen. Das Funktionieren des Systems beruht darauf, daß sich die Macht dem Recht unterwirft. Die spezifische Leistung des Systems ist eine Effizienzsteigerung durch gemeinsames Handeln und eine Verschränkung autonomer Macht in gemeinsamen Institutionen. Die Konkurrenz- und Verdrängungsmechanismen zwischen autonomen Machtzentren werden in Form institutioneller Konflikte verarbeitet. Trotz unverändertem Weiterwirken der historisch bedingten Konkurrenz- und Verdrängungsmechanismen auf der Ebene der Subsysteme kann das System als ganzes als stabil und sich selber reproduzierend gedacht werden.

Das hier beschriebene System ist in den gegenwärtigen Europäischen Verträgen als Option enthalten, aber es folgt nicht notwendig aus ihnen. Zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas wird auch die Herausbildung eines föderalen europäischen Bundesstaates ein legitimes politisches Ziel sein. Hierunter kann man im Lichte des bisher Gesagten Bestrebungen verstehen, die den autonomen Machtzentren der Mitgliedstaaten ein mit eigener Gewalt ausgestattetes Machtzentrum überordnen wollen, das dann auch die rechtliche Kompetenz-Kompetenz an sich zieht. Die Verwirklichung dieser Option hätte zur Folge, daß - wie auch immer im einzelnen gestaltete - „Vereinigte Staaten von Europa“ den anderen, als pyramidenförmige Staaten organisierten Großmächten der Erde im Konkurrenz- und Verdrängungskampf gegenübertreten, d.h. den Konflikt der souveränen Staaten in gesteigerter Größenordnung fortsetzen.

Andererseits gibt es politische und wissenschaftliche Meinungen, die gegenüber dem hier beschriebenen System die Rolle der einzelnen Staaten im Rahmen der Europäischen Verträge stärker betonen, sie nicht nur als (demokratisch legitimierte) Machtzentren, sondern als privilegierte Zentren demokratischer Willensbildung begreifen.

In den letzten Jahren wurde in Deutschland bisweilen die Meinung vertreten<sup>22</sup>, die Beschlußfassung auf der Ebene der Europäischen Union könne nicht demokratisch organisiert werden. Dabei stützte man sich hauptsächlich auf zwei Argumente:

---

<sup>21</sup> Bei der weiteren Ausarbeitung des Gedankens wird auch die vertikale Ausdifferenzierung „nach unten“ - Länder, autonome Regionen, Autonomie oder Selbstverwaltung von Gemeinden zu berücksichtigen.

<sup>22</sup> Vgl. beispielsweise D. Grimm, Der Mangel an europäischer Demokratie, in: Der Spiegel 43, 1992.



- es gäbe kein europäisches Volk als Subjekt europäischer Demokratie;
- die außerrechtlichen Voraussetzungen demokratischen Lebens seien nicht erfüllt.

Hierzu sei klar und deutlich gesagt, daß jedes dieser Argumente ein Fehlschluß ist.

Von der aristotelischen „Politeia“ bis zum „Verfassungsstaat“ der Neuzeit reicht eine europäische Denktradition, die staatliche Souveränität und Legitimität von einer pluralistischen Bürgerschaft - einer „Civitas“ - ableitet und nicht von einer singulären Kollektivperson „Volk“ oder „Nation“ nach der Denkweise von Rousseau oder Sieyès. H. Schneider<sup>23</sup> hat dies sehr überzeugend im einzelnen belegt.

Während C. Schmitt den Staat als im geschichtlichen Wandel stehend begreift, haben seine Schüler in einer unhistorischen, nur noch begrifflichen Exegese den Staat als endgültige Form verabsolutiert. Nur bei dieser keinesfalls denknotwendigen Übertreibung kann ein unlösbarer Zusammenhang von Staat und Demokratie postuliert werden.

Die Väter des deutschen Grundgesetzes waren aufgeschlossen gegenüber künftigen Entwicklungen. In einer Zeit, in der vielfältige Optionen für die europäische Integration - bis hin zu einem Europäischen Bundesstaat - diskutiert wurden, haben sie das Grundgesetz für die europäische Integration ausdrücklich offen gehalten. Es ist abwegig, unterstellen zu wollen, sie hätten den Nationalstaat verabsolutieren und die europäische Tradition bürgerschaftlichen Denkens zurückweisen wollen, als sie in Art. 20 GG formulierten, daß alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. So darf man die Sprache des Grundgesetzes nicht mißverstehen.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der These, der Staat sei das einzig mögliche Gefäß demokratischer Willensbildung, zeigt also, daß auch andere Organisationsformen demokratischer Willensbildung möglich sind. Doch bleibt das „Europa der Nationen“ eine legitime - konservative - politische Wahl, die freilich hinter dem im Vertrag über die Europäische Union erreichten Integrationsstand zurückfällt.

Die politische Wahl zwischen den drei strukturellen Perspektiven für die Weiterentwicklung der Europäischen Union (Bundesstaat, nichtpyramidaler Staat, Europa der Nationen) ist nicht endgültig getroffen. Die Reformen der Gründungsverträge haben auf dem Weg über die Direktwahl zum Europäischen Parlament, die Stärkung seiner Haushaltsbefugnisse, seine Entwicklung zum Mitgesetzgeber durch die Einheitliche Europäische Akte, dem Vertrag über die Europäische Union

<sup>23</sup> H. Schneider, Die Europäische Union als Staatenverbund oder als multinationale „Civitas Europea“?, in: Gedächtnisschrift für E. Grabitz, München 1995, S. 677 ff.

und der Regierungskonferenz 1996 die die Mitgliedstaaten überwölbende Rechtsgemeinschaft schrittweise intensiviert und erweitert. Gleichzeitig wurden verschiedene Formen intergouvernementaler Zusammenarbeit, vor allem in Bereichen, die nahe am Machtzentrum liegen, beibehalten. Für die weitere Entwicklung des Integrationsprozesses ist zwar bei anstehenden Erweiterungen (bzw. bei Assoziationsverträgen im Vorfeld) das Europäische Parlament durch ein Zustimmungsrecht beteiligt. Wenn es um die Verfaßtheit der Europäischen Union und ihre Weiterentwicklung geht, liegt die Entscheidung aber ausschließlich bei den Machtzentren der Mitgliedstaaten (vgl. Artikel N EG-Vertrag). Die von einer Mehrheit des Europäischen Parlaments getragene Forderung nach einem Zustimmungsrecht des Europäischen Parlaments bei Vertragsänderungen findet in der gegenwärtigen Regierungskonferenz kaum Unterstützung.

Diese Analyse zeigt, daß im aktuellen politischen Kräftefeld wohl Positionen formuliert werden, die konzeptionell in der Perspektive eines europäischen Bundesstaats oder eines Europas der Nationen stehen. Das Gravitationszentrum der mit politischer Entscheidungsgewalt ausgestatteten Willensäußerungen geht aber in die Richtung eines weiteren Ausbaus des spezifischen Systems der Gemeinschaft, das hier mit dem Modell einer im Werden begriffenen, nicht-pyramidenförmigen Staatsform umschrieben wurde.

Wenn ein solches Modell in der theoretischen Diskussion Anerkennung fände, könnte die institutionelle und politische Wirklichkeit der Europäischen Union nicht länger als unfertiger und damit mangelhafter Bundesstaat oder als eine übersteigerte und nicht mehr legitimierbare Zusammenarbeit souveräner Staaten dargestellt werden. Ihre Dynamik erschiene vielmehr als Entwicklung in Richtung auf eine neue staatliche Form, die durch ihre innere Struktur die Konkurrenz- und Verdrängungsmechanismen ihrer Subsysteme aufhebt und damit erst stabile Form, in sich ruhender Staat, Garant des Friedens und der Freiheit werden kann.

Wird nicht erst eine solche Form der europäischen Identität, der europäischen Verfassungskultur gerecht? Häberle und Tsatsos weisen darauf hin, daß die europäische Verfassungskultur als Koexistenz der Vielfalt gleichberechtigter Verfassungswirklichkeiten gedacht werden muß.<sup>24</sup> De Giovanni<sup>25</sup> hat jüngst herausgearbeitet, daß europäische Identität nur dialektisch als Nichtidentität erfaßt werden kann und die Formen der politischen Integration Europas deshalb die Integrationsleistung der europäischen Staaten in sich aufheben und nicht etwa überwinden müssen.

---

<sup>24</sup> D. Th. Tsatsos und P. Häberle, a.a.O. (Fn. 18).

<sup>25</sup> Nord-Süd 1966.

Schließlich: Kann die Europäische Union in der Perspektive des entworfenen Modells einer nicht-pyramidenförmigen Transformation des Staates nicht endlich auch für eine breite Öffentlichkeit verständlich, damit glaubwürdig und damit - worauf D. Th. Tsatsos<sup>26</sup> mit Recht hinweist - erst wirklich legitim werden?

Kehren wir zur Ausgangsfrage zurück. Wie können sich in der gegenwärtigen Phase des europäischen Aufbauwerkes Europäische Politische Parteien adäquat organisieren? Aufgrund der dargelegten Analyse komme ich zum Ergebnis, daß die Antwort von der Perspektive des Integrationsprozesses abhängt, die eine politische Familie sich zu eigen macht.

Unter der Prämisse eines europäischen Bundesstaats als Zielvorstellung erscheint es naheliegend, eine Europäische Politische Partei analog zu einer nationalen Partei aufzubauen, föderal gegliedert, mit adäquaten Autonomien, aber hierarchisch geordnet mit einem europäischen Willensbildungszentrum an der Spitze, dem - im Rahmen seiner Zuständigkeiten - die föderalen Zentren untergeordnet sind. Denn bei der vorausgesetzten Prämisse muß die Partei dafür gerüstet sein, in demokratischer Auseinandersetzung das europäische Machtzentrum zu erobern. Dies impliziert - im Rahmen der möglicherweise begrenzten Zuständigkeiten der Europäischen Partei - Willensbildung in strikter Anwendung von Mehrheitsregeln. Die Mitgliedschaftsrechte würden hierarchisch von Stufe zu Stufe (vom Ortsverein bis zur europäischen Ebene) vermittelt, ohne daß auf die Europäische Partei beschränkte individuelle Mitgliedschaften konzeptionell ausgeschlossen wären.

Vor dem Hintergrund eines Europa der Nationen als Zielvorstellung kann die Perspektive des Aufbaus der in Artikel 138a EG-Vertrag genannten Europäischen Politischen Partei nur die Form einer Dachorganisation annehmen, in der die in den Mitgliedstaaten tätigen Parteien als „wahre Organe der demokratischen Willensbildung“ ihre Positionen austauschen und - auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners - gemeinsame Positionen formulieren.

In der Perspektive einer in der geschichtlichen Entwicklung neuen Transformation des Staates zu einer nicht-pyramidalen Form kann die Frage nach einer ihr gemäßen Parteiorganisation nicht in einem Satz abgehandelt werden. Von dem vorausgesetzten Ausgangspunkt ist nur klar, daß die Organisation - anders als die Parteien in den Mitgliedstaaten - nicht auf die Eroberung eines Machtzentrums ausgerichtet sein muß. Die Europäischen Politischen Parteien können sich auf ihren Verfassungsauftrag konzentrieren, zur Herausbildung eines europäischen Bewußtseins beizutragen und den politischen Gestaltungswillen der Bürger auf europäischer Ebene zum Ausdruck zu bringen.

---

<sup>26</sup> D. Th. Tsatsos, Von der Würde des Staates zur Glaubwürdigkeit der Politik, Berlin 1987.

Daraus ergibt sich:

1. Der Aufbau der Partei sollte dem von ihr transportierten europäischen Bewußtsein entsprechen. Es kann also nicht schlichtweg auf eines der verfügbaren herkömmlichen Organisationsmodelle politischer Parteien zurückgegriffen werden.
2. Es bedarf der Klärung, wie politische Willensbildung und damit demokratische Legitimation in einem nicht-pyramidenförmigen System vor- und hergestellt werden kann.

Diese Frage gibt Anlaß zu einer Besinnung auf die Bedeutung von Demokratie im europäischen Kontext.

Herkömmlich verstehen wir Demokratie als Ausübung von Hoheitsgewalt durch die Mehrheit, auf Zeit verliehen, in einer politischen Ordnung, die die Rechte der Minderheit respektiert.

Demokratie ist kein Selbstzweck. Ihr geht es wesentlich um Selbstbestimmung des Menschen, menschliche Würde und aufrechten Gang.

Demokratie hat ihre Wurzeln in Europa. Die freie Entscheidung des Menschen über sein kollektives Schicksal ist die politische Wendung des europäischen Humanismus.

Demokratie ist ein griechisches Wort. Der Historiker Thukydides überlieferte uns die erste Definition. In seiner Rede für die Gefallenen des Peloponnesischen Krieges nannte Perikles die Verfassung des antiken Athen eine Volksherrschaft (démokratía), „weil wir nicht in Rücksicht auf wenige, sondern in Rücksicht auf die größere Zahl der Bürger leben“.

Auch das Bewußtsein von der Identität des Individuums und sein Anspruch auf Selbstbestimmung haben ihren Anfang in Griechenland. Diese Einsicht wurde von B. Snell<sup>27</sup> in seinen Arbeiten über die Entstehung des europäischen Denkens bei den Griechen freigelegt.

Demokratie ist kein Geschenk der Götter, keine vollendete Ordnung, in der wir uns bequem ausruhen können. Selbstbestimmung will immer neu erkämpft werden.

Gelebte Demokratie - außer in kleinsten Gemeinschaften - bedeutet Repräsentation, erfordert Institutionen, in denen auf glaubwürdige Weise um die beste Entscheidung gerungen wird.

Demokratie beruht auf Gleichheit und Freiheit. Doch absolute Gleichheit ist das Ende aller Freiheit. Und unbegrenzte Freiheit bedeutet das Chaos der Anarchie.

---

<sup>27</sup> B. Snell, Die Entdeckung des Geistes, Studien zur Entstehung des europäischen Denkens bei den Griechen, 5. Auflage, Göttingen 1980.

Demokratie ist die Freiheit des Widerspruchs, ist zugleich Streitkultur und Wille zur Integration: die Bereitschaft des einzelnen, sich der Mehrheit unterzuordnen.

Demokratie fordert das Bekenntnis zu gemeinsamen Werten, wie sie beispielsweise in den Menschenrechten verkörpert sind, doch jeder Anspruch eines einzelnen oder einer Gruppe, über die absolute Wahrheit zu verfügen, bedeutet für sie eine Gefahr.

Demokratie kann nicht sein ohne Recht. Nur der Konsens über die unveräußerlichen Menschenrechte und die grundlegenden Prinzipien des Rechts garantiert, daß die Herrschaft der Mehrheit nicht zum Terror des Scherbengerichts, zum bloßen Jakobinismus verkommt.

In der Vielfalt der Verfassungen der europäischen Staaten der Neuzeit ist Demokratie das gemeinsame zentrale Organisationsprinzip. Sie ist zu einem unveräußerlichen Bestandteil europäischer Verfassungskultur geworden. Nur demokratische Willensbildung kann für uns die Ausübung von Hoheitsgewalt legitimieren. Metaphysische Legitimationsmodelle, die aus dem Mittelalter noch weit in die Neuzeit hinein wirkten, sind heute nicht mehr glaubwürdig. Selbst Unrechtsregime versuchen, ihre Herrschaft so darzustellen, als ob sie vom Volkswillen getragen wäre. Auf Dauer kann heute keine politische Ordnung ohne die Zustimmung der Menschen mehr bestehen.

Europa ist auf dem Wege zur Demokratie. Nach Überwindung der rechtsradikalen Diktaturen und dem Zusammenbruch des Kommunismus gibt es für Demokratie prinzipiell keine innereuropäische Grenze mehr. Aber das demokratische Europa ist nicht fertig. Die politische Gegenwart steht vor der Aufgabe, das hier und heute Vorfindliche weiterzubauen.

In der Geschichte Europas hat sich Demokratie in Staaten verwirklicht. Auf dem Weg über Revolutionen und politischen Kampf mit dem Souverän sind die europäischen Völker selbst zum Souverän geworden. Kein Wunder, daß im Begriff der Volkssouveränität Demokratie mit Staatlichkeit verwoben ist. Geburtsort der Demokratie ist der Staat.

Die europäischen Nationalstaaten sind Organismen lebendiger Demokratie. In einer Vielfalt, die für unseren Kontinent typisch ist, repräsentieren ihre Einrichtungen und Traditionen die Souveränität ihrer Völker. Ohne ihre Integrationsleistung gibt es kein demokratisches Europa. Sie allein können es aber auch nicht zustande bringen. Denn die Aufgaben und Erwartungen, die wir heute legitimerweise an „den Staat“ richten, übersteigen die Möglichkeiten einzelner Nationalstaaten.

Wirkliche, glaubwürdige Demokratie in der Gegenwart fordert vielleicht die Transformation des Staates in der hier beschriebenen nicht-pyramidalen Form. Auf jeden Fall schließt sie eine solche Transformation nicht aus.

Durch die bisherige umfangreiche Übertragung von Hoheitsgewalt auf die supranationale Ebene der Europäischen Gemeinschaften wurde wertvolle praktische Erfahrung in bezug auf die Herstellung demokratischer Legitimation in transnationalen Strukturen gewonnen. Die Komplexität der dort stattfindenden Verhandlungen und die kontinuierliche Zunahme von Mehrheitsentscheidungen haben eine effiziente und glaubwürdige Kontrolle durch einzelstaatliche Parlamente unmöglich gemacht.

Volle demokratische Legitimation der gemeinsamen Souveränitätsausübung in den Organen der Europäischen Union kann heute nur noch in der Weise hergestellt werden, daß zur parlamentarischen Kontrolle der im Ministerrat handelnden Regierungen eine echte parlamentarische Kontrolle auf der gleichen Ebene hinzukommt, auf der das Ringen um die politische Gestaltung stattfindet.

Vornehmste Aufgabe der Europäischen Politischen Parteien ist es, den politischen Willen der Bürger der Europäischen Union in den Unionsorganen, vor allem im Europäischen Parlament, glaubwürdig zum Ausdruck zu bringen. Sie haben ihre Rolle bei der Vorbereitung der Europawahlen ebenso wie in einem kontinuierlichen Prozeß der Verwurzelung in der Gesellschaft, ohne den sie nicht zum glaubwürdigen Repräsentationsorgan werden können. Dies hat D. Th. Tsatsos<sup>28</sup> überzeugend herausgearbeitet.

Worin läge nun das Besondere in der Organisation einer Europäischen Politischen Partei, die eine politische Wahl für die Europäische Integration in einer nicht-pyramidalen Staatsform trifft? Der Unterschied läge wohl vor allem darin, daß ihre Willensbildung nicht in erster Linie auf Eroberung eines Machtzentrums ausgerichtet sein muß, sondern sich auf Mitgestaltung einer Rechtsgemeinschaft konzentrieren kann. Die Dialektik zwischen einer Vielfalt von Machtzentren und überwölbender Rechtsgemeinschaft wird sich in ihrem Aufbau widerspiegeln. Ihre Organisation wird nicht die Form einer Pyramide mit einem übergeordneten Entscheidungszentrum an der Spitze annehmen. Sie wird Formen entwickeln müssen, die die Spannung zwischen dem Ringen um gemeinsame Gestaltung auf europäischer Ebene und dem politischen Machtkampf auf einzelstaatlicher Ebene verarbeiten kann.

Eine solche Europäische Politische Partei wird deshalb möglicherweise keine geschlossene Organisation mit einheitlicher Linie sein, sondern eine Organisation, die Widersprüche in ihrem Inneren aushalten und konstruktiv verarbeiten kann. So werden für das Zustandekommen gestalterischer Willensäußerungen auf europäischer Ebene Mehrheitsentscheidungen wohl notwendig

---

<sup>28</sup> D. Th. Tsatsos, a.a.O. (Fn. 2, 3).

sein, die aber gleichwohl implizieren müssen, daß die im innerstaatlichen Machtkampf stehende staatliche Partei einer solchen Mehrheitsentscheidung nicht einfach untergeordnet ist. Die gleiche Dialektik, die sich in einer gleichberechtigten Mitentscheidung von Europäischem Parlament und Ministerrat im Bereich der Unionsgesetzgebung entfalten würde, könnte mutatis mutandis auch für das Verhältnis zwischen einzelstaatlichen Parteien und der sie zusammenschließenden Europäischen Politischen Partei gedacht werden.

Für eine solche Struktur, die nur bei oberflächlicher Betrachtung als widersprüchlich erscheint, lassen sich einfache pragmatische Argumente anführen. Denn ausgehend von gemeinsamen Wertvorstellungen kann eine politische Entscheidung durchaus anders lauten, je nachdem, ob man sie vor dem Hintergrund einer innerstaatlichen Machtkonkurrenz oder in der Perspektive eines gesamteuropäischen Gestaltungsauftrags trifft. Diese Spannung, die sich in der institutionellen Struktur der gemeinschaftlichen Entscheidungsprozesse widerspiegelt, werden auch Europäische Politische Parteien in ihrer künftigen Organisationsstruktur zu bewältigen haben.

Um einem Mißverständnis entgegenzuwirken: Aus den dargestellten Überlegungen ergeben sich keinerlei Einschränkungen des rechtlichen oder begrifflichen Rahmens, der Europäischen Politischen Parteien durch den Verfassungsauftrag des Artikels 138a EG-Vertrag gesetzt ist und der, wie D. Th. Tsatsos es vorschlägt, durch eine Sekundärgesetzgebung klargestellt werden sollte. Zur Verwirklichung politischer Handlungsfreiheit muß dieser Rahmen möglichst weit gespannt bleiben. Hier geht es darum, eine konzeptionelle Piste zu legen, entlang derer die europäische Konstruktion und die Konstruktion Europäischer Politischer Parteien im aktuellen politischen Kräftefeld gedacht werden können, ohne mit den eigenen Idealen in Widerspruch zu geraten und damit zum Objekt potentiell destruktiver Kritik zu werden, die die Gefahr eines Zerfalls des europäischen Eingungswerks heraufbeschwören würde, es sei denn, sie würde - was unwahrscheinlich ist - durch eine radikale Systemveränderung, eine neue Verfassungsgebung, kurz, die Schaffung eines übergeordneten europäischen Machtzentrums überwunden.

## Diskussion

**Tsatsos:** Die heutige Problematik des Europaverständnisses kann als Basis für die Lokalisierung der Funktion und der Struktur von Parteien herangezogen werden. Es ist ein erster Versuch, das Europaverständnis in seiner geschichtlichen Entwicklung, insbesondere der geschichtlichen Vorbelastung der Begriffe, in größeren Zusammenhängen darzustellen und daran anknüpfend diese konkrete politische Europafunktion bei der Gestaltung der Parteien heranzuziehen.

**Schultz:** Den europäischen Entwicklungsprozeß in den Formen der klassischen Staatslehre zu überdenken, ist eine sehr interessante Frage. Dabei ist nicht außer Acht zu lassen, daß zur Zeit ein labiles Gleichgewicht der Machtzentren auf der europäischen Ebene existiert. Die Stabilität erfolgt lediglich durch die gemeinsamen wirtschaftlichen Interessen. Finden jedoch Einbrüche statt, so ist diese Stabilität in Gefahr. Die Verteilung der Staatsmacht auf eine nichtpyramidenförmige Organisation als Chance für eine kommunikative Staatsform ist ein idealistischer und optimistischer Modus der Staatsgewalt. Die Europäischen Politischen Parteien sollen das Diskussionsforum darstellen. Dies ist nach dem deutschen Parteiverständnis selbstverständlich. Gerade die Parteien bieten das Forum für die politische und gesellschaftliche Auseinandersetzung. Welche spezifischen Änderungen auf der Ebene der Europäischen Union eintreten sollen, ist meines Erachtens noch undeutlich.

**Tsatsos:** Nicht nur die Parteiinstitution ist ein institutionelles Problem der Europäischen Union, sondern auch das Europäische Parlament, der Rat, die Kommission und das Gericht. Einen historischen, qualitativen Unterschied zwischen diesen Institutionen sehe ich nicht. Der Unterschied, den ich hier aufzeigen will, ist der der Regulierbarkeit der einzelnen Institutionen. In den Europäischen Verträgen kann ich Bestimmungen vorsehen, in der die Zuständigkeit, Zusammensetzung, Wahlverfahren und Beziehungen zum Staatsoberhaupt sowie hinsichtlich des Parlaments, des Rates, der Kommission und des Gerichts festgelegt werden. Damit regle ich die Institutionen. Die Europäische Politische Partei dagegen ist die Institutionalisierung dessen, was sich außerhalb der Institutionen vollzieht. Daraus folgt, daß die Partei schwer das Produkt einer Regelung sein kann. Die Bestimmungen und Regelungen wachsen aus der Historie, womit die Reihenfolge der Entstehung vorbestimmt ist. Aus dieser vorbestimmten Reihenfolge der Verfestigung der Parteien in der Gesellschaft ergibt sich, daß die Geschichte und die Erträge der Parteiarbeit die Ausgestaltung Europas ergibt.

Ausgangspunkt ist die Entwicklung der Parteien und deren Verwurzelung in der Gesellschaft und nicht die Institutionalisierung auf europäischer Ebene. Daraus ergibt sich, daß die Regulierbarkeit von Parteien schwächer sein kann als die Regulierbarkeit von Parlament, Rat, Kommission und Gericht. Die Impulse in der Gesellschaft und damit auch in der Parteientwicklung prägen die Entwicklung des Europaverständnisses und nicht umgekehrt.



**Preis:** Jede Konstruktion, jede Staatskonstruktion könnte ja fußen entweder auf Gewalt oder auf Anerkennung. Gewalt wollen wir nicht, es muß also um Anerkennung gehen, und sofern die Anerkennung da ist, kann man sich auch sehr gut unterschiedliche institutionelle Möglichkeiten vorstellen, auch in Europa. Ich finde das Bild ganz interessant, auch der verschiedenen Machtzentren. Wir haben ja doch nun einige Prinzipien in dem europäischen Einigungsprozeß, aber auch im europäischen Vertrag, die uns bestimmte Grenzen setzen. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und das Hervorragen der Rechtsgemeinschaft, vielleicht sogar - mal provoziert gesprochen - Rechtsgemeinschaft kontra Demokratiegemeinschaft, demokratischer Gemeinschaft, die nun letztlich auch zu dem führt, was Sie möglicherweise meinen mit den einzelnen begrenzten Machtzentren, die natürlich nur auf dieser Basis dieser einzelnen Machtbefugnisse tätig werden dürfen und sollen. Nun, was kommt letztendlich bei alledem heraus? Wenn wir verschiedene Machtzentren haben, die dann für die Bürger unseres Europas immer weniger durchschaubar werden, dann besteht die große Gefahr, daß das, worauf die Gemeinschaft fußt, nämlich auf Anerkennung, letztlich nicht mehr vorhanden ist, weil sie nicht mehr durchschaubar ist. Und ich würde davor warnen wollen, daß also die Anerkennung zu stark auf dem Willensbildungsprozeß der politischen Parteien fußt, weil wir dort ja auch ein Anerkennungsdefizit haben. Vielleicht haben wir auch nur eine deutsche Parteienkrise. Vielleicht wäre da eine Aufklärung, wie sie sozusagen die Vermittlung des Volkswillens und der Kommunikation in anderen europäischen Ländern aussieht, hilfreich. Aber diese Frage, daß jedes System, auch Machtsystem, nur so gut sein kann wie letztlich die Anerkennung derjenigen ist, die ihm unterworfen sind, daß ist - glaube ich - die ganz zentrale Frage, zumal - was ja durchaus zutrifft - der Rechtsbruch rechtssanktionslos doch in dieser Anerkennungsgemeinschaft, jetzt will ich mal die Rechtsgemeinschaft gegenüberstellen, möglich ist.

**Abels:** Ich fand es ganz interessant, daß Sie die Theorie von Elias hier herangezogen haben. Ich bin Soziologe, aber ich denke, Sie haben Elias eigentlich nur bis zu diesem Punkt interpretiert, wo seine Theorie historisch auch ihre Grenzen hat. Die Theorie von Elias ist ja die Theorie, die man vielleicht als Schlagwort mit dem Königsmechanismus gleichsetzen kann, und damit hat er eigentlich eine Erklärung für eine politische Konzentration der Macht gegeben, die vielleicht bis ins 17. oder 18. Jahrhundert Gültigkeit hatte, und dort ist sie im Prinzip auch ökonomisch begründet gewesen. Aber alles, was danach kommt, läßt sich mit diesem Königsmechanismus der Zentralisierung nicht mehr erklären. Und da ist jetzt meine Frage, warum dann noch diese These von Elias für Sie interessant ist. Und ich habe die Nachfrage von Herrn Tsatsos auch so verstanden, daß er sagt, die Parteien stehen eigentlich außerhalb dieser Theorie und sie kämen in dem Elias-Modell so nicht vor.

**Steckhan:** Für mich stellt sich als Kernpunkt die Frage, ob der Nationalstaat, so wie er aus dem 19. Jahrhundert überkommen ist, noch eine Daseinsberechtigung hat. Unterliegt der Nationalstaat nicht einem Wandel und vollzieht Europa nicht diesen Wandel?

**Scheib:** Gibt es in den Arbeiten des Institutionellen Ausschusses eine Art Bestandsaufnahme oder Auflistung über die gegenwärtig vorhandenen europäischen Parteizusammenschlüsse oder Parteifamilien?

**Wolf:** Methodisch stellt sich für mich die Frage, ob es noch zulässig ist, die dargestellte Entwicklung anhand des Souveränitätsbegriffs zu entfalten. Wäre es normativ nicht zwingend, die Staatlichkeit nicht von dem altfränkischen Begriff der Souveränität heraus zu entfalten. Schon bei John Locke ist das Thema nicht mehr die Souveränität, sondern Freiheit. Vom Entwurf her konstituiert sich die moderne Staatlichkeit des Verfassungsstaates von der Idee der Freiheit heraus und nicht von der Idee der Souveränität. Der weitere Einwand ist ein empirischer: Kann man heute den Begriff Staatlichkeit gleich Souveränität - auch wenn er in die Theorie des demokratischen Verfassungsstaats eingebunden ist - noch so verwenden, wenn der Staat nicht nur aufgrund der internationalen Probleme, sondern auch aufgrund seiner internen Konstitutionsbedingungen an seine Handlungs- und Entscheidungsgrenzen geführt wird. Souverän wäre ein Staat heute nur noch dann, wenn er sich als Institution versteht, die nur Standortpolitik betreibt. Souverän sind Wirtschaftssubjekte, die die Wahl haben, in welchen staatlichen Bereich sie investieren und wo sie die Investitionen abziehen. Wenn diese zwei Argumente zutreffend sind, stellt sich die Frage, was sich daraus für ein strategischer Ansatz für die Europäischen Politischen Parteien ergibt. Erklärt sich die Existenz der Europäischen Politischen Parteien daraus, daß das Moment der Freiheit, der sozialen Gerechtigkeit auf der europäischen Ebene nicht thematisiert wird und die Bürger ein geringes Interesse haben, auf dieser Ebene politisch tätig zu werden? Erschwerend kommt hinzu, daß sie immer wieder erfahren, daß bei komplexen Sachfragen die Betätigung von geringem Erfolg gekrönt ist. Die individuellen Themen auf der Ebene des europäischen Diskurses konzentrieren sich weitgehend zu Gunsten der Diskussion über „Bananenreformen“ und ähnliche Probleme. Wenn es eine wirkliche politische Idee gäbe, die auf der europäischen Ebene verwirklicht werden könnte, dann wäre das Problem der Organisation der Europäischen Politischen Parteien kein Thema mehr. Dann würden die Europäischen Politischen Parteien von unten heraus wachsen und nicht durch komplizierte Überlegungen von oben her konstituiert werden müssen.

**Schiffauer:** Zur Frage von Herrn Steckhan: Mein Bemühen war es, darzustellen, daß es bei der Integration der Parteien in Europa nicht um die Abschaffung des Nationalstaates geht. Die Entscheidung für ein Europa der Nationen ist eine Verwirklichungsmöglichkeit. Meines Erachtens sollte man weitergehen. Die Unterschiede liegen zwischen einer Kooperation der Nationalstaaten und einer Verge-

meinschaftung bzw. einer Zusammenlegung. Die europäische Konstruktion, wie sie als politische Konstruktion in Angriff genommen worden ist, ist vielleicht eine überholte Vorstellung von Staaten, die mit dem Gedanken der Souveränität verknüpft ist. Aus diesem Grund habe ich meinen Vortrag auf den Gedanken der Souveränität aufgebaut. In den europäischen Institutionen stellt sich die Frage der Souveränität ständig. Die europäische Demokratie als Freiheit zu denken, liegt nicht so fern. Insoweit sind die Ausführungen zur Souveränität entsprechend zu erweitern. Der Gedankengang ist nicht der, daß drei Modelle der europäischen Integration nebeneinander gestellt werden und dementsprechend die Europäischen Politischen Parteien sich dem unterordnen müssen. Wenn es eine politische Kraft gibt, die sich in der einen oder anderen Weise an der politischen Willensbildung beteiligt, stellt sich die Frage, welchen Weg sie einschlagen müssen, um ihrem eigenen Weltverständnis zu entsprechen. Es sind nicht nur Dachorganisationen, die sich bilden. Es gibt Bestrebungen, die weitergehen wollen. Diesen Bestrebungen muß auch die Freiheit eingeräumt werden, dies zu tun. Die Frage, die sich dann stellt, ist die der adäquaten Form. Für die Beantwortung dieser Frage bedarf es einer politischen Idee. Ist die politische Idee nicht die Voraussetzung für die Entstehung von gesellschaftlichen Vereinigungen? Mein Bestreben ist es, aufzuzeigen, was in dem derzeitigen Prozeß an Substanzen vorhanden ist. Konstruiert man ein europäisches Machtzentrum etwa von einem Gewicht der Vereinigten Staaten von Amerika, so stellt sich die Frage, was dies für weltpolitische Konsequenzen hätte. Aus der subjektiven Sicht des Bürgers sage ich, daß ich mich in der derzeitigen Situation wohl fühle und ein europäisches Machtzentrum zur Umsetzung der europäischen Idee nicht erforderlich ist. Der Nationalstaat ist nicht mehr das Schreckensmodell. Das Königsmodell ist historisch überholt. Das Staatsmodell von C. Schmitt greift allenfalls bis zum Ende des 19. Jahrhunderts. Der Nationalstaat des 20. Jahrhunderts hat zum einen die Fähigkeit zu zwei großen Kriegen unter Beweis gestellt, zum anderen die Fähigkeit zur Integration bewiesen. Was geschieht jedoch in dieser Integration? Die Elemente Gewalt und Anerkennung sind sowohl in dem Prozeß der europäischen Integration als auch in den Mitgliedstaaten enthalten. Bei der Gewalt und Anerkennung auf europäischer Ebene ist es nicht die Form der „echten Gewalt“. Ich versuche dies noch etwas deutlicher zu machen. Es bestehen Unterschiede zwischen der faktischen und der rechtlichen Gewalt. In der juristischen Diskussion hat man dies verwechselt und den Staat nur noch als rechtliche Gewalt gedacht und darüber vergessen, daß es eben das Element der unmittelbar faktischen Macht auch gibt. Diese Unterscheidung sollten gerade die Juristen nicht vernachlässigen. Nur unter dieser Prämisse ist der Gedanke der Freiheit zu denken, zu erhalten und zu verteidigen. Der Weg von der Modellintegration zu dem Modell der Partei ist kein Automatismus, sondern es ist ein Versuch einer Gedankenpiste, wie man sich auf der Ebene einer Ideologie der gemeinsamen Werte in politischen Familien zusammenfinden kann. Die Ansätze sind da.

Nun zu der Frage von Herrn Scheib: Wir haben im Augenblick auf der europäischen Ebene drei politische Familien, die sich zu sogenannten Europäischen Politischen Parteien zusammengeschlossen ha-

## Diskussion

ben. Die sozialistische Partei Europas, die europäische Volkspartei und die Liberalen. Wir haben außerdem eine kleine politische Familie, die von den italienischen Radikalen ausgeht. Diese versucht sich als Europäische Politische Partei direkt zu konstituieren ohne den Weg eines Zusammenschlusses zu gehen. Quantitativ hat das wenig Gewicht. Die ernstzunehmenden Versuche, die auch in der politischen Willensbildung des Europäischen Parlaments Gewicht entfalten, sind letztlich die drei erstgenannten. Für die Finanzierung dieser Zusammenschlüsse gibt es im Augenblick auf der europäischen Ebene keine Regelung. Ebenso gibt es noch kein Parteienstatut. Diese wichtigen Einzelheiten sind in dem Arbeitsdokument von Dimitris Th. Tsatsos konkret aufgeführt, insbesondere die Forderung, daß auf der europäischen Ebene ein Rahmen entwickelt wird, indem die Parteien von unten heraus ihr eigenes Leben entwickeln können. Diese Ausführungen habe ich meinem Referat vorausgesetzt. Es geht natürlich nicht darum, den im Entstehen begriffenen Parteiorganisationen ein Modell der Integration aufzustülpen, sondern darum, daß wir bestimmte Modelle anbieten müssen, die in der politischen Diskussion aufgegriffen werden können.

Den Einwand von Frau Schultz, daß das System labil ist, möchte ich mit Nachdruck zurückweisen. Die Europäische Gemeinschaft und die dort verwirklichte Idee hat vierzig Jahre eine Menge Krisen überwunden, und zwar von der Politik des leeren Stuhls bis zur letzten Rindfleischkrise. Als Hilfsreferent im Bundeswirtschaftsministerium habe ich einen Schweinekrieg mit den Niederlanden und einen Hammelkrieg mit den Franzosen miterleben können. Das sind jedoch kleine Auseinandersetzungen, die zu anderen Zeiten zu großen politischen Krisen hätten führen können, also zu Staatsaffären und zu Kanonenbootgeschichten. Das ist der Punkt. Nicht, daß die institutionellen Mechanismen diese Probleme vermeiden könnten. Vielmehr ist es ein Ventil, und die Art und Weise zeigt die Interessensgegensätze und kommen sodann in den Institutionen zum Ausbruch. Sie werden nicht nur im Europäischen Parlament und innerhalb der Fraktionen diskutiert, sondern auch auf allen anderen Ebenen, wie z.B. bei den hohen Beamten und den Ministern. Jede Entscheidung hat ihre Plattform, wo miteinander trefflich gestritten werden kann. In diesem Streit können Konflikte abgearbeitet werden. Diese Illusion steht bei mir dahinter. Jeder hat sein eigenes Vorverständnis, so daß man diese Materie nicht nur objektiv angehen kann. Zum Abschluß möchte ich anfügen, daß jeder Streit besser ist, als warten.

## Dokumentation

### **Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments<sup>1</sup>**

Berichterstatter Dimitris Th. Tsatsos

Mit Schreiben vom 10. Mai 1996 beantragte der Institutionelle Ausschuß die Genehmigung zur Ausarbeitung eines Berichts über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien.

In der Sitzung vom 21. Oktober 1995 gab der Präsident des Parlaments bekannt, daß die Konferenz der Präsidenten den Institutionellen Ausschuß ermächtigt hatte, einen Bericht über dieses Thema auszuarbeiten.

In seiner Sitzung vom 29. Mai 1996 benannte der Institutionelle Ausschuß Herrn Tsatsos als Berichterstatter.

In den Sitzungen vom 08. und 25. Juli, 3. und 26. September, 07. und 29. Oktober 1996 prüfte der Ausschuß den Berichtsentwurf.

In der letztgenannten Sitzung nahm der Ausschuß den Entschließungsantrag mit 26 Stimmen bei 6 Gegenstimmen an.

Der Bericht wurde am 30. Oktober 1996 eingereicht.

Die Frist für die Einreichung von Änderungsanträgen wird im Plenum bekanntgegeben.

---

<sup>1</sup> Art. 138 a EG-Vertrag, der durch den Maastrichter Vertrag die Institution und Funktion politischer Parteien auf europäischer Ebene erstmals benannte, hat bislang keine tiefgreifende Fortentwicklung Europäischer Politischer Parteien anstoßen können. Eine maßgebliche Ursache hierfür lag in den nationalen Unterschieden hinsichtlich des Parteiverständnisses. Deshalb ist der breite Konsens des Europäischen Parlaments über den „Tsatsos-Bericht“ ein wichtiger Schritt für die Akzeptanz und die weitere Förderung von politischen Parteien auf europäischer Ebene. Das ist der Grund, weshalb das Institut diesen Text über die diesjährigen Mitteilungen seinen Lesern zugänglich machen wollte.

ENTSCHLIEßUNGSANTRAG

Entschließung zur konstitutionellen Stellung der Europäischen Politischen Parteien

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis von Artikel 138a EG-Vertrag,
- in Kenntnis von Artikel 148 seiner Geschäftsordnung,
- in Kenntnis des Berichts des Institutionellen Ausschusses (A4-0342/96),
- A. in der Erwägung, daß die politische Willensbildung auf der Ebene der Union zunehmend Lebensfragen der europäischen Gesellschaft und auch unmittelbar ihre Bürger betrifft; dadurch wird auch eine Stärkung der Instrumente der demokratischen Beteiligung der Bürger an der Festlegung der Unionspolitik erforderlich,
- B. mit der Feststellung, daß ohne ein funktionierendes Parteiensystem eine starke und widerstandsfähige Demokratie mit aktiver Bürgerbeteiligung nicht denkbar ist; dies gilt auch für die Ebene der Europäischen Union; in der Perspektive der Erweiterung eröffnen europäische Parteien eine einmalige Chance der Integration politischer Kultur,
- C. in der Erwägung, daß ohne transnational organisierte und handelnde europäische Parteien von einer echten europäischen Bürgerschaft, die die politische Beschlußfassung auf europäischer Ebene verfolgt, diskutiert und beeinflußt, keine Rede sein kann,
- D. in dem Bewußtsein, daß die Mitwirkung europäischer politischer Parteien an der politischen Willensbildung auf europäischer Ebene komplementär zu der Willensbildung auf dem Gebiet der Europapolitik der auf der Ebene der Mitgliedstaaten der Union tätigen Parteien erfolgt; in bezug auf die Zuständigkeiten und Befugnisse des Europäischen Parlaments ist das Wirkungsfeld der europäischen Parteien komplementär zu dem der im Europäischen Parlament gebildeten Fraktionen,
- E. in der Erkenntnis, daß nur durch Initiative und Reformwillen innerhalb des Parteienlebens selbst sich eine pluralistische Vielfalt aktiver europäischer Parteien herausbilden wird; durch politische Impulse und einen geeigneten, von der Europäischen Union gesetzten Rahmen würde die Entfaltung solcher demokratischer Initiative entscheidend gefördert; dieser Rahmen muß sehr weit gespannt werden, damit sich die europäischen Parteien in einem Prozeß geschichtlichen Wandels entfalten können,

Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments

- F. mit dem Wunsch, daß die europäischen Parteien künftig durch Beiträge aus gemeinschaftlichen Mitteln finanziert werden können; das gegenwärtig praktizierte Verfahren ist eine Übergangslösung; es sollte möglichst rasch eine Rechtssicherheit schaffende gemeinschaftsrechtliche Ermächtigung für diese Zuwendungen erlassen werden,
1. unterstützt mit Nachdruck die von den Regierungen auf der Regierungskonferenz unterbreiteten Vorschläge für eine Stärkung des Verfassungsstatuts der europäischen Staatsbürgerschaft und insbesondere die Verstärkung des Verfassungsauftrags der europäischen Parteien nach Artikel 138a EG-Vertrag im Hinblick auf den Erlaß der nachstehend genannten Gemeinschaftsakte;
  2. fordert, daß die Europäische Union - unabhängig vom Ergebnis der Regierungskonferenz - folgende Rechtsakte erläßt:
    - a) eine Rahmenverordnung über die Rechtsstellung europäischer Parteien,
    - b) eine Verordnung über die finanziellen Verhältnisse europäischer Parteien;glaubt, daß diese Rechtsakte zwar auch auf Artikel 138a in Verbindung mit 235 EG-Vertrag gestützt werden könnten, daß aber gewichtige Gründe der Transparenz, der Rechtsklarheit und der Glaubwürdigkeit gegenüber den Bürgern für die der Regierungskonferenz vorliegenden Vorschläge sprechen, und billigt die folgenden ersten Orientierungen für den Inhalt dieser Rechtsakte;
  3. hält es für angemessen, die Inanspruchnahme der Statusrechte einer europäischen Partei davon abhängig zu machen, daß eine politische Vereinigung zugleich
    - a) sich vor allem zu Themen der Europapolitik und der internationalen Politik äußert und im Europäischen Parlament vertreten ist oder eine solche Vertretung anstrebt, oder sich in anderer vergleichbarer Weise am europäischen Willensbildungsprozeß beteiligt,
    - b) in einer Art und Weise organisiert ist, die geeignet ist, den politischen Willen von Bürgern der Union zum Ausdruck zu bringen,
    - c) nach Zielsetzung und Organisation mehr ist als eine bloße Wahlkampforganisation oder eine bloße Unterstützungsorganisation für eine Fraktion und die parlamentarische Arbeit,
    - d) in wenigstens einem Drittel der Mitgliedstaaten vertreten und transnational tätig ist;

## Dokumentation

4. ist der Ansicht, daß in einer europäischen Partei auch eine individuelle Mitgliedschaft möglich sein können muß;
5. hält es für notwendig, daß die europäischen Parteien mindestens folgende Verpflichtungen haben:
  - a) sich mit einem Organisationsstatut (einer Satzung) und einem politischen Grundsatzprogramm auszustatten, zu dem die europäischen Bürger Zugang haben,
  - b) im Programm und in ihrer praktischen Tätigkeit die im Unionsvertrag verankerten verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit zu respektieren,
  - c) ihre Satzung so auszugestalten, daß ihre politische Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen erfolgt und alle Bürger der Union, die dies wünschen, in ihrem Verlauf ihren politischen Willen zum Ausdruck bringen können,
6. hält es für zweckmäßig, gewisse Rechte europäischer Parteien sowohl gegenüber den Organen der Europäischen Union als auch gegenüber den Mitgliedstaaten klarzustellen, insbesondere
  - a) das Recht der freien Parteigründung,
  - b) die allgemeine politische Handlungsfreiheit,
  - c) der Anspruch auf Gleichbehandlung,
  - d) das Recht, bei Wahlen Kandidaten aufzustellen,
  - e) die Möglichkeit, zur Gewährleistung ihrer institutionellen Handlungsfähigkeit in allen Mitgliedstaaten Rechtspersönlichkeit zu erlangen und die Rechtsform anzunehmen, die zu diesem Zweck eingeführt werden soll;
7. erinnert daran, daß (gemäß Artikel F Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union) die Union sich mit den Mitteln ausstattet, die zum Erreichen ihrer Ziele und zur Durchführung ihrer Politiken erforderlich sind; hält es für geboten, daß die an europäische Parteien aus Gemeinschaftsmitteln erfolgenden Zuwendungen



Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments

- a) auf einer ausdrücklichen Ermächtigung durch einen zu diesem Zweck erlassenen Gemeinschaftsrechtsakt beruhen und im Unionshaushalt eindeutig als solche ausgewiesen sind; ein erster sinnvoller Schritt wäre die Einsetzung eines Erinnerungsvermerks im Haushaltsplan,
  - b) nach dem Grundsatz der Chancengleichheit verteilt werden, wobei Neugründungen eine echte Chance einzuräumen und die Zahl der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen ist, in denen die Parteien vertreten sind,
  - c) zweckgebunden für die Erfüllung des aus Artikel 138a EG-Vertrag resultierenden, auf die Ebene der Europäischen Union bezogenen Handlungsauftrags gewährt werden,
  - d) für die Empfänger mit der Pflicht verbunden sein müßten, ihre finanziellen Verhältnisse offenzulegen; diese Offenlegungspflicht gilt auch für alle sonstigen Einnahmen (zum Beispiel Mitgliedsbeiträge, Spenden u.a.),
  - e) für die Empfänger einen finanziellen Anreiz schaffen, ihre gesellschaftliche Verwurzelung auszubauen und größere finanzielle Autonomie anzustreben, wobei zwischen der Finanzierung durch die Union und den Eigenmitteln der Partei ein Gleichgewicht bestehen muß;
8. fordert die europäischen Parteien auf, mögliche Meinungsverschiedenheiten über die Durchführung des europäischen Parteienrechts unbeschadet des Rechtswegs zum Gerichtshof der europäischen Gemeinschaften mit Hilfe außergerichtlicher Vermittlungs- und Schlichtungsverfahren zu klären;
  9. fordert die Kommission auf, unter Berücksichtigung dieser Orientierungen in einem Grünbuch weitere Schritte zur Konkretisierung des Verfassungsauftrages von Artikel 138a EG-Vertrag zu untersuchen, und behält sich vor, die vorhandenen Optionen im Lichte der weiteren Entwicklung zu überprüfen;
  10. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung den Regierungen der Mitgliedstaaten, der Regierungskonferenz, dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

B. BEGRÜNDUNG

I. Die Herausforderung

1. Politische Parteien in der Vielfalt der Formen, in denen wir ihnen in Europa und in allen Teilen der Erde begegnen, sind Ergebnis einer langen Tradition auf dem Wege zur Demokratie, einer geschichtlichen Entwicklung, die auch heute noch nicht abgeschlossen ist. Sie sind unbestreitbar Bestandteil der europäischen politischen Kultur. Ohne ein funktionierendes Parteiensystem ist eine starke und widerstandsfähige Demokratie mit aktiver Bürgerbeteiligung nicht denkbar. In vielen Staaten ist die zentrale Rolle der Parteien im Prozeß demokratischer Willensbildung durch die Verfassung anerkannt, ihre Rechtsstellung durch Gesetz geregelt und ein Anspruch auf Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln vorgesehen, damit sie ihren Verfassungsauftrag erfüllen können. Diese rechtlichen Formen haben durchweg eine bestehende Parteienwirklichkeit konsolidiert und geordnet, und nicht etwa neu geschaffen.
2. Der Prozeß der Europäischen Integration ist seit seinen Anfängen in den fünfziger Jahren in der Weise verlaufen, daß die historisch gewachsenen politischen Strukturen durch neue, mit juristischen Mitteln geschaffene Institutionen überwölbt wurden. Natürlich wären die neuen institutionellen Konstruktionen ohne einen ihre Praxis tragenden politischen Willen nicht lebensfähig gewesen. Doch ist festzuhalten, daß das Gelingen der politischen Integration Europas nach unserer Erfahrung rechtliche Formen voraussetzt, in denen der politische Wille sich entfalten kann.
3. Politische Willensbildung auf der Ebene der Europäischen Union betrifft zunehmend Lebensfragen der europäischen Gesellschaft und auch unmittelbar ihre Bürger - man denke an die Gesetzgebung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, die Wirtschafts - und Währungsunion, an gemeinsame Maßnahmen zur Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit. In gleichem Maße müssen die Anforderungen an die demokratische Legitimation dieser Willensbildung wachsen. Dies ist nicht nur eine Frage der Reform der Institutionen<sup>2</sup>, sondern auch der angemessenen Repräsentation, einer geradezu hörbaren Artikulation der gesellschaftlichen Kräfte in diesen Institutionen.

Mit anderen Worten: In immer größerem Maße verbinden sich Wirtschaftsunternehmen zu transnationalen Einheiten mit gemeinsamer Organisation und Willensbildung; die historisch gewachsenen Nationalstaaten gehen untereinander immer tiefergehende, z.B. interministerielle Kooperationsformen und supranationale Zusammenschlüsse ein. In vergleichbarer Weise müssen sich auch die historisch

---

<sup>2</sup> Vgl. hierzu die Forderungen des Europäischen Parlaments in den Entschließungen vom 13. März 1996 (Bericht Dury/Maij-Weggen), ABl. C 96 vom 01.04.1996, S. 77 ff. und vom 17.05.1995 (Bericht Bourlanges/Martin), ABl. C 151 vom 19.06.1995, S. 56 ff.

gewachsenen Parteien der Herausforderung stellen, daß politische Willensbildung transnational organisiert werden muß, wenn sie im aktuellen Kontext Wirkungen haben und als legitim anerkannt werden soll. Mit der Überwindung einer in sich abgekapselten nationalen politischen Willensbildung würden Europäische Politische Parteien einen entscheidenden Beitrag zur Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas leisten. Dies wäre nicht nur ein Beitrag zu größerer Bürgernähe und Glaubwürdigkeit der Europäischen Institutionen, sondern auch ein hilfreicher Schritt bei dem Bemühen, die bestehende Glaubwürdigkeitskrise der nationalen Partei-Institutionen zu überwinden.

## II. Das Ziel

4. Es kann in diesem Bericht nicht darum gehen, etwa durch einen Akt der Europäischen Union die Herausbildung Europäischer Politischer Parteien zu vollenden. Dazu wären weder die Regierungskonferenz noch der Unionsgesetzgeber oder das Europäische Parlament berufen und in der Lage. Die Analyse muß von der historischen Tatsache ausgehen, daß sich die großen politischen Familien Europas in Organisationen zusammengeschlossen haben, die sich den Namen Europäischer Politischer Parteien gegeben haben, und auf deren gemeinsame Initiative der jetzige Artikel 138a EG-Vertrag mit dem nachfolgenden Wortlaut in den Vertrag über die Europäische Union aufgenommen wurde:

„Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.“

5. Dieser Verfassungsauftrag muß durch eine pluralistische Vielfalt lebendiger demokratischer Parteien ausgefüllt werden. Dafür sind Initiative und Reformwille innerhalb des Parteienlebens gefordert. In diesem Zusammenhang kommt den existierenden europäischen Parteienzusammenschlüssen eine große Bedeutung zu. Sie lassen sich als europäische Dachorganisationen von in der gleichen politischen Familie verbundenen Parteien aus verschiedenen Mitgliedstaaten charakterisieren und sie stellen als solche eine bedeutende erste Stufe des geschichtlichen Prozesses der Parteibildung auf europäischer Ebene dar.
6. Für die nächsten Entwicklungsschritte relevante Fragen sind die zusätzliche Öffnung für individuelle Mitgliedschaften und der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der innerparteilichen Willensbildung. Diese Schritte sollten freilich nicht von oben verordnet, sondern in demokratischen Verfahren der lebendigen Parteientwicklung erarbeitet werden. Sie sind deshalb nicht Bestandteil des im Entschließungsantrag entwickelten Rahmens von gemeinschaftsrechtlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen. Die gegenwärtigen Unterschiede zwischen den bestehenden europäischen Parteiorganisationen zeigen, daß die weitere Umformung nur stufenweise in einem Prozeß geschichtlichen Wandels vollzogen werden kann. Deshalb kön-

nen auch Übergangs- und Zwischenformen als Entwicklungsschritte sinnvoll sein, z.B. die unmittelbare Anbindung individueller Sympathisantengruppen an bisher ausschließliche Dachorganisationen oder der Übergang zu Mehrheitsentscheidungen in der internen politischen Willensbildung zumindest in den Bereichen, in denen selbst der Ministerrat mit Mehrheit entscheidet.

7. Es mag sein, daß zwischen Europäischen Politischen Parteien und den Parteien, wie wir sie aus dem politischen Leben unserer Mitgliedstaaten kennen, gewisse Unterschiede auf Dauer bestehen bleiben. Doch wird man im Vergleich zu dem in den politischen Institutionen der Union erreichten Integrationsgrad feststellen müssen, daß die Entwicklung der Europäischen Politischen Parteien insgesamt zurückhinkt. Der vorliegende Bericht kann in diesem Zusammenhang nur das Ziel haben, einerseits die politische Initiative zu stimulieren, andererseits zu entfalten und klarzustellen, welchen „verfassungsmäßigen“ Auftrag und Rahmen Artikel 138a EG-Vertrag für die Herausbildung Europäischer Politischer Parteien setzt und auf welche Weise ihre weitere Entwicklung von den Institutionen der Europäischen Union gefördert werden kann. Hierzu sind in einem ersten Schritt zunächst die politisch vorrangigen Inhalte des Verfassungsauftrags der Europäischen Politischen Parteien zu klären. In einem weiteren Gedankenschritt müssen dann Vorschläge für die geeigneten rechtlichen Formen zu seiner Durchführung entwickelt werden<sup>3</sup>.

### III. Die Inhalte des Verfassungsauftrags

8. Artikel 138a EG-Vertrag enthält einen Verfassungsauftrag, der sowohl Rechte als auch Pflichten der Europäischen Politischen Parteien impliziert. Damit gebietet das Erfordernis der Rechtssicherheit eine Klärung, wann wir eine Organisation als Europäische Politische Partei ansehen können. Weil wir uns inmitten einer lebendigen Entwicklung befinden, wäre der Versuch einer theoretischen Abgrenzung verfehlt. Zu groß wäre das Risiko, durch Definitionen künftige politische Gestaltungsformen ohne Not auszugrenzen oder zu hemmen. Wenn Artikel 138a EG-Vertrag von politischen Parteien auf europäischer Ebene spricht, knüpft er an die Tradition und historische Entwicklung der Parteien in den Mitgliedstaaten an. Eine Parteibildung auf europäischer Ebene impliziert darüber hinaus organisatorische Besonderheiten. Ohne damit eine abschließende Definition zu geben, wird man fordern müssen, daß Europäische Politische Parteien eine Anzahl von Merkmalen aufweisen müssen, die vom Erscheinungsbild der politischen Parteien aus den Mitgliedstaaten der Union abgeleitet und - mutatis mutandis - auf die Ebene der Europäischen Union übertragen sind.

---

<sup>3</sup> Der Horizont dieses Dokuments beschränkt sich auf in absehbarer Zukunft politisch realisierbare Konkretisierungsschritte. Für eine weiter gespannte Perspektive auf wissenschaftlicher Grundlage sei verwiesen auf D. Th. Tsatsos, Europäische Politische Parteien in: EuGRZ 1994, S. 45 ff.

Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments

9. Um die Statusrechte einer Europäischen Politischen Partei in Anspruch nehmen zu können, muß eine politische Vereinigung - unbeschadet der Rolle der auf der Ebene der Mitgliedstaaten tätigen Parteien im europäischen Willensbildungsprozeß - insbesondere
- a) sich vor allem zu Themen der Europapolitik und der internationalen Politik äußern und im Europäischen Parlament vertreten sein oder eine solche Vertretung anstreben, oder sich in anderer vergleichbarer Weise am europäischen Willensbildungsprozeß beteiligen;
  - b) in einer Art und Weise organisiert sein, die geeignet ist, den politischen Willen von Bürgern der Union zum Ausdruck zu bringen;
  - c) nach Zielsetzung und Organisation mehr sein als eine bloße Wahlkampforganisation oder eine bloße Unterstützungsorganisation für eine Fraktion und die parlamentarische Arbeit;
  - d) im Gebiet von mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vertreten und transnational tätig sein.

10. Für die Erforderlichkeit dieser unabdingbaren Merkmale lassen sich folgende Gesichtspunkte anführen:

zu a)

Artikel 138a EG-Vertrag stellt einen eindeutigen Bezug her zwischen Europäischen Politischen Parteien und Europäischer Integration. Die politische Freiheit als Basisrecht politischer Parteien verbietet, dies als Verpflichtung auf die Ziele des Artikels 138a EG-Vertrag oder des Unionsvertrags schlechthin zu verstehen. Doch man muß verlangen, daß Programm und Tätigkeit Europäischer Politischer Parteien sich auf die europäischen Aspekte politischer Themen beziehen, was im Extremfall auch die Form der völligen Ablehnung europäischer Lösungen annehmen könnte.

Artikel 138a EG-Vertrag steht im Sinnzusammenhang des institutionellen Systems der Europäischen Union, nach dem sich der politische Wille der Völker im Europäischen Parlament artikuliert<sup>4</sup>. Eine politische Vereinigung, die eine Vertretung im Europäischen Parlament nicht einmal anstrebt und sich auch nicht in anderer vergleichbarer Weise am europäischen Willensbildungsprozeß beteiligt, stellt sich selbst außerhalb des institutionellen Systems der Union und kann nicht den Anspruch erheben, im Sinne von Artikel 138a EG-Vertrag den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.

<sup>4</sup> Im Ministerrat hingegen artikuliert sich der politische Wille der Staaten.

zu b)

Im Unterschied zu losen Vereinigungen ist für politische Parteien im Hinblick auf ihren Verfassungsauftrag eine gewisse Organisationsstruktur notwendig. Dies gilt in gleicher Weise für den in Artikel 138a EG-Vertrag enthaltenen Verfassungsauftrag. Einzelheiten werden im folgenden Abschnitt entwickelt.

zu c)

Der Verfassungsauftrag politischer Parteien umfaßt - über die Vorbereitung demokratischer Wahlen hinaus - ein dauerhaftes Wirksamwerden in der Gesellschaft und somit eine Verwurzelung, ohne die es nicht möglich ist, den politischen Willen der Bürger zum Ausdruck zu bringen. Hiervon kann für Europäische Politische Parteien keine Ausnahme gemacht werden. Allenfalls ist einzuräumen, daß ihre Verankerung in der Gesellschaft nur in einem schrittweisen, einen längeren Zeitraum erfordernden Prozeß verwirklicht werden kann. Dieser Zeitraum kann natürlich nicht unbegrenzt ausgedehnt werden.

Zwischen der Partei und ihrer Vertretung im Parlament, der Fraktion, besteht natürlich ein enges Band. Doch müssen Partei und Fraktion jeweils auch eine institutionelle und politische Eigenrolle haben. Das Betätigungsfeld der Fraktion ist das Parlament. Die Partei arbeitet hierbei mit der Fraktion zusammen, muß darüber hinaus aber ihre Aufgaben im Vorfeld der Wahlen erfüllen und - anders als die Fraktion - zwischen den Wahlen sich in der Gesellschaft um Information, öffentliche Diskussion und politische Bildung bemühen.

zu d)

Eine Partei, deren Organisation und Tätigkeit die Grenzen eines Mitgliedstaats nicht überschreitet, kann nicht als „Europäische Partei“ anzusehen sein, auch wenn sie dem Merkmal a) entspricht, denn fast alle herkömmlichen Parteien in den Mitgliedstaaten der Union erfüllen dieses Kriterium.

11. Die verfassungsmäßige Stellung der politischen Parteien, auch die der Europäischen Politischen Parteien umfaßt nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten, d.h. Rechte der Bürger gegenüber den Parteien. Im Lichte des zentralen Parteiengrundrechts der politischen Handlungsfreiheit sind diese Pflichten im wesentlichen zwingende Anforderungen an die Organisationsstruktur Europäischer Politischer Parteien. Um ihren Verfassungsauftrag erfüllen zu können, müssen Europäische Politische Parteien

- a) über ein Organisationsstatut (eine Satzung) und über ein politisches Grundsatzprogramm verfügen, die den europäischen Bürgern zugänglich sein müssen;

- b) im Programm und in ihrer praktischen Tätigkeit die im Unionsvertrag verankerten verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Rechtsstaatlichkeit respektieren;
- c) ihre Satzung so ausgestalten, daß ihre politische Willensbildung nach demokratischen Grundsätzen erfolgt und die Bürger der Union in ihrem Verlauf ihren politischen Willen zum Ausdruck bringen können;

12. Diese Anforderungen sind aus folgenden Gründen gerechtfertigt:

zu a)

Der Verfassungsauftrag der Europäischen Politischen Parteien ist auf die Teilnahme am öffentlichen politischen Leben gerichtet. Demokratische Öffentlichkeit hat einen grundsätzlichen Anspruch auf Transparenz, die für politische Parteien nur in der Weise hergestellt werden kann, daß Organisationsstatut und Programm ausdrücklich niedergelegt und öffentlich zugänglich sein müssen.

zu b)

Die spezifischen Vorrechte Europäischer Politischer Parteien können jedenfalls von solchen Vereinigungen nicht beansprucht werden, die die Fundamente der demokratischen Willensbildung bekämpfen.

zu c)

Die innere Struktur Europäischer Politischer Parteien muß ihrem Verfassungsauftrag entsprechen.

13. Kraft ihres Verfassungsauftrags kommen Europäischen Politischen Parteien spezifische Rechte zu. Sie sind im wesentlichen Rechte der Freiheit und Gleichheit. Bei ihrer Konkretisierung ist zu berücksichtigen, daß die Tätigkeit Europäischer Politischer Parteien zwar auf die Organe der Europäischen Union bezogen ist, aber nicht in einem extraterritorialen Raum, sondern im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten stattfindet. Ihre Rechte müssen deshalb sowohl gegen die Organe der Europäischen Union, als auch gegen die der Mitgliedstaaten gerichtet sein. Neben dem Recht der freien Parteigründung, der allgemeinen politischen Handlungsfreiheit und dem Anspruch auf Gleichbehandlung ist hier insbesondere das Recht zu nennen, bei Wahlen Kandidaten aufzustellen - hier werden in erster Linie die Europawahlen in Betracht kommen - und von den Hoheitsorganen Zugang zu allen Informationen zu erhalten, die mit der Erfüllung ihres Auftrags in vernünftigem Zusammenhang stehen.

Zur Gewährleistung ihrer institutionellen Handlungsfähigkeit sollten Europäische Politische Parteien die Möglichkeit erhalten, Rechtspersönlichkeit zu erlangen. Subjektivität ist die Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit von Parteien. Jedoch gibt es unterschiedliche Traditionen und geschichtliche Entwicklungen zu der Frage, ob hierfür die Erlangung der Rechtspersönlichkeit notwendig ist. Gegebenenfalls können geeignete Vertretungs- und Beschlußfassungsregeln in der Satzung ausreichen. Für Europäische Politische Parteien sollte Rechtspersönlichkeit deshalb nicht verbindlich vorgeschrieben werden, jedoch sollte im Recht der Europäischen Union eine geeignete Rechtsform für diejenigen Europäischen Politischen Parteien geschaffen werden, die die Rechtspersönlichkeit zu erlangen wünschen.

14. In vielen Staaten haben politische Parteien einen Anspruch auf finanzielle Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln. Er beruht auf der Überzeugung, daß politische Parteien einen über die vereinsmäßige Assoziierung ihrer Mitglieder und die Vorbereitung und Führung von Wahlkämpfen hinausgehenden Verfassungsauftrag haben, der als „Information, öffentliche Diskussion und Bildung“ umschrieben werden kann und eine die reine Wahlkampfkostenerstattung übersteigende öffentliche Parteienfinanzierung rechtfertigt. Die gegenwärtigen Formen der öffentlichen Parteienfinanzierung haben sich allmählich über ad-hoc Lösungen entwickelt und wurden erst nachträglich auf Grundlagen gestellt, die rechtsstaatlichen Ansprüchen an Transparenz und demokratischer Legitimation genügen.
15. Seit die großen politischen Familien ihre europäischen Dachorganisationen als Europäische Politische Parteien gegründet haben, wurden Mittel und Wege gefunden, ihre Aufbauarbeit aus Gemeinschaftsmitteln zu unterstützen. Solche Zuwendungen sind aus den gleichen Gründen gerechtfertigt wie bei politischen Parteien auf nationaler Ebene. In ihrer gegenwärtigen Form sind sie aber weder im Haushaltsplan eindeutig als solche erkennbar, noch gibt es für sie eine angemessene Ermächtigungsnorm. Zwar halten manche Artikel 142 EG-Vertrag für eine mögliche Grundlage einer europäischen Parteienfinanzierung. Ihr Berichterstatter kann dies aber nur als ad-hoc Lösung für eine Übergangsphase akzeptieren. Das Selbstorganisationsrecht des Europäischen Parlaments kann nur für die Finanzierung einer parlamentsbezogenen Tätigkeit eine legitime Grundlage darstellen, nicht aber für die wesentlich weiterreichenden Funktionen einer Europäischen Politischen Partei. Wenn Europäische Politische Parteien sich über die gegenwärtigen, überwiegend parlamentsbezogenen Dachorganisationen hinaus zu lebendigen, in der Gesellschaft verwurzelten Parteien entwickeln sollen, verliert die gegenwärtige Lösung ihre Tragfähigkeit.
16. Die in Erwägung gezogene Schaffung einer besonderen Haushaltslinie für die Parteienfinanzierung und die Einsetzung eines p.m.-Vermerks ist als erster Schritt zu mehr Transparenz gewiß sinnvoll, reicht für sich allein aber nicht aus, um die gegenwärtige Praxis abzusichern. Unter Berücksichtigung der politischen Probleme, die die öffentliche Parteienfinanzierung in



vielen Staaten aufgeworfen hat und noch aufwirft, kommt Ihr Berichterstatter deshalb zu dem Schluß, daß auf europäischer Ebene die gegenwärtigen Verfahrensweisen in sehr naher Zukunft durch eine rechtsstaatlich einwandfreie Form der Parteienfinanzierung ersetzt werden müssen, die mindestens folgenden Kriterien entspricht:

Die Zuwendungen müssen:

- a) auf einer ausdrücklichen Ermächtigung durch einen spezifisch zu diesem Zweck erlassenen Gemeinschaftsrechtsakt beruhen und im Gemeinschaftshaushalt spezifisch ausgewiesen sein;
  - b) nach dem Grundsatz der Chancengleichheit verteilt werden, wobei Neugründungen eine faire Chance einzuräumen und die Zahl der Mitgliedstaaten zu berücksichtigen ist, in denen die Parteien vertreten sind;
  - c) zweckgebunden für die Erfüllung des aus Artikel 138a EG-Vertrag resultierenden, auf die Ebene der Europäischen Union bezogenen Handlungsauftrags gewährt werden;
  - d) für die Empfänger mit der Pflicht verbunden sein, ihre finanziellen Verhältnisse offenzulegen; diese Offenlegungspflicht umfaßt auch alle sonstigen Einnahmen (Mitgliedsbeiträge, Spenden, u.a.);
  - e) für die Empfänger einen finanziellen Anreiz schaffen, ihre gesellschaftliche Verwurzelung auszubauen und größere finanzielle Autonomie anzustreben;
17. Trotz dieser Klarstellung der verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten Europäischer Politischer Parteien kann im Einzelfall Streit darüber entstehen, ob eine politische Vereinigung die gestellten Anforderungen erfüllt oder einen bestimmten Anspruch geltend machen kann. In dieser politisch sehr heiklen Materie erscheint es nicht geraten, die Streitentscheidung ausschließlich einem Rechtsprechungsorgan oder gar einem Verwaltungsorgan zu übertragen. Unter Beachtung der spezifischen Aufgaben der Kommission als Hüterin der Verträge und vorbehaltlich des Rechtsweges zum Europäischen Gerichtshof als den Wahrer des Rechts sollten die Europäischen Politischen Parteien so weitgehend wie möglich von außergerichtlichen Vermittlungs- und Schiedsverfahren Gebrauch machen.
- IV. Rechtliche Formen
18. Die bisher entfaltete Klarstellung des Verfassungsauftrages von Artikel 138a EG-Vertrag spannt einen weiten Rahmen, innerhalb dessen sich Europäische Politische Parteien in einem

## Dokumentation

Prozeß geschichtlichen Wandels entwickeln können. Um diese Entwicklung zu stimulieren und zu beschleunigen, reichen politische Appelle nicht aus. Die Erfahrung des europäischen Integrationsprozesses zeigt, daß die Bereitstellung geeigneter rechtlicher Formen hilfreich ist, wenn sie angemessene Spielräume für die Entfaltung der gesellschaftlichen Kräfte eröffnet. Unter Berücksichtigung der Ausführungen unter Abschnitt III plädiert der Institutionelle Ausschuß dafür, daß die Europäische Union den Verfassungsauftrag des Artikels 138a EG-Vertrag durch zwei Rechtsakte konkretisiert:

- a) Eine „Rahmenverordnung über die Rechtsstellung Europäischer Politischer Parteien“ sollte die in den Absätzen 9 a)-d), 11 a)-c), 13 und 17 entwickelten Kriterien, Rechte, Pflichten und Verfahren mit verbindlicher Wirkung klarstellen.
  - b) Eine „Verordnung über die finanzielle Unterstützung Europäischer Politischer Parteien aus Haushaltsmitteln“ mit den in Absatz 16 a)-d) entwickelten Inhalten sollte eine unangreifbare Grundlage für eine europäische Parteienfinanzierung herstellen.
19. Die Konferenz der Präsidenten des Europäischen Parlaments hat sich in ihrer Sitzung vom 19. September 1996 mit dem Gegenstand dieses Berichts befaßt. Der Berichterstatter versteht das Ergebnis dieser Beratung in der Weise, daß die große Mehrheit der Fraktionsvorsitzenden befürwortet, das vom Berichterstatter vorgeschlagene Konzept, gegebenenfalls unter Abänderungen im Detail, auf der Grundlage der bestehenden Verträge durch schrittweise Initiativen des Parlaments und der Parteien zu verwirklichen. Die Konferenz der Präsidenten begegnet dem Gedanken einer Vertragsänderung mit Zurückhaltung, weil seine Erfolgsaussichten noch ungewiß sind.
20. Ihr Berichterstatter ist persönlich allerdings der Auffassung, daß eine Vertragsergänzung aus den folgenden Gründen nützlich wäre. Sie würde für die hier geforderte weitere institutionelle Entwicklung der Europäischen Politischen Parteien Klarheit und Sicherheit schaffen. Wenn in Artikel 138a EG-Vertrag der Erlaß gemeinschaftsrechtlicher Bestimmungen zur Klärung der rechtlichen Stellung und zur Verbesserung der tatsächlichen Voraussetzungen für die Erfüllung des Auftrages Europäischer Politischer Parteien ergänzend erwähnt würde, würde die ganze juristische Diskussion über die geeignete Rechtsgrundlage zu Makulatur werden und die weitere Entwicklung einen starken politischen Impuls erhalten.
21. Nach der Überzeugung des Berichterstatters ist gemäß dem gemeinschaftsrechtlichen Grundsatz der Einzelermächtigung Artikel 138a EG-Vertrag in seiner jetzigen Form für sich alleine genommen keine ausreichende Grundlage zum Erlaß von Gesetzgebungsakten der Gemein-

Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments

schaft<sup>5</sup>. Es müßten deshalb andere Rechtsgrundlagen in Verbindung mit Artikel 138a EG-Vertrag herangezogen werden, die jedoch juristische Probleme aufwerfen und deshalb den politischen Entscheidungsprozeß eher erschweren als erleichtern. Das Selbstorganisationsrecht des Europäischen Parlaments setzt einen sehr engen Zusammenhang zwischen Partei und Fraktion voraus und ist deshalb - wie bereits ausgeführt - nur eine Übergangslösung. Artikel 138 Absatz 3 EG-Vertrag betrifft nur das Wahlverfahren, nicht aber das Parteienrecht, zudem haben seine Verfahrensregeln bis jetzt das Zustandekommen eines Beschlusses unmöglich gemacht. Artikel 100 EG-Vertrag kann wegen seines direkten Bezuges auf die Errichtung oder das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes im Bereich des Parteienrechts nur im Wege einer extensiven Auslegung herangezogen werden. Bei einem eventuellen Rückgriff auf das Verfahren des Artikels 8e EG-Vertrag müßte man sich mit dem Argument auseinandersetzen, daß die Bestimmung über die Europäischen Politischen Parteien vom Unionsvertrag nicht in den Kontext der Bestimmungen über die Unionsbürgerschaft gestellt wurde. Juristisch am wenigsten problematisch wäre die ergänzende Heranziehung der Generalklausel des Artikels 235 EG-Vertrag, der allerdings einstimmige Beschlußfassungsverfahren voraussetzt. Diese Fragen müßten gegebenenfalls in einem Grünbuch der Kommission näher untersucht werden.

22. Im September 1996 hat die griechische Regierung der Regierungskonferenz den Vorschlag unterbreitet, Artikel 138a EG-Vertrag in geeigneter Weise zu vervollständigen. Die von der griechischen Regierung vorgeschlagene Fassung lautet wie folgt:

Artikel 138a Satz 2 (neu)

Zur Klärung ihrer rechtlichen Stellung und zur Verbesserung der tatsächlichen Voraussetzungen für die Erfüllung ihres Auftrages können Rechtsvorschriften nach dem Verfahren der Mitentscheidung erlassen werden.

Kurze Zeit später haben die italienische und österreichische Regierung im Rahmen eines gemeinsamen Memorandums zur Bürgerschaft der Union einen neuen Artikel 8 g vorgeschlagen, der wie folgt lautet:

(1) Unionsbürger haben das Recht, sich auf europäischer Ebene in Form von politischen Parteien frei zusammenzuschließen, die auf den Grundsätzen der Freiheit der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit beruhen. Solche Parteien tragen auf demokratische Art und Weise dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen.

<sup>5</sup> Insofern besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen dem Gemeinschaftsrecht und staatlichem Verfassungsrecht: Der nationale Gesetzgeber braucht keine besondere Ermächtigung für die legislative Konkretisierung eines Verfassungsauftrags.

(2) Unionsbürger haben das Recht, sich Gewerkschaften und anderen Verbänden und Vereinigungen auf europäischer Ebene anzuschließen, die in Übereinstimmung mit den Rechtsvorschriften eines Mitgliedstaates oder der Gemeinschaft gegründet worden sind.

Wenn dieser neue Artikel nicht, wie im italienisch/österreichischen Memorandum vorgeschlagen, Artikel 138a EG-Vertrag ersetzt, sondern zusätzlich zu einem entsprechend dem griechischen Vorschlag ergänzenden Artikel 138a hinzutritt, würden sowohl das Verfassungsstatut der europäischen Staatsbürgerschaft als auch der Verfassungsauftrag der Europäischen Politischen Parteien gestärkt.

23. Der Institutionelle Ausschuß empfiehlt dem Europäischen Parlament deshalb, die der Regierungskonferenz unterbreiteten Vorschläge mit Nachdruck zu unterstützen und gleichzeitig darauf hinzuweisen, daß die erforderlichen Gemeinschaftsrechtsakte zwar auch auf die Artikel 138a in Verbindung mit 235 EG-Vertrag gestützt werden könnten, daß aber gewichtige Gründe der Transparenz, der Rechtsklarheit und der Glaubwürdigkeit gegenüber den Bürgern für die der Regierungskonferenz vorliegenden Vorschläge sprechen.
24. Eine Minderheit der Mitglieder des Institutionellen Ausschusses hat eine Reihe von Änderungsanträgen unterstützt, in denen die Orientierung in diesem Bericht prinzipiell angefochten wird.

Sie ist zunächst der Ansicht, daß Artikel 138a des Vertrages keine Rechtsgrundlage bietet, um weder einen Rechtsstatus der „Europäischen Politischen Parteien“ - und noch weniger einen als „konstitutionell“ bezeichneten Status - noch eine diesbezügliche finanzielle Verordnung zu billigen. In Artikel 138a wird nur die Tätigkeit der politischen Parteien „auf europäischer Ebene“ und nicht die Existenz „Europäischer Politischer Parteien“ vorsichtig erwähnt. Dieser Artikel überläßt die Frage ihrer etwaigen Gründung und ihres Funktionierens der Freiheit der bürgerlichen Gesellschaft. Er sieht keine Übertragung von Befugnissen vor, um über diesbezügliche legislative oder administrative Maßnahmen zu entscheiden. Artikel 235 kann schließlich diese Lücke keinesfalls schließen.

Die Schaffung eines „konstitutionellen Status der Europäischen Politischen Parteien“ ist im gegenwärtigen Rechtsrahmen unmöglich; sollte dieser also reformiert werden? Die Minderheit des Institutionellen Ausschusses hat dies aus zwei Gründen verneint.

Erstens bezieht sich der Begriff eines „konstitutionellen Status der Europäischen Politischen Parteien“ auf die Konzeption eines Europa, wo die wichtigsten Entscheidungszentren von den

Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments

Nationen relativ unabhängig wären und wo sich ein autonomes politisches Leben um diese Zentren organisieren würde (das sogenannte „föderale Europa“). Die gegenwärtige Konzeption, wonach sich das politische Leben zunächst in den Nationen organisiert und die sodann ihre Vertreter auf die europäische Ebene delegieren, dürfte vielmehr rationeller und klarer sein. Jedenfalls haben die europäischen Völker keine andere Konzeption gebilligt und wäre es kaum demokratisch, Durchführungsmaßnahmen zu treffen, die ihr eventuelles prinzipielles Einverständnis vorwegnehmen.

Zweitens scheint das im Bericht vorgesehene gemeinschaftliche Finanzierungssystem „Europäischer Parteien“, das die Gewährung der Subventionen der Gruppierung mehrerer Nationalitäten unterordnen würde, hinsichtlich der Mitglieder des Europäischen Parlaments nicht Artikel 137 des Vertrags zu entsprechen. Dieser macht in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Geist der europäischen Institutionen die Abgeordneten zu Vertretern ihrer jeweiligen Völker. Daraus ergibt sich, daß niemand sie - um Finanzmittel zu erhalten oder unter irgend einem anderen Vorwand - zwingen können darf, sich in einer Weise zusammenzuschließen, die nicht zwangsläufig die Interessen ihrer Völker wahren würde.

Aus all diesen rechtlichen Gründen und weil es politisch und finanziell unangebracht ist, hat es die Minderheit des Institutionellen Ausschusses abgelehnt, den vorliegenden Bericht zu billigen.

# **Entwurf einer gesetzlichen Regelung für die öffentliche Finanzierung politischer Stiftungen\***

## 1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

### *§ 1 [Rechtsstellung]*

- (1) Politische Stiftungen sind Stiftungen, die den im Bundestag vertretenen Parteien nahestehen. Sie sind juristische Personen des privaten Rechts.
- (2) Grundvoraussetzung für die Vergabe staatlicher Mittel an politische Stiftungen ist, daß sie von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und ihre Aufgaben selbständig, eigenverantwortlich in geistiger Offenheit und demokratisch verfaßt wahrnehmen. Sie müssen auch in der Praxis die Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren.

### *§ 2 [Aufgaben]*

- (1) Die politischen Stiftungen sind Teil der politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Ihre gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit im In- und Ausland stärkt das freiheitliche Gemeinwesen, trägt zur Verständigung der Völker bei und liegt daher im öffentlichen Interesse. Für diese Aufgaben erhalten die politischen Stiftungen Zuwendungen aus dem Bundeshaushalt.
- (2) Die gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit umfaßt insbesondere:
- Vermittlung politischer Bildung;
  - Erarbeitung von Grundlagen politischen Handelns durch Forschung und Beratung;
  - die geschichtliche Erforschung der Parteienbewegung;
  - die Förderung der wissenschaftlichen und aus der wissenschaftlichen Aus- und Fortbildung Begabter;
  - die Förderung von Kunst und Kultur durch Veranstaltungen und Stipendien;
  - die Pflege internationaler Verständigung durch Information und Begegnung;
  - die Leistung entwicklungspolitischer Hilfe durch Programme und Projekte.
- (3) Die Förderung dieser Aufgaben mit staatlichen Mitteln setzt voraus, daß sie auf dem Boden der freiheitlich-demokratischen Grundordnung wahrgenommen werden.

### *§ 3 [Organe und Geschäftsführung]*

- (1) Die politischen Stiftungen besetzen ihre Aufsichts- und Vertretungsorgane sowie ihre Leitungspositionen in eigener Verantwortung. Die Vergabe öffentlicher Mittel an die politischen Stiftungen setzt voraus, daß der gebotenen Distanz zu den Parteien auch bei der Besetzung der Führungspositionen gemäß folgenden Bestimmungen Rechnung getragen wird.

---

\* Abgedruckt in: ZRP 1996, S. 445 ff., als Punkt V. des Aufsatzes von Ch. Meerten/ F. Wolff, „Gesellschaftlicher Auftrag und staatliche Finanzierung politischer Stiftungen“.

## Gesetzesentwurf der Grünen über Stiftungen

(2) Vorstandsmitglieder, Schatzmeister und Geschäftsführer einer politischen Stiftung dürfen in der jeweils ihr nahestehenden Partei sowie deren Fraktionen im Deutschen Bundestag oder einem Landtag keine vergleichbare Funktion auf Bundes- oder Landesebene ausüben.

(3) Das Vertretungsorgan einer politischen Stiftung darf nicht mehrheitlich aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern bestehen. Eine hervorgehobene Stellung in einer Partei haben beispielsweise Bundes- und Landesparteivorsitzende, Mitglieder eines Bundes- oder Landesvorstandes, Schatzmeister, Generalsekretäre und Bundes- oder Landesgeschäftsführer.

(4) Leitungsposition in der Geschäftsführung einer politischen Stiftung und in der nahestehenden Partei oder Bundes- und Landtagsfraktion dürfen nicht in einer Hand vereinigt werden.

### *§ 4 [Organisation]*

Die politischen Stiftungen legen ihre Struktur und Organisation in eigener Verantwortung nach Maßgabe der allgemein anerkannten Grundsätze der Qualitätssicherung von Verwaltungshandeln insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und der Erfolgskontrolle fest.

## 2. Abschnitt: Institutionelle Förderung

### *§ 5 [Institutionelle Förderung]*

(1) Die politischen Stiftungen erhalten zur Erfüllung ihrer Aufgaben institutionelle Förderung aus dem Bundeshaushalt (Globalzuschüsse).

(2) Bei der Verteilung der Globalzuschüsse sind die ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen angemessen zu berücksichtigen. Maßgeblich sind die Stärkeverhältnisse, die sich aus der Erst- und Zweitstimme ergeben, die bei den letzten drei Bundestagswahlen für die den politischen Stiftungen jeweils nahestehenden Parteien abgegeben wurden.

(3) Der Anspruch einer politischen Stiftung auf Zuteilung von Globalzuschüssen entsteht, wenn die nahestehende Partei zum zweiten Mal hintereinander im Deutschen Bundestag vertreten ist. Scheidet eine Partei aus dem Deutschen Bundestag aus, behält die ihr nahestehende politische Stiftung für die Dauer einer Wahlperiode den Anspruch auf Zuteilung von Globalzuschüssen.

### *§ 6 [Umfang der Globalzuschüsse]*

(1) Globalzuschüsse werden nach Maßgabe des Haushaltsgesetzes erbracht.

(2) Die Gesamthöhe der Globalmittel darf dabei den Durchschnitt der Globalmittel nicht übersteigen, der den politischen Stiftungen in den Jahren 1993 - 1995 zur Verfügung stand (absolute Obergrenze). Eine Erhöhung der Globalzuschüsse ist allenfalls entsprechend den vom Statistischen Bundesamt berechneten Indexsteigerungen möglich.

§ 7 [Verwendungszweck]

(1) Der jeweils gewährte Globalzuschuß dient als Grundstockfinanzierung zur Deckung der Ausgaben der politischen Stiftungen für ihre gesellschaftspolitische und demokratische Bildungsarbeit sowie die Förderung von Kunst und Kultur, insbesondere für die Durchführung von Seminaren, Tagungen und Kolloquien, die Beschaffung von Lehr- und Lernmitteln, die Vergabe von Forschungsvorhaben mit gesellschaftspolitischer Zielsetzung - vor allem auf dem Gebiet der Bildungsforschung. Aus den Globalmitteln können außerdem Ausgaben für Personal und Verwaltung sowie Ausgaben zur Schaffung und Erweiterung von Bildungsstätten einschließlich ihrer Einrichtungs- und Ausstattungskosten bestritten werden.

(2) Die Weiterleitung an andere Organisationen der politischen Bildungsarbeit ist im Rahmen des in Abs. 1 genannten Verwendungszweckes zulässig.

(3) Der Einsatz von Eigenmitteln wird zur Verwendung von Globalzuschüssen *in einer Höhe von ...Prozent* vorausgesetzt. Eigenmittel werden auf den gewährten Globalzuschuß nicht angerechnet. Den politischen Stiftungen können zusätzliche Zuwendungen aus anderen Titeln des Bundeshaushaltes und aus Landeshaushalten gewährt werden.

§ 8 [Anforderung, Verwendung und Nachweis der Globalzuschüsse]

(1) Die Globalzuschüsse werden nur zur Erfüllung des Zuwendungszweckes verwandt. Die Wirtschaftsführung wird an den allgemein anerkannten Grundsätzen der Qualitätssicherung bei Dienstleistungen ausgerichtet. In diesem Rahmen wird der Grundsatz der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit beachtet.

(2) Die Beantragung, Verausgabung und Abrechnung der Globalmittel erfolgt entsprechend der vom Bundesminister des Innern am 13. 08. 1975 erlassenen Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuschüsse des Bundes aus Kap. 0602 Tit. 684 05 zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit, die als Nebenbestimmungen im Sinne des § 36 VwVfG dem Bewilligungsbescheid zugrunde gelegt werden.

Die Mitteilungen der politischen Stiftungen an den Bundesminister des Innern, welche nach Fachausgaben, sächlichen Verwaltungsausgaben, Personalausgaben und Investitionen unterteilten Mittel sie für das Folgejahr benötigen, treten damit an die Stelle förmlicher Wirtschafts- bzw. Haushalts- und Stellenpläne.

(3) Die politischen Stiftungen sind verpflichtet, ihre Wirtschaftsführung jährlich auf eigene Kosten von einem Wirtschaftsprüfer prüfen zu lassen.

Die Prüfung erstreckt sich auf die ordnungsgemäße, den allgemeinen Grundsätzen der Qualitätssicherung entsprechende, wirtschaftliche und sparsame Verwendung der Globalzuschüsse.

(4) Die Verwendung der Globalzuschüsse wird jährlich innerhalb von 8 Monaten nach Abschluß des Haushaltsjahres gegenüber dem Zuwendungsgeber nachgewiesen. Dieser Verwendungsnachweis besteht aus einem Sachbericht, einem vereinfachten zahlungsmäßigen Nachweis und dem



Prüfungsbericht des Wirtschaftsprüfers über die Verwendung der Globalzuschüsse. Dies gilt entsprechend für die Verwendung von Mitteln aus Globalzuschüssen, die gem. § 7 II weitergeleitet wurden. Vorzulegen ist ferner der vom Wirtschaftsprüfer geprüfte Jahresabschluß gem. § 264 HGB mit Bilanz sowie Einnahmen- und Ausgabenrechnung.

*§ 9 [Anspruch auf Projektförderung]*

(1) Zur Erfüllung ihrer Aufgaben erhalten die politischen Stiftungen darüber hinaus Projektförderung aus dem Bundeshaushalt. Diese umfaßt:

- a) aus dem Einzelplan 02 (Deutscher Bundestag) zur Aufbereitung und Erhaltung zeitgeschichtlich bedeutsamer Archivalien.
- b) aus dem Einzelplan 05 (Auswärtiges Amt) Mittel zur Förderung internationaler Aktivitäten gesellschaftlicher Gruppen sowie für Stipendien und Beihilfen für Nachwuchswissenschaftler, Studenten und Hochschulpraktikanten aus dem Ausland sowie Betreuung und Nachbetreuung;
- c) aus dem Einzelplan 23 (Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit) zur Förderung gesellschaftspolitischer Bildung und Förderung der Sozialstruktur in Entwicklungsländern, für die Beratungshilfe für den Aufbau von Demokratie und die Förderung von Vorhaben der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung in den Nachfolgestaaten der ehemaligen Sowjetunion und den Staaten Mittel- und Osteuropas;
- d) aus dem Einzelplan 31 (Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft) für Studien- und Promotionsförderung;

(2) Die Projektförderung wird nur auf Antrag gewährt. Die Antragsvoraussetzungen werden auf Grundlage der Festlegung des Bundeshaushaltsplanes durch den jeweiligen Zuwendungsgeber aufgestellt. Für die Zuteilung der Mittel gelten § 5 II und III entsprechend.

(3) Eine Erhöhung des Mittelansatzes gegenüber dem Vorjahr ist allenfalls bis zu der Höhe möglich, in der der Etatansatz des betreffenden Einzelplanes insgesamt gegenüber dem Vorjahr steigt (relative Obergrenze).

*§ 10 [Anforderung, Verwendung und Nachweis der Projektförderung]*

(1) Für die Bemessung, Verteilung, Bewirtschaftung und Prüfung der Projektförderung gelten § 5 II und III sowie § 8 I, III und IV entsprechend.

(2) Einzelheiten der Bewirtschaftung der Projektförderungsmittel werden durch Förderungsrichtlinien bzw. besondere Bewirtschaftungsgrundsätze geregelt, die als Nebenbestimmungen i. S. von § 36 VwVfG dem Bewilligungsbescheid zugrunde gelegt werden.

*§ 11 [Kontrolle]*

(1) Die ordnungsgemäße, den allgemein anerkannten Grundsätzen der Qualitätssicherung entsprechende, sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Globalzuschüsse und Projektförderungs-

## Dokumentationen

mittel wird von der jeweils bewilligenden Bundesbehörde auf der Basis der eingereichten Verwendungsnachweise kontrolliert.

(2) Das Recht des Bundesrechnungshofes zur Prüfung der Wirtschaftsführung der politischen Stiftungen richtet sich nach § 104 I BHO. Der Bundesrechnungshof legt seine Prüfberichte der jeweils bewilligenden Bundesbehörde vor. Die Prüfberichte des Bundesrechnungshofes werden als Bundestagsdrucksachen veröffentlicht.

### *§ 12 [Öffentliche Rechnungslegung]*

(1) Die politischen Stiftungen veröffentlichen ihre Jahresabschlüsse und Bilanzen im Bundesanzeiger. Leitet eine politische Stiftung gem. § 7 II an andere Träger politischer Bildungsarbeit Globalmittel weiter, sind auch deren Jahresabschlüsse und Bilanzen zu veröffentlichen.

(2) Abs. 1 gilt entsprechend für den vom Wirtschaftsprüfer geprüften Jahresabschluß gem. § 264 HGB in Form einer Bilanz und einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung. Er enthält zusätzlich folgende Angaben:

- a) Zahl der Personalstellen im Vergleich zum Vorjahr;
- b) Personelle Besetzungen der gesetzlichen Organe der juristischen Person und der Leitungsposition der Geschäftsführung mit Hinweis darauf, welche dieser Personen Mitglieder des Deutschen Bundestages, der Landtage, der Bundes- oder Landesregierung oder der Bundes- oder Landesvorstände der jeweils nahestehenden Parteien sind.

## Tagungsbericht über das Internationale Parteienrechtliche Symposium 1996 in Hagen<sup>1</sup>

von

Dr. Wiebke Wietschel, Bremen

Am 23. und 24. Februar 1996 fand in Hagen das Internationale Symposium des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht statt. Es stand unter dem Thema „Politikfinanzierung in Deutschland und Europa“.

Der Direktor des Instituts, Prof. Dr. D. Th. Tsatsos, hieß Gäste aus dem In- und Ausland willkommen und wies auf den besonderen Anlaß des fünfjährigen Bestehens des Instituts am Fachbereich Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen hin.

Den Auftakt der zweitägigen Veranstaltung bildete eine Runde von Persönlichkeiten aus der politischen Praxis. Es diskutierten der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. J. Rau, Dr. H.-D. Genscher, Dr. H. Geißler und Dr. U. Günther. Im Vordergrund standen hier Fragen der Parteienfinanzierung. Einigkeit herrschte unter den Diskutanten über die Notwendigkeit der politischen Parteien für das demokratische Staatswesen. Es gebe keine Alternative zum Parteienstaat des Grundgesetzes. Hieraus resultiere auch die Verpflichtung des Staates zur Teilfinanzierung der politischen Parteien. Die Gefahr der Abhängigkeit der Parteien von Großspendern sei ohnehin größer als eine etwaige Abhängigkeit vom Staat. Im einzelnen setzten die Teilnehmer jedoch unterschiedliche Schwerpunkte in bezug auf die Politik- und Parteienfinanzierung.

Dr. J. Rau gestand ein, daß es in der Vergangenheit Anlaß zu Kritik an den politischen Parteien gegeben habe. Allerdings sei in der Öffentlichkeit auch ein Zerrbild entstanden. Notwendig seien nunmehr erneuerte Parteien, die sich weniger mit sich selbst als vielmehr mit den anstehenden Problemen beschäftigen müßten. Die Parteienfinanzierung sei zwar unabdingbar, müsse jedoch einer ständigen Überprüfung unterzogen werden.

Dr. H. Geißler ging in seinem Beitrag auf die geltenden gesetzlichen Regelungen zur Parteienfinanzierung ein. Die Parteienfinanzierung zeichne sich dadurch aus, daß sie vom „Zickzackkurs“ der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt sei. Durch die jetzt geltenden Vorschriften der Mischfinanzierung der Parteien sei zwar eine angemessene Lösung gefunden worden, Anlaß zu

---

<sup>1</sup> Gekürzte Fassung des Berichts wurde veröffentlicht in: JZ 1996, S. 1170 f.

## Tagungsbericht

Kritik sah Dr. H. Geißler dennoch in der relativen und der absoluten Obergrenze sowie in den Beiträgen der Mandatsträger, die als „Spenden“ wieder begünstigt würden.

Dr. U. Günther wies darauf hin, daß gegenwärtig zwei bedeutende Säulen der Parteienfinanzierung wegbrächen: die Mitgliederbeiträge wegen der sinkenden Mitgliederzahlen insgesamt und die ehrenamtliche Arbeit der Mitglieder.

Für Dr. H.-D. Genscher stellt die ehrenamtliche Arbeit der Mitglieder die eigentliche Säule der Parteienfinanzierung dar. Desweiteren betonte er, daß die Grundvoraussetzung für die Unabhängigkeit der Parteien die staatliche Teilfinanzierung sei. Ebenso wichtig sei die absolute Transparenz in allen Bereichen der Parteienfinanzierung. In der anschließenden Podiums- und Plenumsdiskussion, die Prof. Dr. U. v. Alemann moderierte, wurde besonders der Aspekt der Transparenz deutlich hervorgehoben. In bezug auf die Unabhängigkeit der Parteien vom Staat wies Prof. Dr. D. Schefold ausdrücklich darauf hin, daß das Bundesverfassungsgericht hier die Abhängigkeit der Parteien vom Zuspruch der Bürger im Blick gehabt habe, und daß die Tendenz der Abkoppelung der Parteien von der Gesellschaft nicht auch noch durch eine übertrieben hohe staatliche Teilfinanzierung begünstigt werden sollte. Dies sei der Kern der Staatsfreiheit der Parteien. Für Prof. Dr. D. Th. Tsatsos charakterisiert das Urteil der öffentlichen Meinung zur Politikfinanzierung ein Grundsatzproblem des Wandels der Parteifunktion: Da die Parteien an Auseinandersetzungskraft verloren hätten, rückten immer mehr die Personen in den Vordergrund, die ihrerseits in die Kritik geraten seien. Fehler der Personen dürften aber nicht zu einer Infragestellung der Institution „Partei“ führen. Prof. Dr. J. Beckmann kritisierte, daß sich die Diskussion zur Politikfinanzierung immer sehr rasch auf die Parteienfinanzierung reduziere. Sicherlich sollten die Parteien erhalten, was sie zu ihrer Funktionserfüllung benötigten. Es sollte jedoch auch über die finanzielle Ermöglichung der Artikulation des Souveräns unabhängig von den Parteien nachgedacht werden. Prof. Dr. H.-H. v. Arnim sprach sich für eine Einbeziehung der Mittel an die Fraktionen, Stiftungen und Abgeordneten in die Parteienfinanzierung aus.

Der zweite Teil der Veranstaltung beschäftigte sich mit der „Politikfinanzierung zwischen Recht und Wirklichkeit“. Es begann Herr Gregor Stricker, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrgebiet für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre der FernUniversität Hagen, mit dem Thema „Normative Grundlagen der Politikfinanzierung“. Zunächst arbeitete er heraus, welche Sachverhalte in die Politikfinanzierung einbezogen werden müßten. Den Ansatz dieser Überlegungen entnahm er dem Begriff der Politik, dem das Merkmal der Öffentlichkeit, der Gemeinwesensrelevanz innewohne. Anhand dieses Kriteriums wurden von ihm die staatlichen Zuwendungen an die Parteien, an die Abgeordneten, an die Fraktionen, an die Regierungsmitglieder einschließlich der parlamentarischen Staatssekretäre und an die politischen Stiftungen erörtert. Die staatliche Politikfinanzierung sei un-

## Tagungsbericht

verzichtbar, weil es sich um notwendige Kosten der Demokratie handle. Diskussionsfähig und -bedürftig sei jedoch der jeweilige Umfang der staatlichen Finanzierung.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive betrachtete Frau Prof. Dr. Ch. Landfried die Realitäten der Politikfinanzierung und stellte diese den Idealen gegenüber. Als besonderen Mangel nannte sie die gestörte Kommunikation zwischen der Politik und den Bürgern. Dies bezeichnete sie als „Mechanismus der Begriffsblockade“, der zu einer Intransparenz in allen Bereichen der Politikfinanzierung führe. Daraufhin entwickelte sie vier Kriterien für eine Neuorientierung der Politikfinanzierung: 1. die Unabhängigkeit der Parteien und Politiker vom Staat und von Großspendern gleichermaßen, 2. die Gleichheit der Teilhabe aller Bürger am politischen Willensbildungsprozeß, 3. die Öffentlichkeit der Entscheidungsprozesse innerhalb der Politikfinanzierung sowie deren Offenlegung und 4. die Begründbarkeit der Art und Weise der Politikfinanzierung. Insbesondere die Forderung nach Transparenz stand auch für Landfried im Vordergrund.

Prof. Dr. M. Morlok arbeitete im Anschluß daran heraus, daß sowohl die staatliche Finanzierung der Politik als auch die privaten Zuwendungen richtig und notwendig seien. Zum einen ergebe es sich daraus, daß es sich bei der Politik um ein Gemeinschaftsgut handle, durch das öffentliche Interessen verwirklicht würden. Ein Gemeinschaftsgut müsse aber auch gemeinsam getragen und finanziert werden. Zum anderen würden durch die Politik aber auch Sonderinteressen zur Geltung gebracht, so daß eine private Finanzierung ebenso angemessen sei. Die private Finanzierung müsse jedoch insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit begrenzt werden. Des weiteren hielt Morlok eine Finanzierung durch Funktionsträger der Politik für notwendig, denn auch sie hätten einen konkreten Nutzen aus der Funktionserfüllung der Parteien im politischen Willensbildungsprozeß. Eben solches gelte für die Fraktionen, die als eigenständige Machtzentren an der Willensbildung des Volkes mitwirkten. Koordiniert und moderiert wurde dieser Teil von Prof. Dr. U. Battis.

Der zweite Tag des Symposiums war den internationalen Aspekten der Politikfinanzierung gewidmet. Prof. Dr. M. Fromont (Frankreich) wies in seinem Vortrag darauf hin, daß die französische Verfassung den Parteien in erster Linie die Aufgabe der Wahlbeteiligung zuweise. Daher stünde im Rahmen der Politikfinanzierung auch die Wahlkampfkostenerstattung im Vordergrund. In Frankreich gebe es eine detaillierte Gesetzgebung, deren Anliegen es sei, Transparenz zu schaffen.

Prof. Dr. G. Smith (Großbritannien) artikulierte in seinem Kurzbericht das allgemeine Unverständnis aus Sicht der Briten über die „Normierungswut“ bezüglich der Parteienfinanzierung auf dem Kontinent. In Großbritannien stellten Parteien gesellschaftliche Organisationen ohne Beziehungen zum Staat dar. Die Konsequenz seien fehlende - aus seiner Sicht auch nicht notwendige - Regelungen in

## Tagungsbericht

Bezug auf die Finanzierung und die Kontrolle der Parteien. Traditionell werde eine Partei eben durch die Gewerkschaft gefördert, die andere Partei erhalte finanzielle Zuwendungen durch die Industrie. Probleme, die gesetzlicher Regelung bedürften, resultierten hieraus nicht. Er bemängelte jedoch, daß sich gerade im Rahmen der Europäischen Einigung die Tendenz herauskristallisiere, eine größere Unabhängigkeit der Parteien von Privaten und somit zugleich eine staatliche Teilfinanzierung zu fordern.

Prof. Dr. Puente Egido (Spanien) beleuchtete in seinem Vortrag die Auswüchse der Korruption in Spanien im Zusammenhang mit der Politikfinanzierung.

Auch in den Niederlanden gibt es nach Prof. Dr. P. Malanczuk eine Tendenz zur Forderung nach staatlicher Teilfinanzierung der Parteien, die sich unter dem Einfluß des Artikel 138a EG-Vertrag entwickelte. Ursprünglich seien die politischen Parteien als rein gesellschaftliche Kräfte angesehen worden. Daraus resultierte auch, daß keine direkte Staatsfinanzierung existiere, sondern lediglich eine indirekte über Zuwendungen an die Jugendorganisationen und an die Stiftungen der Parteien sowie die Vergabe von Sendezeiten in den öffentlichen Medien.

Prof. Dr. Z. Kedzia (Polen) wies darauf hin, daß in Polen die Diskussion über die Politikfinanzierung nach dem Inkrafttreten eines Parteiengesetzes rückläufig sei. Hinsichtlich der Fragen der Parteienfinanzierung stehe in Polen - unter dem Eindruck der Vergangenheit - im Vordergrund, wie der Verlust der Souveränität und die Verstaatlichung der Parteien verhindert werden könne. Daher habe die private Finanzierung der Parteien maßgebliche Bedeutung.

In seinem rechtsvergleichenden Beitrag arbeitete Prof. Dr. D. Schefold anhand der einzelnen Länderberichte forschungsbedürftige Sachfragen heraus. Er wies u. a. darauf hin, daß die Ebene der Finanzierung anderer Formen und Organisationen des politischen Willensbildungsprozesses, wie etwa der Verbände und der Kommunalpolitik, einer eingehenderen Betrachtung bedürfe. Die Moderation dieser Diskussionsrunde wurde von Dr. V. Schwarz übernommen.

Der letzte Teil der Veranstaltung beschäftigte sich mit den rechtspolitischen Ausblicken der Politikfinanzierung. Das Referat dazu wurde von Prof. Dr. W. Skouris (Griechenland) gehalten. S. E. besteht bei der Politikfinanzierung insbesondere das methodologische Problem, daß der Sachverhalt, den es zu regeln gelte, nicht hinreichend aufgeklärt und aufklärbar sei. Nach Skouris wird es wohl nie gelingen, alle Probleme der Politikfinanzierung zu lösen. Seiner Ansicht nach sollte es eher zu einer Deregulierung innerhalb der Politikfinanzierung kommen. Der Diskussionsleiter Prof. Dr. G. Simonis

## Tagungsbericht

stellte heraus, daß man eine Lösung der Probleme nur finden könne, wenn man sich im vorhinein Klarheit darüber verschaffe, welche Sachverhalte der Politik eigentlich finanziert werden sollten.

Die Veranstaltung hat verdeutlicht, wie wichtig die sachlich-wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem heiklen Thema „Politikfinanzierung“ - insbesondere angesichts der häufig sehr populistischen Kritik hieran - ist. Im großen und ganzen bleibt als Resümee festzuhalten, daß die aufgezeigte Verständigung zwischen Theorie und Praxis auch hier den richtigen Weg zur Lösung der Sachprobleme weisen kann.

Die Erträge dieses Internationalen Symposions werden - wie auch schon im letzten Jahr - in der von Prof. Dr. D. Th. Tsatsos, Prof. Dr. D. Schefold und Prof. Dr. H.-P. Schneider herausgegebenen Reihe „Dokumente zum Parteienrecht“ veröffentlicht werden.

## Rechtsprechungsübersicht

Diese Rechtsprechungsübersicht bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteirechtlicher Urteile in Heft 5 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“ (S.135 f.). Auch hier soll nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; gleichwohl dürften die wesentlichen Entscheidungen zum Parteienrecht und der sie tangierenden Rechtsgebiete enthalten sein. Überwiegend sind Urteile aus den Jahren 1995/1996 berücksichtigt. Die Entscheidungen mit parteirechtlicher Relevanz wurden verschiedenen Schwerpunkten zugeordnet.

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

*BVerfG*, Beschluß vom 08.01.1996 - 2 BvR 2604/95, in: LKV 1996, S. 333 (Verfassungsbeschwerde ist kein Mittel, das politische Parteien berechtigt, gegen im Organstreitverfahren ergangene Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts vorzugehen).

*BVerwG*, Urteil vom 30.08.1995 - 1 A 14.92, in: Buchholz 402.45 VereinsG Nr. 22 (Zum Vereinsverbot gegenüber der „Deutschen Alternative“ und zum Parteibegriff i.S.d. Art. 21 GG und § 2 PartG).

### 2. Innerparteiliche Ordnung

*LG Bremen*, Urteil vom 02.07.1996 - 7-0-2058/1995 - (unveröffentlicht) (Verstoß gegen das Namensrecht gemäß § 12 BGB durch die Verwendung eines Werbeslogans im Wahlkampf).

*Bundesschiedsgericht der F.D.P.*, Beschluß vom 27.01.1995 - B-3-2/II-94 -, in: NVwZ 1995, S. 519 (Ausschluß aus der Partei aufgrund der Mitgliedschaft in der Scientology-Organisation).

*Bundesschiedsgericht der F.D.P.*, Beschluß vom 30.03.1995 - B-6-3 1/III-95 -, in: NVwZ 1995, S. 832 (Anforderungen an die Beschlußfassung über die Aufstellung einer Landesliste).

### 3. Allgemeines Wahlrecht, insbesondere Chancengleichheit der Parteien

*BVerfG*, Beschluß vom 23.01.1995 - 2 BvE 6/94, 2 BvE 7/94 -, in: NJW 1995, S. 2775 (Ausschlußfrist im Organstreitverfahren gemäß § 64 BVerfGG im Rahmen der Überprüfung der Bestimmungen über Überhangmandate im Bundeswahlgesetz).

*BVerfG*, Beschluß vom 29.03.1996 - 2 BvL 4/96 -, in: NJW 1996, S. 2497 (Inkompatibilität von Amt und Mandat im Hinblick auf die Mitgliedschaft im Abgeordnetenhaus Berlin bei gleichzeitiger Mitgliedschaft in einem zur Geschäftsführung berufenen Organ eines privatrechtlichen Unternehmens).

*HessStGH*, Urteil vom 26.01.1995 - P. St. 1171 -, in: NVwZ 1996, S. 161 (Kein Verstoß gegen Verfassungsgrundsätze durch Festlegung der Reihenfolge der Wahlvorschläge bei der Bekanntmachung und auf Stimmzetteln für Kommunalwahlen, entsprechend den Ergebnissen der vorangegangenen Landtagswahl oder durch Losentscheid).

*BayVerfGH*, Urteil vom 18.07.1995 - Vf. 2-VII-95 -, in: BayVBl 1995, S. 624 (Vereinbarkeit von Regelungen des Gemeinde- und Landkreiswahlgesetzes zur Aufstellung von Wahlvorschlägen mit der Bayerischen Verfassung).

*BerlVerfGH*, Beschluß vom 21.09.1995 - VerfGH 37/95 -, in: NVwZ-RR 1996, S. 241 (Überprüfung der 5%-Sperrklausel durch den Gesetzgeber).

*BerlVerfGH*, Beschluß vom 21.09.1995 - VerfGH 12/95 - (unveröffentlicht) (Gewährleistung der Chancengleichheit bei der Vorbereitung einer Volksabstimmung im Rahmen der angestrebten Fusion der Länder Berlin und Brandenburg).

*VG Berlin*, Beschluß vom 16.06.1995 - VG 26 A 114. 95 - (unveröffentlicht) (Überlassung eines Sitzungssaales zur Durchführung einer Gedenkveranstaltung zum 17. Juni 1953).



#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

*BVerfG*, Beschluß vom 18.07.1995 - 2 BvQ 31/95 - (unveröffentlicht) (Überprüfung eines Abgeordneten des Thüringer Landtages gegen seinen Willen im Hinblick auf eine Zusammenarbeit mit dem MfS/AfNS der ehemaligen DDR).

*BVerfG*, Beschluß vom 21.05.1996 - 2 BvE 1/95 - (unveröffentlicht) (Verfahren zur Überprüfung von Abgeordneten des Bundestages im Hinblick auf eine Tätigkeit beim MfS/AfNS der ehemaligen DDR).

*BerlVerfGH*, Urteil vom 22.02.1996 - VerfGH 17/95 - (unveröffentlicht) (Erteilung eines Hausverbotes für Teilnehmer eines Hungerstreiks in Fraktionsräumen des Abgeordnetenhauses).

*OLG Schleswig*, Urteil vom 03.05.1995 - 15 U 16/94 -, in: *JuS* 1996, S. 554 (Umfang der Haftung von Fraktionsmitgliedern für Verbindlichkeiten der Fraktion).

#### 5. Parteienfinanzierung

*BFH München*, Urteil vom 25.01.1996 - IV R 15/95 - (unveröffentlicht) (Steuerliche Abzugsfähigkeit von Wahlkampfkosten eines Bewerbers um ein ehrenamtliches Stadtratsmandat als Betriebskosten).

*VG Köln*, Urteil vom 28.02.1996 - 23 K 22/95 - (unveröffentlicht) (Anspruch einer politischen Partei auf Teilfinanzierung durch Abschlags- und Abschlußzahlungen nach dem Parteiengesetz).

#### 6. Parteien und Medien

*VerfGH Sachsen-Anhalt*, Urteil vom 22.02.1996 - LVG 8/95 -, in: *JZ* 1996, S.723 (Zum Gebot parteipolitischer Neutralität der regierungsamtlichen Öffentlichkeitsarbeit).

*VG Bremen*, Beschluß vom 10.05.1995 - 2 V 59/95 -, in: *NJW* 1996, S. 141 (Zum Anspruch einer politischen Partei auf Einbeziehung in redaktionell gestaltete Rundfunkbeiträge).

*OLG München*, Urteil vom 26.04.1996 - 21 U 5435/95 -, in: *NJW* 1996, S. 2515 (Zulässigkeit der Verwendung von Metaphern zur Kennzeichnung einer politischen Partei).

#### 7. Parteien und kommunale Selbstverwaltung

*VerfG Brandenburg*, Urteil vom 25.01.1996 - VfG Bbg 12/95 -, in: *DVBL* 1996, S. 363 (Zulässigkeit des Erlasses von Inkompatibilitätsvorschriften durch den Landesgesetzgeber).

*OVG Rheinland-Pfalz*, Beschluß vom 22.05.1996 - 7 A 10099/96 - (unveröffentlicht) (Zur Festlegung einer Fraktionsmindeststärke).

#### 8. Parteien und Stiftungen

*OVG Nordrhein-Westfalen*, Urteil vom 08.12.1995 - 25 A 2431/94 - *VG Düsseldorf (1. Instanz!)*, in: *NWVBL* 1996, S. 181 u. *NVwZ* 1996, S. 913 (Voraussetzungen für die Genehmigung einer parteinahen Stiftung).

**Entscheidung des Bundesparteigerichts der CDU vom 12.07.1995,  
Az.: BPG 3/94 (R)\***

In der Parteigerichtssache

des Herrn Dr. E in Ch

-Antragsteller, Beschwerdeführer und Rechtsbeschwerdeführer-

g e g e n

den CDU-Kreisverband Ch-Stadt,  
vertreten durch den Kreisvorstand,  
dieser vertreten durch den Kreisvorsitzenden,  
Herrn M, MdB, in Ch

-Antragsgegner, Beschwerdegegner und Rechtsbeschwerdegegner-

wegen Aufstellung des CDU-Kandidaten für den Bundestagswahlkreis 324 Ch. II/Ch.-Land

hat das Bundesparteigericht der CDU aufgrund der mündlichen Verhandlung am 12. Juli 1995 in Bonn durch

Präsident des Oberlandesgerichts a.D. Dr. Eberhard Kuthning (Vorsitzender)  
Oberregierungsrat Bernhard Hellner (Beisitzer)  
Richterin am Bundesgerichtshof Dr. Heidi Lambert-Lang (Beisitzerin)  
Vors. Richterin am Oberlandesgericht Dr. Pia Rumler-Detzel (Beisitzerin)  
Präsident des Landgerichts Dr. Friedrich August Bonde (Beisitzer)

beschlossen:

1. Der als Rechtsbeschwerde aufzufassende "Widerspruch" des Antragstellers gegen den Beschluß des Landesparteigerichts Sachsen vom 09. August 1994 - CDU-LPG 1/94 - wird zurückgewiesen.
2. Das Verfahren vor dem Bundesparteigericht ist gebührenfrei; außergerichtliche Auslagen sind von den Verfahrensbeteiligten selbst zu tragen.

---

\* Diese - bislang unveröffentlichte - Entscheidung ist in der Datenbank des Projektes "Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte" des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen erfaßt.

## Gründe

### I.

In einer Mitgliederversammlung zum Zwecke der Aufstellung eines Wahlkreisbewerbers für den Bundestagswahlkreis 324 - Ch. II - am 10. Februar 1994 bewarb sich auch der Antragsteller neben drei anderen Kandidaten. Anwesend waren 71 stimmberechtigte Mitglieder. Gewählt wurde bereits im 1. Wahlgang mit 46 Stimmen der Mitbewerber Dr. K.

Der Antragsteller hat mit Schreiben vom 13. Februar 1994 „Einspruch“ eingelegt, mit dem er eine Wahlwiederholung anstrebte. Er hat im Verlauf des Verfahrens im wesentlichen gerügt, daß die Möglichkeit bestanden habe, die Wahl des Bundestagskandidaten für den Bundestagswahlkreis 324 in Ch. zu manipulieren; die im Wahlgesetz vorgesehenen Vorkehrungen für eine geheime Wahl seien nicht eingehalten worden. Zudem seien die Stimmzettel nicht in einem amtlichen Wahlumschlag abgestempelt gewesen. Er sei im Saal gezielt und laut beleidigt worden. Es sei wie auf einem Markt gewesen. Er habe seinen Stimmzettel in einen ungesicherten Karton, in den man die ganze Hand hätte einführen können, abgeben müssen. Die Wahl sei unkorrekt verlaufen; die Geheimhaltungsvorschriften seien nicht eingehalten worden. Der Antragsteller hat zuletzt beantragt,

den Beschluß des Kreisparteigerichtes Ch. vom 20.04.1994 aufzuheben und die Wahl des Bundestagskandidaten für den Bundestagswahlkreis 324 zu wiederholen.

Antrag und Beschwerde des Antragstellers sind erfolglos geblieben. Gegen den im wesentlichen mit den Begründungen, der Antragsteller habe konkrete Manipulationen nicht behauptet, und nach den Feststellungen des Landesparteigerichts sei die Wahl geheim verlaufen, versehenen Beschluß des Landesparteigerichts Sachsen vom 09. August 1994, zur Post gegeben am 05. September 1994, hat der Antragsteller mit Schriftsatz vom 26. September 1994, eingegangen am 28. September 1994 beim Bundesparteigericht, „Widerspruch“ eingelegt und ihn neben seinem bisherigen Vorbringen im wesentlichen damit begründet, daß die Wahl eindeutig nicht geheim verlaufen sei: Es hätten fremde Personen und Mitglieder durcheinander gesessen. Die Wahlzettel hätten stundenlang auf den Tischen gelegen, sie seien z.T. in Gruppendiskussionen gemeinsam ausgefüllt und die Wahlkabinen seien kaum benutzt worden. Der Wahlvorstand habe die Kontrolle über die Wahlzettel völlig verloren.

Der Antragsteller beantragt,

1. den Beschluß des Landesparteigerichts vom 05. September 1994 aufzuheben,
2. Wahlwiederholung durchzuführen.

Der Antragsgegner beantragt,

die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.

## II.

1. Der als Rechtsbeschwerde aufzufassende Widerspruch des Antragstellers ist in dieser Auslegung zulässig (§ 42 I PGO), denn der Antragsteller macht u.a. geltend, daß das Landesparteigericht die Rechtsvorschriften über die geheime Wahl verletzt habe.

Die Rechtsbeschwerde ist auch offensichtlich rechtzeitig eingelegt worden, nämlich 3 Wochen, nachdem der Beschluß des Landesparteigerichts zugestellt worden sein kann.

Das rechtliche Interesse des Antragstellers folgt schon daraus, daß er einer der bei der Wahl unterlegenen Kandidaten ist (vgl. im übrigen § 113 I Satz 4 VwGO und CDU-BPG 7/91, Beschluß vom 11. November 1991 unter II 3. Abs.)

2. Die Rechtsbeschwerde ist jedoch nicht begründet.

a) Richtig geht der Antragsteller zwar davon aus, daß in Abgrenzung zu § 15 II Satz 1 Parteiengesetz bei parteiinternen Wahlen für die Aufstellung von Bewerbern für Wahlen zu den Volksvertretungen geheime Abstimmung notwendig ist (§ 17 Satz 1 Parteiengesetz, § 21 III Satz 1 Bundeswahlgesetz). Damit wird dem Gebot des Art. 38 GG Rechnung getragen. Denn bei dem Wahlgeheimnis und seiner Gewährleistung handelt es sich um einen fundamentalen Grundsatz unserer freiheitlichen demokratischen Ordnung. Er bildet für die Wahlfreiheit den wichtigsten institutionellen Schutz und sichert die freie Wahlentscheidung (BPG a.a.O. II 2). Um das Wahlgeheimnis zu sichern, muß der Vorgang der Stimmabgabe so organisiert sein, daß niemand von dem Inhalt der Stimmabgabe Kenntnis erhalten kann (Maunz-Dürig-Herzog, GG., Art. 38 Rn. 54; von Münch, GG, Art. 38 Rn. 48). Zutreffend betont Hamann, (GG, Art. 38 Anm. 6), daß eine Wahl nur dann geheim ist, wenn gewährleistet ist, daß der Inhalt der Stimmabgabe des einzelnen Wählers nicht zur Kenntnis anderer Personen gelangt.

Das hat das Landesparteigericht hier jedoch nicht verkannt; es vermochte jedoch auf Grund des Vortrages des Antragstellers und nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme nicht festzustellen, daß bei der Wahl in der Mitgliederversammlung vom 10. Februar 1994 diese Geheimhaltungsgrundsätze verletzt worden wären. Rechtsfehler des Landesparteigerichts bei der Bewertung des Parteivortrages und der Würdigung des Ergebnisses seiner Beweisaufnahme sind nicht ersichtlich.

Der Antragsteller hat konkrete Vorfälle von Wahlmanipulationen in seiner Anfechtungsschrift und auch später nicht dargelegt. Soweit er nunmehr zur Begründung der Rechtsbeschwerde u.a. geltend macht, es seien Stimmzettel gemeinsam ausgefüllt, Mitglieder beim Ausfüllen beobachtet und Wahlkabinen kaum benutzt worden, handelt es sich z.T. um neues Vorbringen, das im Rechtsbeschwerdeverfahren nicht mehr berücksichtigt werden kann. Im übrigen handelt es sich ebenfalls um nicht hinreichend konkretisiertes Vorbringen. Ihm steht zudem auch noch das Ergebnis der Beweisaufnahme vom 09. August 1994 entgegen: danach haben, soweit die Verantwortlichen dies beobachten konnten, zwar nicht alle Mitglieder die Wahlkabinen aufgesucht, haben aber ihre Zettel in einer Ecke des Saales oder sonst allein und unbeobachtet an Tischen ausgefüllt. Dies Verfahren mag bedenklich sein; denn auch der Wähler selbst hat das Geheimnisgebot einzuhalten. Das Wahlgeheimnis ist insoweit unverzichtbar mit der Folge, daß jeder Wähler nicht nur geheim wählen darf, sondern auch muß (CDU-BPG 7/91, Beschluß vom 11. November 1991). Eine konkrete Verletzung des Wahlgeheimnisses ist damit aber weder dargetan noch gar nachgewiesen.

b) Soweit der Antragsteller darüber hinaus die ordnungsgemäße Durchführung der Wahl bezweifelt, weil Stimmzettel zugleich mit der Anmeldung ausgegeben wurden, hat das Landesparteigericht zu Recht in diesem Verfahren keinen Verstoß gesehen. Die Vermutung des Antragstellers, Gäste ohne Stimmrecht hätten sich der Wahlzettel bemächtigen und wählen können, ist schon deshalb fernliegend, weil jedes stimmberechtigte Mitglied selbst nur „seinen“ Wahlzettel ausgehändigt erhielt, und alle Mitglieder, die sich eingetragen hatten, der Lebenserfahrung nach gerade erschienen waren, um selbst zu wählen.

Zu Recht hat das Landesparteigericht im übrigen dargetan, daß eine, wenn auch vielleicht lautstarke und in Gruppen geführte Diskussion über die Wahlbewerber nicht den Schluß zulasse, die Wahl sei nicht geheim gewesen. Dafür, daß durch solche Diskussionen der ordnungsgemäße Ablauf der Versammlung letztlich nicht mehr möglich gewesen sei, fehlt jeder konkrete Anhaltspunkt.

Schließlich ist dem Landesparteigericht auch darin beizupflichten, daß die Kandidatenaufstellung nicht den Vorschriften des Bundeswahlgesetzes zu folgen hat, insbesondere weder vorgeschrieben ist, wie die Wahlkabinen aufzusuchen sind, noch daß die Wahlzettel couvertiert und in welche Art Urne

## Rechtsprechung zum Parteienrecht

sie geworfen werden müssen. Ausreichend ist, daß es sich um ein verschlossenes Behältnis mit einem Schlitz handelt; dies ist hier festgestellt. Daß es möglicherweise theoretisch machbar gewesen wäre, Wahlzettel wieder „herauszufischen“, macht die Wahl weder zu einer „öffentlichen“ noch ist sie aus dieser theoretischen Möglichkeit zu wiederholen; dies muß mindestens gelten, wenn, wie hier, die Urne nicht unbeaufsichtigt blieb.

Lassen sich Rechtsfehler des Landesparteigerichts weder bei der Anwendung des materiellen Rechtes, insbesondere den Grundsätzen zur geheimen Wahl, noch bei der Würdigung des Parteivortrages und der erhobenen Beweise feststellen, ist die Rechtsbeschwerde mit der Kostenfolge aus § 43 PGO zurückzuweisen.

**Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesparteigerichts der CDU vom  
12.07.1995, Az.: BPG 3/94 (R)**

von

Alexandra Bäcker, Institut für Deutsches und  
Europäisches Parteienrecht

I. Einleitendes

Die Parteigerichtsordnung der CDU, beschlossen durch den 19. Bundesparteitag am 05.10.1971, zuletzt geändert durch Beschluß des Bundesparteitages vom 26.10.1992 (PGO), enthält im Vergleich zu Schiedsgerichtsordnungen anderer Parteien eine außergewöhnlich detaillierte und umfassende Regelung der Organisation, der Zuständigkeiten und des Verfahrens vor den Parteigerichten der CDU. Die PGO entspricht insbesondere hinsichtlich der Verfahrensvorschriften im wesentlichen den Regelungen in der VwGO und nimmt - die eigenen Regelungen ergänzend - durch § 44 PGO auf die Vorschriften der VwGO und des GVG Bezug.

II. Zur Zulässigkeit

1. Das Bundesparteigericht der CDU entscheidet u.a. gemäß §§ 14 III i.V.m. 42 I PGO in dritter Instanz als Rechtsbeschwerdegericht darüber, ob das Landesparteigericht eine Norm des allgemeinen Rechts oder des Satzungsrechts nicht oder nicht richtig angewendet hat.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang zunächst, daß der vom Antragsteller eingelegte „Widerspruch“ gegen die Entscheidung des Landesparteigerichts als Rechtsbehelf nach den Vorschriften der PGO nicht vorgesehen ist, so daß gemäß § 88 VwGO analog durch Auslegung das tatsächliche Begehren des Antragstellers zu ermitteln ist.

Der Antragsteller behauptet unter Bezugnahme auf sein erstinstanzliches Vorbringen und dieses teilweise ergänzend, die Vorschriften über die geheime Wahl seien bei der Aufstellung des Wahlkreisbewerbers für den Bundestagswahlkreis 324 in seinem Kreisverband nicht eingehalten worden. Dem Wortlaut seines Vorbringens nach strebt der Antragsteller damit zwar eine Überprüfung der Gültigkeit der von ihm angefochtenen Wahl durch das Bundesparteigericht an. Das Bundesparteigericht ist aber gemäß § 14 I Nr. 5 PGO ausschließlich für den Bereich von Wahlen und Entscheidungen von Präsidium, Bundesvorstand, Bundesausschuß und Bundesparteitag zuständig zur Entscheidung über Wahlanfechtungen. Mangels Zuständigkeit des Bundesparteigerichts zur Entscheidung über die Anfechtung von Wahlen die - wie hier - dem Zuständigkeitsbereich eines Kreisverbandes unterfallen und über die gemäß § 11 Nr. 8 PGO das örtlich zuständige Kreisparteigericht zu entscheiden hat, wird

die Auslegung des vom Antragsteller eingelegten „Widerspruchs“ als Wahlanfechtung seinem tatsächlichen Begehren nicht gerecht.

Aus der Behauptung des Antragstellers, die Vorschriften über die geheime Wahl seien bei der Aufstellung der Wahlkreisbewerber nicht eingehalten worden, ergibt sich jedoch in Zusammenschau mit den gestellten - auf Aufhebung der Entscheidung des Landesparteigerichts Sachsen sowie Wiederholung der angefochtenen Wahl gerichteten - Anträgen, daß der Antragsteller die Wertung des Landesparteigerichts, das eben keine Verletzung des Wahlheimnisses annahm, für unzutreffend hält. Indirekt erhebt er somit die Rüge der Rechtsverletzung durch das Landesparteigericht durch die fehlerhafte Anwendung der entscheidungsrelevanten allgemeinen Vorschriften über die geheime Wahl.

Die Verletzung allgemeinen Rechts oder des Satzungsrechts ist ein zulässiger Rechtsbeschwerdegrund gem. § 42 I PGO CDU, so daß nur die - auch vom Bundesparteigericht der CDU vorgenommene - Auslegung des als „Widerspruch“ eingelegten Rechtsbehelfs als Rechtsbeschwerde i.S.d. § 42 I PGO dem tatsächlichen Begehren des Antragstellers entspricht.

Fraglich ist jedoch, ob ein Rückgriff insbesondere auf die entsprechend anwendbaren Vorschriften der VwGO die erhobene Rüge als formal unzureichend und damit unzulässig erscheinen lassen. Die PGO stellt selbst in § 42 II Anforderungen an die formale Geltendmachung der Rechtsverletzung durch den Rechtsbeschwerdeführer auf. Hiernach muß die Rechtsbeschwerdeschrift die angefochtene Entscheidung bezeichnen sowie einen bestimmten Antrag und die Begründung der behaupteten Rechtsverletzung enthalten.

Die Rechtsbeschwerde entspricht allerdings ihrem Wesen nach einer Revision. Insoweit ist gem. § 139 VwGO - gegenüber der in § 42 II PGO getroffenen Regelung weitergehend - für eine zulässige Revisionsbegründung u.a. erforderlich, daß konkret auf bestimmte, näher zu bezeichnende Revisionsgründe abgestellt wird, diese schlüssig dargelegt werden und diesbezüglich eine eigenständige Sichtung und Durchdringung des Prozeßstoffes erfolgt. Die Revisionsbegründung muß sich mit dem angegriffenen Urteil konkret auseinandersetzen und im Falle der Rüge der Verletzung materiellen Rechts auch immer die als verletzt gerügte Rechtsnorm angeben.<sup>1</sup>

Eine an den Vorschriften der VwGO gemessene streng formale Betrachtungsweise überspannt jedoch die Anforderungen an eine zulässige Rechtsbeschwerde nach den Vorschriften der PGO, die im Gegensatz zum Revisionsverfahren nach der VwGO (§ 67 I VwGO) keinen Anwaltszwang vorsieht und dementsprechend das i.d.R. rechtsunkundige Parteimitglied überfordern würde. Die Besonderheiten

<sup>1</sup> E. Eyermann/L. Fröhler/J. Kormann, Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Auflage, München 1988, § 139 Rdnr. 19; F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 139 Rdnr. 14, 18; K. Redeker/H.-J. von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage, Stuttgart 1994, § 139 Rdnr. 13.



des parteigerichtlichen Verfahrens lassen demzufolge eine entsprechende Anwendung der Vorschriften hinsichtlich formaler Anforderungen an eine zulässige Revisionsbegründung nicht zu und wurde auch vom Bundesparteigericht zu Recht nicht angenommen.

Den Anforderungen, die hiernach an eine zulässige Rechtsbeschwerdeschrift ausschließlich nach § 42 II PGO zu stellen sind, wird der Antragsteller gerecht. Er bezeichnet die angefochtene Entscheidung, stellt einen bestimmten Antrag und begründet die - wenn auch indirekt - behauptete Rechtsverletzung.

2. Auch die Bejahung des besonderen rechtlichen Feststellungsinteresses des Antragstellers als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung unter Rückgriff auf § 113 I 4 VwGO begegnet keinen rechtlichen Bedenken. Zwar ist umstritten, ob § 113 I 4 VwGO unmittelbar oder aber analog auf Wahlakte, die Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Klage mit dem Ziel einer Wahlanfechtung sind, anwendbar ist.<sup>2</sup> Angesichts dessen, daß § 44 PGO die Vorschriften der VwGO für entsprechend anwendbar erklärt, ist eine analoge Anwendung vorgegeben und im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der rechtlichen und prozessualen Lage im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren mit dem Ziel einer Wahlanfechtung mit der im parteigerichtlichen Wahlanfechtungsverfahren auch geboten. Durch die behauptete Nichtgewährleistung des Wahlheimnisses bei der in Rede stehenden Wahl beruft der Antragsteller sich auf ein schutzwürdiges rechtliches Interesse, das sowohl aus seiner Kandidatur als auch aus seiner Stellung als Wahlberechtigter folgt und macht insoweit in erforderlichem und ausreichendem Maße die Beeinträchtigung eigener Rechte geltend, die durch die gerichtliche Entscheidung ausgeglichen werden kann.

### III. Zur Begründetheit

Das Bundesparteigericht wies die Rechtsbeschwerde des Antragstellers mit der Begründung zurück, daß die Wertung des Parteivortrages und der Beweisaufnahme durch das Landesparteigericht Sachsen nicht rechtsfehlerhaft gewesen sei, da der Antragsteller konkrete Wahlmanipulationen nicht dargelegt habe. Soweit der Antragsteller erstmalig zur weiteren Begründung der Rechtsbeschwerde behauptete, Stimmzettel seien gemeinsam ausgefüllt, Wähler beim Ausfüllen der Wahlzettel beobachtet und Wahlkabinen kaum benutzt worden, sei er mit diesem zum Teil neuen Vorbringen im Rechtsbeschwerdeverfahren präkludiert.

<sup>2</sup> F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 113 Rdnr. 48; K. Redeker/H.-J. von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage, Stuttgart 1994, § 113 Rdnr. 34.

1. Zur Frage der Zurückweisung verspäteten Vorbringens der Verfahrensbeteiligten enthält die PGO keine ausdrücklichen Regelungen.

Die für das verwaltungsgerichtliche Verfahren maßgeblichen Präklusionsmöglichkeiten nach den §§ 87b, 128a VwGO wurden eingeführt durch das 4. VwGO-Änderungsgesetz vom 17.12.1990<sup>3</sup>, so daß sich die Frage ihrer Anwendbarkeit über § 44 PGO auf das parteigerichtliche Rechtsbeschwerdeverfahren auch dem Bundesparteigericht hätte stellen müssen.

In § 23 III PGO ist in Anlehnung an § 86 I VwGO der Untersuchungsgrundsatz als Verfahrensmaxime für das parteigerichtliche Verfahren festgelegt, wonach das Parteigericht den Sachverhalt von Amts wegen erforscht und an das Vorbringen und die Beweisanträge der Beteiligten nicht gebunden ist.

Die §§ 128a, 87b VwGO, die strenge Voraussetzungen an die Zurückweisung von Parteivorbringen wegen Verspätung - oder vielmehr wegen des insoweit gegebenen Verstoßes gegen die den Beteiligten obliegende Prozeßförderungspflicht - postulieren, tragen dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren u.a. im Hinblick auf den geltenden Untersuchungsgrundsatz und den fehlenden Anwaltszwang Rechnung.<sup>4</sup> Aufgrund derselben prozessualen Situation ist den Vorschriften daher auch im parteigerichtlichen Verfahren Geltung zu verschaffen.

Gem. § 33 PGO gilt der Untersuchungsgrundsatz auch für das Rechtsbeschwerdeverfahren, soweit nicht die besondere Eigenart dieses Verfahrens dem entgegensteht.

Die Rechtsbeschwerdeinstanz im parteigerichtlichen Verfahren entspricht ihrem Wesen nach der Revisionsinstanz im verwaltungsgerichtlichen Verfahren und ist damit - den geltenden Untersuchungsgrundsatz entsprechend der Eigenart des Revisionsverfahrens modifizierend - grundsätzlich an die Feststellungen der letzten Tatsacheninstanz gebunden. Hieraus folgt, daß nachträglich, d.h. nach Erlaß der Entscheidung der letzten Tatsacheninstanz - hier des Landesparteigerichts -, eingetretene Änderungen der Sach- oder Rechtslage im Revisionsverfahren nicht zu berücksichtigen sind.<sup>5</sup> Aber auch eigene Sachverhaltsermittlungen hinsichtlich bereits während der vorinstanzlichen Verfahren gegebener, nunmehr im Rechtsbeschwerdeverfahren erstmals vorgetragener und insoweit neuer Tatsachen, sind nur in wenigen - hier nicht einschlägigen - Ausnahmefällen zulässig.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> BGBl I 2809.

<sup>4</sup> F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 128a Rdnr. 1-3; K. Redeker/H.-J. von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage, Stuttgart 1994, § 128a Rdnr. 1-4.

<sup>5</sup> E. Eyermann/L. Fröhler/J. Kormann, Verwaltungsgerichtsordnung, 9. Auflage, München 1988, § 137 Rdnr. 13; F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 137 Rdnr. 3; K. Redeker/H.-J. von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage, Stuttgart 1994, § 137 Rdnr. 17.

<sup>6</sup> Vgl. zu den Ausnahmefällen die Auflistung bei F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 137 Rdnr. 26.

Aus § 141 VwGO, demzufolge auch die §§ 128a, 87b VwGO auf das Revisionsverfahren entsprechend anwendbar sind<sup>7</sup>, ergibt sich aber, daß auch die verwaltungsgerichtliche Revisionsinstanz neues Tatsachenvorbringen nicht gänzlich unberücksichtigt lassen darf. Wegen des für das verwaltungsgerichtliche - gemäß § 23 III PGO auch für das parteigerichtliche - Verfahren geltenden Untersuchungsgrundsatzes, muß auch das (Revisions-) Rechtsbeschwerdegericht dem Umstand Rechnung tragen, daß neue Tatsachen den in der Vorinstanz getroffenen tatsächlichen Feststellungen ihre Grundlage entziehen können. Ist der Rechtsmittelführer hiernach mit seinem Vorbringen in den Vorinstanzen nicht nach § 44 PGO i.V.m. §§ 87b, 128a VwGO analog in zulässiger Weise präkludiert worden und erschüttert das neue Vorbringen die in den Vorinstanzen festgestellten Tatsachen, so hat das (Revisions-) Rechtsbeschwerdegericht zwar nicht die neuen Tatsachen im Wege eigener Sachverhaltsfeststellungen und evtl. Beweisaufnahmen zu berücksichtigen. Der Umstand, daß neue Tatsachen vorliegen oder auch nur vorliegen können und insofern die in der Vorinstanz getroffenen tatsächlichen Feststellungen nicht mehr ohne weiteres der (Revisions-) Rechtsbeschwerdeentscheidung zugrunde gelegt werden können, muß allerdings dazu führen, daß das angefochtene Urteil nach § 44 PGO i.V.m. § 144 III Nr. 2 VwGO analog aufgehoben und die Sache zurückverwiesen wird.<sup>8</sup> Eigene Sachverhaltsfeststellungen und Beweisaufnahmen des (Revisions-) Rechtsbeschwerdegerichts sind dann - allerdings auch nur - hinsichtlich der Frage, ob neue Umstände vorliegen oder vorliegen können, zulässig.<sup>9</sup>

Aus den Ausführungen des Bundesparteigerichts zur Begründetheit der Rechtsbeschwerde ergibt sich jedoch, daß der Antragsteller ohne in den Vorinstanzen mit seinem Vorbringen ausgeschlossen worden zu sein, nunmehr durch das Bundesparteigericht mit seinen Behauptungen, die Stimmzettel seien gemeinsam ausgefüllt, Wähler beim Ausfüllen der Wahlzettel beobachtet und Wahlkabinen kaum aufgesucht worden, ohne nähere Erläuterungen lediglich mit dem Hinweis, es handele sich hierbei um „zum Teil“ neues Vorbringen, unzulässigerweise präkludiert wurde. Es fehlen sogar Ausführungen zu der sich aufdrängenden Frage, welcher Teil der Behauptungen einen neuen Tatsachenvortrag darstellt. Auch die unter I. der Entscheidungsgründe gemachten Ausführungen zu den tatsächlichen Feststellungen geben hierüber keinen Aufschluß. Allein die trotz des Ausschlusses vorgenommene inhaltliche Wertung des Vorbringens des Antragstellers als „ebenfalls“ nicht hinreichend konkretisiert, kann den insoweit festgestellten rechtlichen Mangel nicht ausgleichen.

<sup>7</sup> F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 128a Rdnr. 1 und § 87b Rdnr. 2.  
<sup>8</sup> F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 137 Rdnr. 27; K. Redeker/H.-J. von Oertzen, Verwaltungsgerichtsordnung, 11. Auflage, Stuttgart 1994, § 137 Rdnr. 17.  
<sup>9</sup> F.O. Kopp, Verwaltungsgerichtsordnung, 10. Auflage, München 1994, § 137 Rdnr. 28.

Gleichwohl kann die Frage, ob der Rechtsstreit aus diesem Grunde durch das Bundesparteigericht an das Landesparteigericht hätte zurückverwiesen werden müssen, letztlich dahinstehen, da das Bundesparteigericht gemäß § 144 III Nr. 1 VwGO analog schon auf der Grundlage der von der Vorinstanz getroffenen Tatsachenfeststellungen selbst, allerdings dem Antrag stattgebend und nicht - wie geschehen - ihn zurückweisend, hätte entscheiden können und müssen.

2. Noch in Übereinstimmung mit den Ausführungen des Bundesparteigerichts kann zunächst folgendes festgehalten werden:

Die Aufstellung von Bewerbern für Wahlen zu Volksvertretungen durch die Parteien ist ein wesentlicher Bereich der Wahlvorbereitung, durch den eine notwendige Voraussetzung für die Wahl selbst geschaffen und das aktive und passive Wahlrecht unmittelbar berührt wird. Deshalb sind die für das Bürgerrecht auf Teilnahme an der Wahl, wodurch auch das Wahlvorschlagsrecht erfaßt ist, zugleich in Art. 38 GG verankerten Wahlrechtsgrundsätze auch bei der Aufstellung von Wahlkreisbewerbern durch die Parteien zu beachten.<sup>10</sup> Daneben ist insbesondere der Grundsatz der geheimen Abstimmung für die Aufstellung von Bewerbern für Wahlen zu Volksvertretungen in § 17 Satz 1 PartG und § 21 III 1 BWahlG eigens zur Verdeutlichung seiner besonderen Bedeutung für die Kandidatenaufstellung als Kernregelung des demokratischen Wahlrechts festgeschrieben worden. In erster Linie ist hiernach das Wahlrecht so auszuüben, daß andere Personen von der Wahlentscheidung keine Kenntnis erhalten können, wobei das Wahlgeheimnis insoweit ein unverzichtbarer Grundsatz ist.<sup>11</sup>

Trotz der vorangestellten Erörterungen stellt das Bundesparteigericht dann jedoch fest, daß der Antragsteller eine der Wahlanfechtung zum Erfolg verhelfende konkrete Verletzung des Wahlgeheimnisses nicht dargetan, geschweige denn nachgewiesen habe.

Zwar muß dem Bundesparteigericht zugestanden werden, Wahlbeanstandungen, die über nicht belegte Vermutungen oder bloße Andeutungen einer Möglichkeit von Wahlfehlern nicht hinausgehen und keinen konkreten, der Überprüfung zugänglichen Tatsachenvortrag enthalten, als unsubstantiiert zurückweisen zu dürfen.<sup>12</sup>

Die Auffassung des Bundesparteigerichts, daß das Vorbringen des Antragstellers auch schon in erster und zweiter Instanz im vorgenannten Sinne nicht konkret genug war, um eine Verletzung der Vorschriften über die geheime Wahl festzustellen, trifft indes nicht zu. Das Bundesparteigericht führt

<sup>10</sup> R. Bartella/ H.-J. Dahlen (Hrsg.), Bundes-Wahlrecht, 1. Lieferung, Köln, Bocholt Juli 1994, § 21 BWG, Anm. 1 und 2.

<sup>11</sup> S. hierzu die Ausführungen des Bundesparteigerichts in den Entscheidungsgründen der hier besprochenen Entscheidung unter II.2.a) sowie die in Bezug genommene Entscheidung des Bundesparteigerichts vom 11.11.1991, Az.: BPG 7/91 (R) - ebenfalls in der Datenbank des Projektes "Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte" erfaßt - unter II.2., jeweils mit weiteren Nachweisen.

<sup>12</sup> S. grds. hierzu für den Bereich von Wahlüberprüfungen i.S.d. § 49 BWG BVerfG in: DVBl. 1994, S. 41.

selbst in den Entscheidungsgründen unter II. 2. a) aus, daß nach dem Ergebnis der Beweisaufnahme durch das Landesparteigericht - soweit die Verantwortlichen dies beobachten konnten - nicht alle ihr Wahlrecht ausübenden Mitglieder zum Zwecke der Stimmabgabe die Wahlkabinen aufgesucht haben.

Das Bundesparteigericht hat darüber hinaus in einer früheren, zur Frage der Zulässigkeit handschriftlich erstellter Stimmzettel getroffenen Entscheidung<sup>13</sup>, auf die in der hier besprochenen Entscheidung überdies Bezug genommen wird, ausgeführt: „Bereits die Besorgnis, daß die Handschrift von einem anderen wiedererkannt werden kann, reicht aus, um die Wahlfreiheit und damit das Wahlgeheimnis zu beeinträchtigen. Diese Besorgnis wird nicht dadurch ausgeräumt, daß eine Identifizierung der jeweiligen Wähler beim Auszählen der Stimmen unwahrscheinlich ist.“ In der genannten Entscheidung heißt es weiter: „Die *bloße Möglichkeit* einer Durchbrechung des Wahlgeheimnisses verletzt nach allgemeiner Auffassung das Wahlgeheimnis. (Th. Maunz/G. Dürig/ R. Herzog, Grundgesetz Art. 38 Rdnr. 54 mit Nachweisen)“.

Gemessen an diesen Anforderungen ist jedoch auch vorliegend eine der Wahlanfechtung zum Erfolg verhelfende Verletzung des Wahlgeheimnisses zu bejahen. Die bloße Möglichkeit der Kenntnisnahme von der Wahlentscheidung durch andere Personen kann dann wohl kaum verneint werden, wenn Wähler nicht die Wahlkabinen zum Zwecke der Stimmabgabe aufsuchen, wodurch einer etwaigen Wahlbeeinflussung Vorschub geleistet wird. Gibt der Wähler aber in Kenntnis einer möglichen Überprüfbarkeit seine Stimme ab, fehlt es an einer u.a. durch das Wahlgeheimnis gewährleisteten freien Wahlentscheidung.<sup>14</sup>

#### IV. Fazit

Das Bundesparteigericht der CDU hätte in stringenter Anwendung und Fortentwicklung der in seiner og. früheren Entscheidung dargelegten Grundsätze auch in diesem Verfahren dem Begehren des Antragstellers entsprechen und die Entscheidung des Landesparteigerichts Sachsen aufheben sowie die angefochtene Wahl wegen Verletzung des Wahlgeheimnisses für unwirksam erklären müssen.

<sup>13</sup> Entscheidung des Bundesparteigerichts vom 11.11.1991, Az.: BPG 7/91 (R).

<sup>14</sup> Vgl. hierzu auch R. Bartella/ H.-J. Dahlen (Hrsg.), Bundes-Wahlrecht, 1. Lieferung, Köln, Bocholt Juli 1994, § 33 BWG, Anm. 1 und 3.

## Neuerscheinungen zum Parteienrecht

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 5 der „*Mitteilungen*“ (S. 149 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 1995/96 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption des fünften Heftes der „*Mitteilungen*“ kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

*Ipsen, Jörn*: Political parties and constitutional institutions, in: *Studies in German constitutionalism 1995*, S. 195 ff.

*Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG (3. Kammer des 2. Senats), Beschluß vom 08.01.1996 - 2 BvR 2604/95 -, in: *JUS 1997*, S. 37.

*Song, Seog- Yun*: Politische Parteien und Verbände in der Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik, *Schriften zur Verfassungsgeschichte*, Bd. 49, Berlin 1996.

*Wietschel, Wiebke*: Der Parteibegriff - Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik, *Schriften zum Parteienrecht*, Bd. 18, Baden- Baden 1996.

### 2. Innerparteiliche Ordnung

*Hesselberger, Dieter*: Die Mitgliedschaft in Parteien und Koalitionen, in: *Verantwortung und Gestaltung 1996*, S. 251 ff.

*Morlok, Martin / Streit, Thilo*: Mitgliederentscheid und Mitgliederbefragung, in: *ZRP 1996*, S. 447 ff.

*Scherff, Adalbert*: Der Verfassungsauftrag der innerparteilichen Demokratie im Lichte von Parteigerichtsverfahren und staatlicher Gerichtsbarkeit: Untersucht anhand von internen Parteistreitigkeiten der im Abgeordnetenhaus von Berlin vertretenen Parteien, Berlin 1993.

### 3. Allgemeines Wahlrecht, insbes. Chancengleichheit der Parteien

*Alm- Merk, Heidrun/ Dahlen, Hans- Josef*: Kommunal-Wahlalter 16 Jahre? Pro und Contra, in: *Der Städtetag 1996*, S. 386 ff.

*Brugger, Norbert*: Bewerber sucht Wähler/in. Wahlbeteiligungsquoten bei Parlaments- und Kommunalwahlen, in: *Baden-Württembergische Verwaltungspraxis 1996*, S. 173 ff.

*Hattenhauer, Hans*: Über das Minderjährigenwahlrecht, in: *JZ 1996*, S. 9 ff.

*Holzheid, Hildegund*: Maßgebliche Verfassungsgrundsätze bei Wahlen und bei Volksbegehren. Aufgezeigt anhand der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, München 1995.

*Hoppe, Werner*: Die Wahlprüfung durch den Bundestag (Art. 41 Abs. 1 Satz 1 GG) - ein „Wahlprüfungsverhinderungsverfahren“?, in: *DVBl. 1996*, S. 131 ff.

*Kley-Struller, Andreas*: Beeinträchtigungen der Wahl- und Abstimmungsfreiheit durch Dritte (einschließlich öffentliche Unternehmungen), in: *Aktuelle juristische Praxis 1996*, S. 286 ff.

*Langheid, Theo*: Für und Wider des Minderjährigenwahlrechts, in: *ZRP 1996*, S. 131 ff.

*Lapp, Peter Joachim*: Wahlen und Wahlfälschungen in der DDR, in: *Deutschland - Archiv 1996*, S. 92 ff.

- Mann, Gerald H.:* Die unumgängliche Umkehr bei der Berechnung von Überhangmandaten, in: ZParl 1996, S. 398 ff.
- Mehde, Veit:* Rechtsfolgen einer ungültigen Parlamentswahl am Beispiel der Hamburger Bürger-schaftswahlen 1991/ 1993, in: ZParl 1996, S. 199 ff.
- Münch, Ingo von:* „Kinderwahlrecht“, in: NJW 1995, S. 3165 ff.
- ders.:* Kinderwahlrecht für Mopedfahrer?, in: FAZ, 01. August 1996, S. 10.
- Naundorf, Christian:* Der überflüssige Überhang, in: ZParl 1996, S. 393 ff.
- Netscher, Silke:* Inhalt und Umfang des Zulassungsanspruchs politischer Parteien zu kommunalen öffentlichen Einrichtungen, in: Die Gemeinde (Baden- Württemberg) 1995, S. 400 ff.
- Nicolaus, Helmut:* Demokratie, Verhältniswahl und Überhangmandate. Eine Studie zum Wahlverfas-sungsrecht, Heidelberg 1995.
- ders.:* Die unzulängliche Rechtfertigung der Überhangmandate, in: ZParl 1996, S. 383 ff.
- Papier, Hans J.:* Überhangmandate und Verfassungsrecht, in: JZ 1996, S. 265 ff.
- Poschmann, Thomas:* Wahlrechtsgleichheit und Zweitstimmensystem, in: BayVBl. 1995, S. 299 ff.
- Stock, Remmert:* Passives Wahlrecht jüngst Eingebürgerter und Bundeswahlgesetz, in: ZAR 1995, S. 33 ff.
- Zuck, Rüdiger:* Wählen oder würfeln?, in: NJW 1996, S. 2012 f.

#### 4. Parteien- und Parlamentsrecht

- Arndt, Claus:* Amt und Mandat, Ausgewählte Reden und Schriften aus drei Jahrzehnten, Bd. 3, Ba-den-Baden 1996
- Arnim, Hans Herbert von:* Das neue Abgeordnetengesetz, in: NJW 1996, S. 1233 ff.
- ders.:* Unvereinbarkeit von Amt und Mandat, Sondervotum, in: DÖV 1996, S. 372 ff.
- Becker, Florian:* Defizite im Fraktionsgesetz des Bundes: § 50 AbgG, in: ZParl 1996, S. 189 ff.
- Hermsdorf, Fred:* Mehrheitstreue und Proportionalität: Zur Berechnung von Sitzverteilungen in Par-lamenten, in: ZParl 1996, S. 5 ff.
- Hettler, Friedrich H.:* „Vertreter des ganzen Volkes.“ Auf Bundes-, Landes- und Europaebene gibt es 2800 Abgeordnete, in: Der Staatsbürger, Bd. 5, 1995.
- Lemke-Müller, Sabine:* Zur Parlamentsreform im Deutschen Bundestag: Mehr Transparenz, Öffent-lichkeit und Effektivität, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B. 27/96, S. 3 ff.
- Notz, Werner:* Ab wann können neue Parteien Organklagen erheben?, in: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1995, S. 245 ff.
- Patzelt, Werner J./ Schirmer, Roland:* Parlamentarismusgründung in den neuen Bundesländern, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. B 27/96, S. 20 ff.
- Schulte, Martin:* Zum Verhältnis von parlamentarischer Repräsentation und parteienstaatlicher Demo-kratie, in: Journal für Rechtspolitik 1996, S. 20 ff.
- Sendler, Horst:* (Un)vereinbarkeit von Amt und Mandat, in: Neue Justiz 1996, S. 225 f.
- Veen, Thomas:* Die Vereinbarkeit von Regierungsamt und Aufsichtsratsmandat in Wirtschaftsunter-nehmen, Berlin 1996

## 5. Parteienfinanzierung

*Bachmann, Susanne:* Öffentliche Finanzierung politischer Parteien - „conditio sine qua non“ für die Demokratie?, in: *Journal für Rechtspolitik* 1996, S. 105 ff.

*Becker, Bernd:* Die unzulässigen Sonderzahlungen der Abgeordneten an Fraktion und Partei, in: *ZParl* 1996, S. 377 ff.

*Ebbighausen, Rolf:* Die Kosten der Parteiendemokratie, Opladen 1996.

*Martin, Helmut:* Staatliche Fraktionsfinanzierung in Rheinland- Pfalz, Beiträge zum Parlamentsrecht, Berlin 1995.

*Meertens, Christoph / Wolf, Frieder:* Gesellschaftlicher Auftrag und staatliche Finanzierung politischer Stiftungen, in: *ZRP* 1996, S. 440 ff.

*Römmele, Andrea:* Unternehmensspenden in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Die USA, Kanada, die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien im internationalen Vergleich, Baden Baden 1995.

*Schönwald, Stefan:* Die Neuregelung der steuerlichen Begünstigung von Parteispenden, in: *BuW* 1996, S. 213 ff.

*Schwartzmann, Rolf:* Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. 685, Berlin 1995.

*Stricker, Gregor:* Der Beirat- ein Rat contra legem?, in: *ZRP* 1996, S. 184 ff.

## 6. Parteiverbot

*Gössner, Rolf:* Observieren, infiltrieren und verbieten? Die „Republikaner“ als Fall für den „Verfassungsschutz“, in: *Mythos Sicherheit* 1995, S. 143 ff.

*Grünthaler, Matthias:* Parteiverbote in der Weimarer Republik, Frankfurt a.M. (usw.) 1995.

*Wietschel, Wiebke:* Unzulässige Parteiverbotsanträge wegen Nichtvorliegens der Parteieigenschaft, in: *ZRP* 1996, S. 208 ff.

## 7. Parteien und Medien

*Lorenz, Esther:* Professionalisierte Medienparteien in Skandinavien, in: *ZParl* 1996, S. 170 ff.

*Schmitt-Beck, Rüdiger:* Medien und Mehrheiten: Massenmedien als Informationsvermittler über die Wahlchancen der Parteien, in: *ZParl* 1996, S. 127 ff.

## 8. Parteien und kommunale Selbstverwaltung

*Engelken, Klaas:* Nochmals: Kommunalwahlrecht für nichtdeutsche Unionsbürger. Insbesondere zur Wählbarkeit als Bürgermeister und Landrat, in: *BayVBl*. 1996, S. 389 ff.

*Fischer, Hans Georg:* Bürgerbegehren und Bürgerentscheid - ein neues Element unmittelbarer Demokratie in der Kommunalverfassung von Nordrhein-Westfalen, in: *NWVBl* 1995, S. 366 ff.

*Glaser, Klaus-Michael:* Mandatsverlust und die Folgen. Verfahren in Mecklenburg-Vorpommern, in: *Kommunalpraxis* 1995, S. 161 ff.

*Kleindiek, Rolf:* Reihenfolge der Wahlvorschläge bei Kommunalwahlen, in: *NVwZ* 1996, S. 131 ff.



*Klitzing, Ingrid von:* Die neue Rechtslage beim kommunalen Ausländerwahlrecht, in: Der Bayerische Bürgermeister 1996, S. 120 ff.

*Kremer, Eduard:* Das nordrhein-westfälische Gesetz zur Einführung des Kommunalwahlrechts für Unionsbürger, in: HVR 1996, S. 145 ff.

*Mecking, Christoph:* Höhere Kommunalverbände im politischen Spannungsfeld, Sinzheim 1994.

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

*Wojak, Norman:* Zusammen leben - zusammen wählen. Kommunales Wahlrecht für InländerInnen fremder Staatsangehörigkeit, in: Forum Recht 1996, S. 18 ff.

## 9. Parteien und öffentlicher Dienst

*Auf dem Hövel, Jörg:* Politisierung der Verwaltung durch Parteien? Ursachenforschung und normative Debatte, in: ZParl 1996, S. 82 ff.

*Preis, Ulrich/ Stoffels, Markus:* Kündigung wegen politischer Betätigung, in: RdA 1996, S. 210 ff.

## 10. Ausländisches Parteienrecht

*Breytenbach, Willie:* Die Rolle der politischen Parteien im Demokratisierungsprozeß Afrikas südlich der Sahara, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen, 1996, Bd. 7, S. 62 ff.

*Carlos, Clarita R.:* Politische Parteien und Demokratie- die Philippinen und ausgewählte Staaten in Südostasien, in: Konrad- Adenauer- Stiftung, Auslandsinformationen, 1996, Bd. 6, S. 87 ff.

*Faath, Sigrid:* Die Rolle politischer Parteien in den Maghrebstaaten und die Aussichten der Demokratisierung, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen, 1996, Bd. 6, S. 31 ff.

*Fleischer, David:* Das brasilianische Parteiensystem 1945- 1996, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen, 1996, Bd. 9, S. 51 ff.

*Kramer, Martin:* Parteien und demokratischer Wandel in der arabischen Welt, in: Konrad- Adenauer- Stiftung, Auslandsinformationen, 1996, Bd. 7, S. 47 ff.

*Lefort, Bernard:* Les partis et les groupes sous la IV. République, in: Pouvoirs 1996, S. 61 ff.

*Lijphart, Arend:* On S. E. Finer`s electoral theory, in: Government and opposition 1994, S. 623 ff.

*Mair, Stefan:* Kenias Weg in die Mehrparteiendemokratie, Baden- Baden 1995.

*Münch, Peter:* Wesen und Bedeutung der Parlamentsfraktion aus schweizerischer Sicht, in: AöR 1995, S. 382 ff.

*Schmidt, Siegmund:* Zur Rolle von politischen Parteien in Demokratisierungsprozessen, in: Konrad- Adenauer- Stiftung, Auslandsinformationen, 1996, Bd. 6, S. 41 ff.

*Veser, Reinhard:* Politische Parteien in Litauen, in: Osteuropa 1995, S. 936 ff.

*Zwarycz, Roman:* Die politischen Parteien in der Ukraine, in: Konrad-Adenauer-Stiftung, Auslandsinformationen, 1996, Bd. 11, S. 75 ff.

## 11. Europarecht, Europawahlrecht

*Jansen, Thomas:* Zur Entwicklung supranationaler Europäischer Parteien, in: Gabriel, Oscar W. u.a. (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat. Theorie, Geschichte, Probleme. Festschrift für Hans Buchheim, München 1992, S. 241 ff.

- ders.*: Die europäischen Parteien, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/ 1995, S. 255 ff.
- ders.*: Die europäischen Parteien, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/1996, S. 263 ff.
- ders.*: Die Entstehung einer Europäischen Partei, Vorgeschichte, Gründung und Entwicklung der EVP Bonn 1996.
- Lange, Christian / Schütz, Charlotte*: Grundstrukturen der europäischen politischen Parteien i. S. d. Art. 138a EGV, in: EuGRZ 1996, S. 299 ff.
- Lenz, Christofer*: Das Grundgesetz und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, in: NJW 1996, S. 1328 ff.
- Platzer, Hans-Wolfgang*: Die europäischen Interessenverbände, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1994/1995, S. 261 ff.
- ders.*: Die europäischen Interessenverbände, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1995/1996, S. 269 ff.

## 12. Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung

- Hobe, Stephan*: Die Verfassungsmäßigkeit von Grundmandatsklausel und Überhangmandaten, in: JA 1996, S. 391 ff.

## 13. Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien

- Alemann, Ulrich von*: Die Parteien in den Wechseljahren? Zum Wandel des Parteiensystems, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B. 6/96, S. 3 ff.
- Bartollini, Stefano*: Parteienkonkurrenz. Analytische Dimensionen und empirische Probleme, in: Politische Institutionen im Wandel 1995, S. 57 ff.
- Beyme, Klaus von*: Party leadership and change in party systems: Towards a postmodern party state?, in: Government and opposition 1996, S. 135 ff.
- ders.*: Ansätze zur Reform des politischen Systems. Die Institutionen auf dem Prüfstand, in: Demokratie am Wendepunkt 1996, S. 158 ff.
- Daxhammer, Rolf*: Special interest groups and economic policy in democratic societies. Theoretical foundations and empirical evidence, Frankfurt a. M. 1995.
- Eckstein, Gabriele*: Rationale Wahl im Mehrparteiensystem. Die Bedeutung von Koalitionen im räumlichen Modell der Parteienkonkurrenz, Frankfurt a. M. (u. a.) 1995.
- Fäßler, Peter*: Badisch, christlich und sozial. Zur Geschichte der BCSV / CDU im französisch besetzten Land Baden (1945 - 1952), Frankfurt a.M. (usw.) 1995.
- Falter, Jürgen W. / Winkler, Jürgen R.*: Die F.D.P. vor dem Aus?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 45 ff.
- Faschner, Eckhard*: Politische Parteien und Stadtparlamente im heutigen Weimar. Eine Modellstudie zu Kontinuität und Wandel der politischen Kultur in den neuen Ländern, in: ZParl 1996, S. 37 ff.
- Gabriel, Oscar W. / Vetter, Angelika*: Die Chancen der CDU/CSU in den 90er Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 9 ff.
- Geraedts, Friedhelm*: Zwischen Reformsozialismus und Populismus. Zum Wahlprogramm von Bündnis 90/ Die Grünen NRW, in: Die Neue Ordnung 1995, S. 292 ff.
- Gerner, Manfred*: Antagonismen der PDS. Zum Pluralismus der SED-Nachfolgepartei, in: Deutschland- Archiv 1996, S. 227 ff.

- Jesse, Eckhard:* Mehr Beständigkeit als Bruch. Das Parteiensystem vor und nach der Wiedervereinigung, in: Das wiedervereinigte Deutschland 1995, S. 45 ff.
- ders.:* Die CSU im vereinigten Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 29 ff.
- Kleinert, Hubert:* Bündnis 90/DIE GRÜNEN: Die neue dritte Kraft?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 36 ff.
- Klingmann, Hans-Dieter/ Lass, Jürgen:* Nichtwählen in der Bundesrepublik heute: Krise oder demokratische Normalität, Opladen 1995.
- Küpper, Mechthild:* Die Stunde der Historiker. Die PDS und das postkommunistische Geschichtsbild, in: Neue Zürcher Zeitung vom 22.04.1996, S. 23.
- Langguth, Gerd (u. a.):* Gerechtigkeit und Wahrheit. Taten und Folgen der SED-Diktatur, Sankt Augustin 1994.
- Lösche, Peter:* Die SPD nach Mannheim: Strukturprobleme und aktuelle Entwicklungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 20 ff.
- Merseburger, Peter:* Es war eine Zwangsvereinigung. Der Zusammenschluß von SPD und KPD erscheint nicht im völlig neuen Licht, in: FAZ vom 22. Februar 1996.
- Minkenber, Michael:* Alte Politik, neue Politik, Anti-Politik: Wohin treibt das Parteiensystem?, in: ZParl 1996, S. 33 ff.
- Moreau, Patrick / Lang, Jürgen P.:* Aufbruch zu neuen Ufern? Zustand und Perspektiven der PDS, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 6/96, S. 55 ff.
- Müller, Werner:* Die Gründung der SED, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16 - 17/96, S. 12 ff.
- Ritter, Gerhard A./ Niehus, Merith:* Wahlen in Deutschland 1990- 1994, München 1995.
- Roth, Reinhold:* Die Bremer Bürgerschaftswahl vom 14. Mai 1995, Machtparität von SPD und CDU, in: ZParl 1996, S. 272 ff.
- Saalfeld, Thomas:* Parteisoldaten und Rebellen, Eine Untersuchung zur Geschlossenheit der Fraktionen im Deutschen Bundestag (1949- 1990), Opladen 1995.
- Scheuch, Erwin Kurt/ Scheuch, Ute:* 50 Jahre CDU, in: Die Neue Ordnung 1995, S. 276 ff.
- Sebaldt, Martin:* Stigmatisierung politischer Außenseiter. Zur verbalen Ausgrenzung radikaler Parteien im Deutschen Bundestag, in: Sprache des Parlaments und Semiotik der Demokratie, Berlin (u. a.) 1995, S. 113 ff.
- Suckut, Siegfried:* Die LDP (D) in der DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 16 - 17/96, S. 31 ff.
- Tschannen, Pierre:* Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem erneuten Verständnis von direkter Demokratie, Basel (u. a.) 1995.
- Weber, Hermann:* Herausbildung und Entwicklung des Parteiensystems der SBZ/DDR, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16 - 17/96, S. 3 ff.
- Weisheit, Dominique / Witt, Andrea:* CDU und LDPD der DDR unter Anpassungsdruck, in: Kolonialisierung der DDR 1996, S. 78 ff.
- Zeidler, Stephan:* Die Entstehung und Entwicklung der Ost-CDU 1945 - 1989, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16 - 17/96, S. 22 ff.
- Zeh, Klaus:* Die CDU im Osten. Die Mitgliedschaft in einer Blockpartei galt zwar offiziell als Beweis der Loyalität, aber das Bekenntnis zum christlichen Namen der Union war gleichzeitig eine Absage an das marxistische Weltbild der SED, in: Die politische Meinung 1995, S. 64 ff.

## Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

### I. Veranstaltungen:

#### 1. Parteienrechtliches Seminar

Herr Prof. Dr. Ulrich von Alemann, FernUniversität Hagen, referierte am 25.01.1996 zum Thema „Parteien und Medien“.

Am 18.03.1996 hat Herr Prof. Dr. Atsushi Takada, Universität Hiroshima, ein Referat über das Thema „Das Parteienrecht in Japan“ gehalten. Der Vortrag und die anschließende Diskussion sind auf Seite 30 ff. abgedruckt.

Herr Dr. Peter Schiffauer, wissenschaftlicher Berater des Institutionellen Ausschusses im Europäischen Parlament, referierte am 30.09.1996 zum Thema „Politische Parteien in einer immer engeren Union der Völker Europas“. Das Referat mit der im Anschluß geführten Diskussion ist auf Seite 71 ff. abgedruckt.

#### 2. Arbeitstagung Parteinaher Stiftungen

Am 18. Oktober 1996 tagten am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht in Hagen Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Stiftungen zum Thema „Parteinaher Stiftungen“. Nach einer Einführung in die Problematik durch D. Th. Tsatsos erörterten in einem ersten Teil H.-P. Schneider, Ch. Landfried und P. Malanczuk Funktion und Stellung der parteinahen Stiftungen in der Gesellschaft und im europäischen Vergleich.

Die Problematik der parteinahen Stiftungen ergibt sich insbesondere aus deren Stellung in einem Bereich, der zivil- und öffentlich-rechtliche, vor allem verfassungsrechtliche Komponenten zwar geschickt miteinander verknüpft, die aber doch auf bestimmten Gebieten, insbesondere dem der staatlichen Finanzierung und Unterstützung - ohne ausdrückliche verfassungsrechtliche Regelung, aber auch ohne spezielles Parlamentsgesetz - immer wieder Kontroversen hervorruft.

Der Vortrag von H.-P. Schneider (Direktor des Instituts für Föderalismusforschung, Universität Hannover) informierte grundlegend über „Rechtsform, Aufgaben und Funktionen der Parteinahen Stiftungen“. Die politischen Stiftungen in Deutschland, Konrad-Adenauer-Stiftung, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung und der Stiftungsverband Regenbogen sind, bis auf die Ausnahme der Friedrich-Naumann-Stiftung, die tatsächlich als Stiftung i.S.d. §§ 80 ff. BGB gegründet wurde, rechtsfähige Vereine des bürgerlichen Rechts. Ihre Aufgaben und Funktionen bestehen insbesondere darin,

- politische Bildung zu vermitteln,
- durch Wissenschaftsförderung, politische Forschung und Beratung Grundlagen politischen Handelns zu erarbeiten,
- die geschichtliche Entwicklung der Parteien sowie die politischen und sozialen Bewegungen zu erforschen,
- mit Stipendien und studienbegleitenden Programmen die wissenschaftliche Aus- und Weiterbildung begabter junger Menschen zu fördern,
- durch Informationen und internationale Begegnungen die europäischen Einigungsbestrebungen zu unterstützen sowie
- mit Programmen und Projekten entwicklungspolitische Hilfe zu leisten und zum Aufbau demokratischer, freiheitlicher und rechtsstaatlicher Strukturen beizutragen.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Vgl. dazu: Entwurf der Gemeinsamen Erklärung der Stiftungen zur staatlichen Finanzierung der politischen Stiftungen, S. 1.

Im Anschluß an dieses grundlegende Referat erörterte Ch. Landfried (Professorin für politische Wissenschaft und vergleichende Regierungslehre, Universität Hamburg) die Problematik der „Parteinähe und Parteiunabhängigkeit der Stiftungen“.

Nach dem sogenannten „Stiftungsurteil“ des BVerfG aus dem Jahre 1986 gehört es zu dem Selbstverständnis der politischen Stiftungen, daß sie von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängig sind und ihre Aufgaben selbständig wahrnehmen.<sup>2</sup> Diese Unabhängigkeit muß dabei zum einen in der personellen Organisation der Stiftungen, zum anderen im Rahmen der Finanzierung gewahrt sein. In personeller Hinsicht tragen die parteinahen Stiftungen dem Gebot der Unabhängigkeit dadurch Rechnung, daß deren Führungspersonal in der jeweils nahestehenden Partei keine vergleichbare Funktion ausüben darf und auch die Vertretungsorgane nicht aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern bestehen.

In der Finanzierungsrealität muß bei der Beurteilung der Unabhängigkeit nach Ansicht von Ch. Landfried unterschieden werden zwischen den den Stiftungen erteilten Globalzuschüssen und anderen Projektmitteln. Während die Verwendung der letzteren Mittel - wie der Name schon sagt - projektgebunden erfolgt und auch separat abgerechnet wird, soll die Verwendung der Globalzuschüsse weder vorgeschrieben noch kontrolliert werden. Gerade wegen dieser freien Verfügbarkeit bieten sie Anlaß zu der Kritik, indirekt der öffentlichen Parteienfinanzierung zu dienen. So sei beispielsweise das Abhalten von Seminaren oder Vorträgen zur politischen Bildung - als aus Globalzuschüssen bezahlte Aktivität - nahezu unmöglich, ohne daß der Vortragende parteipolitisch Stellung beziehe, oder ohne daß Parteimitglieder, die ja im Bereich der politischen Bildungsarbeit ebenfalls angesprochen sind und sich logischerweise für eine solche Bildung bei der eigenen parteinahen Stiftung interessieren, an den angebotenen Seminaren teilnehmen. Eine solche Teilnahme aber könne nicht dazu führen, zu behaupten, daß das Gebot der Parteiunabhängigkeit verletzt bzw. gegen das Verbot indirekter Parteienfinanzierung verstoßen worden sei.

Den ersten Teil abschließend berichtete P. Malanczuk (Professor für Internationale Beziehungen und Internationales Öffentliches Recht, Universität Amsterdam, Mitinitiator dieser Arbeitstagung) über seine Nachforschungen zu dem Thema „Parteinähe Stiftungen im europäischen Vergleich“. Das Ergebnis intensiver Beschäftigung mit der einschlägigen Literatur der Mitgliedstaaten der EU war die Feststellung, daß mit Deutschland vergleichbare Strukturen in Europa grundsätzlich nicht existieren. Dennoch ergab ein Vergleich mit der Situation in den Niederlanden, daß die im Eingangsreferat herausgearbeiteten Aufgaben - wie Studien- oder Begabtenförderung - auch dort nicht vernachlässigt werden. Ihre Erfüllung wird vielmehr durch verschiedene unabhängige Vereinigungen sichergestellt, die keinerlei staatliche Unterstützung erhalten und sich selbst finanzieren. Stiftungen existieren in den Niederlanden auch, jedoch haben sie einen ganz anderen Hintergrund. Als unabhängige Nebenorganisationen haben sie die Aufgabe, die Finanzierung der Parteien, die vom Staat überhaupt keine finanzielle Unterstützung erhalten, sicherzustellen. Daneben bestehen als ebenfalls unabhängige Einrichtungen Schulungs- und Kaderorganisationen sowie Organisationen zur Unterstützung verwandter Parteien in Osteuropa (sog. „Sweij de Welt“, Zweite-Welt-Stiftungen). Die Beteiligung an der Entwicklungsarbeit in Dritte-Welt-Ländern dagegen ist grundsätzlich eine Aufgabe des Staates.

Angeregt insbesondere durch diesen Beitrag fand im Anschluß eine Diskussion unter Leitung von U. von Alemann (Professor für Politikwissenschaften, FernUniversität Hagen) statt, die insbesondere den Nutzen und die Daseinsberechtigung politischer Stiftungen in Deutschland zum Gegenstand hatte, sich aber auch mit der Parteienunabhängigkeit sowohl in personeller als auch finanzieller Hinsicht kritisch auseinandersetzte.

Im zweiten Teil der Arbeitstagung setzte man sich mit dem - bereits im ersten Abschnitt andiskutierten - schwierigen Thema der Finanzierung der parteinahen Stiftungen auseinander.

<sup>2</sup> BVerfGE 73, S. 1 ff.

Diesbezüglich erörterte zunächst M. Morlok (Professor für Öffentliches Recht, Universität Jena) „Die Rechtsprechung des BVerfG zur staatlichen Stiftungsfinanzierung“, indem er die wesentlichen Aussagen des Urteils herausstellte und sich im weiteren kritisch mit ihnen auseinandersetzte. Welche Art von Kritik er übte und mit welchem Inhalt, kann dem in diesem Heft abgedruckten Vortrag<sup>3</sup> entnommen werden.

Im folgenden stellte U. Günther (ehemaliges Mitglied des Stiftungsverbandes Regenbogen) die „Grundsätze staatlicher Finanzierung parteinaher Stiftungen“ am Beispiel des Stiftungsverbandes Regenbogen vor. In seinem Referat ging U. Günther insbesondere nochmals auf den Grundsatz der Unabhängigkeit ein, der beim Stiftungsverband Regenbogen insbesondere durch eine Unterteilung des Verbandes in Unterverbände (Buntstift, Frauenanstiftung und Heinrich-Böll-Stiftung) erreicht werden sollte, jedoch genau das Gegenteil bewirkte: Die Bindung an die Partei wurde stärker, damit ein Zusammenhalt überhaupt gewährleistet werden konnte. Ergebnis einer seit Oktober 1994 im Stiftungsverband Regenbogen geführten grundsätzlichen Reformierungsdiskussion unter dem Motto „Aus drei mach eins“ war schließlich im März 1996 ein Beschluß der Bundesdelegiertenkonferenz über die Satzung und den Namen der neuen - einheitlichen - „Heinrich-Böll-Stiftung“.

Die den beiden Referaten folgende Diskussion, in der Lösungsansätze für transparente Regelungen der Stiftungsfinanzierung gesucht und praktizierte Finanzierungsmodelle dargestellt, verglichen und kritisiert wurden, stand unter der Leitung von H.-P. Schneider.

Der dritte und letzte Teil der Arbeitstagung „Parteinahe Stiftungen“ beschäftigte sich schließlich mit der Notwendigkeit eines speziellen Parlamentsgesetzes aus der Sicht der Wissenschaft und Praxis.

So fragte zunächst H. Merten (wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, FernUniversität Hagen): „Das Gesetz über Parteinahe Stiftungen - ein gesetzgeberisches Obligo?“. Ausgehend von einer Entscheidung des OVG für das Land Nordrhein-Westfalen, in der das Gericht darüber zu entscheiden hatte, ob der Franz-Schönhuber-Stiftung wegen ihrer Nähe zu den Republikanern die erforderliche Stiftungsgenehmigung zu verweigern war, stellte H. Merten den gesetzgeberischen Handlungsbedarf dar. Die anhand des Urteils aufgezeigten „Begründungsnöte“ des Senates für eine Nichtgenehmigung einer Franz-Schönhuber-Stiftung zeigten deutlich, daß die vorhandenen zivil- und öffentlich-rechtlichen Regelungen für eine umfassende und eindeutige Behandlung der parteinahen Stiftungen nicht ausreichen. Die Kernaussagen des Vortrages sind dem in diesem Heft abgedruckten Aufsatz von H. Merten zu entnehmen.<sup>4</sup>

Zuletzt schilderte W. Eschweiler (ehem. Leiter der Abteilung Finanzen und Verwaltung der Friedrich-Naumann-Stiftung) in Vertretung für den kurzfristig verhinderten G. Westerwelle (Generalsekretär der F.D.P. und Mitglied des Bundestages) die „Notwendigkeit eines Gesetzes aus der Sicht der Praxis“. Dabei nahm W. Eschweiler insbesondere Bezug auf den von den Abgeordneten und der Fraktion der F.D.P. am 27.03.1995 im Bundestag eingebrachten Gesetzesentwurf zur Neuregelung des Rechts der politischen Stiftungen, stellte die Struktur des Gesetzes vor und erörterte die in den vorangegangenen Referaten eingebrachten Problematiken anhand einzelner Vorschriften des Entwurfs.

Die abschließende, von P. Malanczuk geleitete Diskussion setzte sich u.a. kritisch mit dem von W. Eschweiler vorgestellten Gesetzesentwurf auseinander. Man erwog Für und Wider, Umfang und Sinn einer solchen gesetzlichen Regelung mit den verschiedensten Argumenten, sowohl praktischer, politischer als auch wissenschaftlicher Art.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß die Arbeitstagung „Parteinahe Stiftungen“ die sich aus dieser Thematik ergebenden Schwierigkeiten umfassend aufgezeigt und sich mit ihnen auseinandergesetzt hat.

<sup>3</sup> M. Morlok, Die Rechtsprechung des BVerfG zur staatlichen Stiftungsfinanzierung, in diesem Heft, S. 7 ff.

<sup>4</sup> H. Merten, Das Gesetz über Parteinahe Stiftungen - ein gesetzgeberisches Obligo?, in diesem Heft, S. 14 ff.; in: NWVBl 1996, S. 181 ff.; in: NVwZ 1996, S. 913 ff.

Auch wenn man keine einstimmigen, überzeugenden Ergebnisse gefunden hat - was aufgrund der Fülle der Probleme auch nicht zu erwarten war - wurde genügend Material zusammengetragen, das die laufende Diskussion bereichert hat und bei intensiver Beschäftigung über kurz oder lang Früchte tragen wird.

## II. Forschungsprojekte

### 1. *Dokumentation der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte*

Zu Beginn des Jahres 1996 hat auch die CSU die Entscheidungen ihres obersten Parteischiedsgerichts (Landesschiedsgericht der CSU) dem Projekt zur Veröffentlichung überlassen, wodurch die Datenbank nach der nunmehr erfolgten vollständigen Erfassung aller Entscheidungen der obersten Parteischiedsgerichte der am Projekt beteiligten Parteien komplettiert werden konnte.

Die jetzt noch vorzunehmende inhaltliche Überarbeitung der Entscheidungen, d.h. die Stichwortvergabe und ihre Systematisierung, wird voraussichtlich im Laufe des Jahres 1997 abgeschlossen und die Datenbank damit auch externen Nutzern zur Verfügung gestellt werden können.

Das Projekt tritt dann in seine zweite Phase, welche mit der Publikation ausgesuchter Entscheidungen oberster Parteischiedsgerichte abgeschlossen werden soll. Daran anschließend wird im weiteren Fortgang des Projektes eine jährliche Aktualisierung der Datenbank erfolgen.

### 2. *Moskau-Projekt*

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht plant in Zusammenarbeit mit der Universität Frankfurt die Gründung eines Europainstitutes in Moskau.

### 3. *Balkan-Network*

Das 1994 begonnene Balkan Network Projekt wurde im Laufe des Jahres 1996 abgeschlossen. Zielsetzung des Projekts war es, eine möglichst vielfältige Kooperation von Wissenschaftlern aus den Bereichen Recht, Soziologie und Politik zu etablieren, die die Voraussetzungen und die Infrastruktur für die Untersuchung der rechtlichen, politischen, sozialen und ethischen Faktoren schaffen, soweit diese die Etablierung der neuen Demokratien in den Balkan-Staaten betreffen. Die hierbei berücksichtigten Teilnehmerstaaten waren zum einen seitens der Europäischen Union Griechenland zum anderen Albanien, Rumänien, Bulgarien und Ungarn (vgl. auch die Präsentation des Projekts in den Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht Heft 4/ S. 15, 16 und Heft 5/ S. 165).

Der Beitrag des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht befaßte sich vor allem mit der vergleichenden Analyse des Rechts der politischen Parteien in den ehemals kommunistischen Staaten Albanien, Ungarn, Rumänien und Bulgarien.

Die dritte und letzte Sitzung des Balkan Network Projekts fand vom 10. und 11. Mai 1996 in Athen statt. Dort wurde eine insgesamt positive Bilanz der gemeinsamen Arbeit durch alle Teilnehmer gezogen. Prof. Dimitris Th. Tsatsos stellte im Rahmen des Treffens die rechtsvergleichende Studie „Law of the Political Parties in the Post-Communist Era: An Analysis of the Development in Albania, Bulgaria, Hungary and Romania“ vor. Anfang 1997 wird ein Abschlußbericht erscheinen, der den Verlauf des zweijährigen Projekts protokolliert.

#### 4. *Armenien-Projekt*

In der Planung ist ein auf die Dauer von zwei Jahren angelegtes Projekt zur Konsolidierung von demokratischen Initiativen in Armenien. Partner dieses Projekts ist die 1988 gegründete Organisation „Search“ in Armenien, die sich an das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht gewandt hat, welches Erfahrungen aus anderen Projekten einbringt, die sich mit osteuropäischen Ländern beschäftigt haben. Dabei soll der wissenschaftliche Austausch im Vordergrund stehen.

Der Beitrag des Instituts soll sich auf die traditionellen Parteien in Armenien beziehen. Diese Parteien nehmen ebenfalls am Programm teil; dabei handelt es sich um eine liberal-demokratische und zwei sozialdemokratische Parteien mit verschiedenen Ausrichtungen. Von armenischer Seite werden Beiträge durch Seminare, Diskussionen und Vorlesungen für die Teilnehmer des Projekts in Armenien und den verschiedenen Staaten gewünscht. Der Schwerpunkt wird hier auf der Entwicklung des Parteienrechts vor und nach der Demokratisierung liegen, die Funktion der Parteien in Armenien, ihre rechtlichen Grundlagen und deren Rolle in der Verfassungsordnung. Außerdem werden Bezüge zu europäischen Modellen geschaffen.

#### 5. *Kommentar zum Parteiengesetz*

Die redaktionelle Überarbeitung der eingegangenen Beiträge zum Kommentar des Parteiengesetzes wird zur Zeit von den Mitarbeitern des Instituts intensiv durchgeführt.

#### 6. *Parteiengesetzreform der Republik Georgien*

a. Das Projekt „Georgisches Parteiengesetz“ ist ein kooperatives Projekt, an dem neben dem Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht das Deutsche Institut für Föderalismusforschung e.V. an der Universität Hannover, das Centre of Strategic Research and Development of Georgia (CSRDG) und die Association of Young Lawyers of Georgia beteiligt sind.

Die Aufgabe des Projektes besteht darin, die Ausarbeitung eines neu zu konzipierenden georgischen Parteiengesetzes wissenschaftlich zu begleiten. Die Zusammenarbeit findet in Form von Seminaren, Workshops und Gesprächskreisen statt. Der Teilnehmerkreis besteht aus Mitgliedern des georgischen Parlamentes, Mitarbeitern des CSRDG und der Young Lawyers of Georgia, sowie aus Vertretern von zahlreichen politischen Parteien und Organisationen. Die Finanzierung des Projektes erfolgt durch die Friedrich-Ebert-Stiftung.

b. Am 10. August 1991 - im Jahr der Unabhängigkeitserklärung - wurde in Georgien ein Gesetz über politische Organisationen verabschiedet. Auf der Basis dieses Gesetzes wurden über 120 Parteien registriert.

Wenig später fanden in Georgien wichtige politische Änderungen statt, die nach der politischen Konsolidierung des Staates zu einer umfassenden Rechtsreform führten. So trat am 05. August 1995 die georgische Verfassung, am 01. September 1995 ein Wahlgesetz und am 31. Januar 1996 das Gesetz des Obersten Gerichts in Kraft. Die Verfassung und die neuen Gesetze zeigten bald Überschneidungen, Widersprüche und warfen nicht geregelte Fragen auf. So überläßt die Verfassung die territoriale Gliederung Georgiens (als Zentral- oder Bundesstaat) der Festlegung, nachdem freie Wahlen in Abchasien und Südossetien stattgefunden haben werden. Diese Gebiete stehen zur Zeit faktisch nicht mehr unter georgischer Jurisdiktion und sind unregierbar.

Insbesondere bei den ersten demokratischen freien Wahlen in Georgien am 05. November 1995 zeigte sich sehr bald, daß sich das bisherige Parteiengesetz nicht bewährt hat. An der Wahl nahmen 54 Parteien teil. Fast die Hälfte dieser Parteien wurde erst kurz vor der Wahl registriert, um an dieser teilnehmen zu können. Danach verschwanden die meisten Parteien wieder von der politischen Büh-



ne. Lediglich drei Parteien konnten die im georgischen Parteiengesetz vorgeschriebene 5 % Hürde erreichen und drei Parteien konnten sie überwinden. 32 Parteien erreichten weniger als 1 % der Stimmen. Zwei Parteien gelang es, über Direktmandate ins Parlament einzuziehen. Dies führte im Ergebnis dazu, daß lediglich 39 % der abgegebenen Stimmen im Parlament repräsentiert sind. Das derzeitige Parlament setzt sich wie folgt zusammen:

Bürgerunion (Regierungspartei, links-liberal-zentristisch)	104 Sitze
Nationaldemokraten (Christdemokratisch-nationale Orientierung)	34 Sitze
„Wiedergeburt“ (Partei Adschariens mit überregionalem Anspruch)	31 Sitze
Unabhängige Kandidaten (stehen mehrheitlich der Bürgerunion nahe)	25 Sitze
Sozialisten (Neugründung 1995)	4 Sitze
„Progreß“ (Anhänger Rußlands)	3 Sitze
Union der Traditionalisten	2 Sitze
Abchasische Abgeordnete (aus vorhergehendem Parlament)	12 Sitze

Die große Zahl der Parteien, die fast alle nur in der Hauptstadt Tiflis agieren und funktionieren und der hohe Anteil von Ein-Mann-Parteien macht die Parteienlandschaft undurchsichtig und deren Regulierung schwierig, zumal in Georgien viele Minderheiten leben, die ihre Interessen und Rechte natürlich vertreten wissen möchten.

Es hat sich die dringende Notwendigkeit einer auf georgische Verhältnisse zugeschnittenen Reglementierung des Parteienrechts gezeigt, gerade im Hinblick auf die voranschreitenden Phasen der Demokratisierung des Landes.

c. Die CSRDG hat auf Initiative ihres Gründers und Parlamentsmitgliedes Herrn Z. Nogaideli in Kooperation mit der Association of Young Lawyers of Georgia ein erstes Konzept erstellt, in dem folgende Punkte, die in ein neues Parteiengesetz Eingang finden sollen, aufgeführt werden:

1. Liberale Voraussetzungen für die Gründung und Registrierung von politischen Parteien
2. Gleichbehandlung der Parteien
3. Möglichst detaillierte Ausgestaltung des Parteiengesetzes
4. Transparenz der Parteiaktivitäten
5. Demokratische Infrastruktur der Parteien

d. Während eines ersten Arbeitsbesuches von Frau H. Merten, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Parteienrecht, und Dr. Johannes Traut, wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Föderalismusforschung, vom 15.-19. Juni 1996 in Tiflis wurden diese Themen mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe, Vertretern der verschiedenen Parteien und Parlamentsmitgliedern eingehend erörtert.

aa. Erster großer Diskussionspunkt war die Gründung und Registrierung von Parteien:

Als Voraussetzung für die Registrierung und damit auch rechtliche Anerkennung einer Partei wurde die Einreichung des Gründungsberichts, Namen und genaue Identifikation von 200 bzw. 400 Gründungsmitgliedern und die Einreichung eines Gründungsstatuts beim Justizministerium gefordert. Dieses muß innerhalb eines Monats über die Registrierung entscheiden. Um an den Wahlen teilnehmen zu können, müssen Parteien mindestens ein Jahr registriert sein. Die Registrierung kann nur verweigert werden, wenn eine eindeutige Verfassungswidrigkeit vorliegt. Abgelehnte Antragsteller haben das Recht, eine gerichtliche Klärung zu beantragen. Für das Verbot bereits bestehender Parteien ist allein ein Gericht zuständig.

Von Beraterseite wurde zunächst darauf hingewiesen, daß Ausgangspunkt der Überlegungen zur Reformierung des Registrierungssystems immer die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Parteienregistrierung sein muß. In Art. 26 Abs. 2 der Verfassung Georgiens wird den Bürgern Georgiens das Recht zugesprochen, politische Parteien in Übereinstimmung mit dem Gesetz zu gründen. Damit besteht - im Gegensatz zur Regelung im Grundgesetz - die Möglichkeit, im Parteiengesetz eine konsti-

tativ wirkende Registrierung zu normieren. Die Parteigründungsfreiheit wird somit in Georgien nicht vorbehaltlos gewährleistet, sie steht vielmehr unter einem Gesetzesvorbehalt.

Des weiteren wurde darauf hingewiesen, daß die Gründung einer Partei grundsätzlich nicht von quantitativen Kriterien abhängen sollte. Unter Berücksichtigung der konkreten Situation in Georgien (viele Ein-Mann-Parteien, Registrierung nur vor Wahlen, keine innere Organisation, keine Statuten) ist die Überlegung, relativ viele Gründungsmitglieder und ein Statut zu verlangen, ein gangbarer Weg, um die hohe Zahl der Kleinstparteien und damit die Zersplitterung des Parteiwesens zu vermeiden. Sie ermöglichen oder fördern keine Willensbildung des Volkes, sondern die einzelner Personen. Die Registrierungsfrist von einem Jahr vor den Wahlen bewirkt einerseits Kontinuität der Parteiarbeit, andererseits aber wirkt es einer ad hoc Parteigründung entgegen. Eine Frist von sechs Monaten erscheint unter diesem Gesichtspunkt angebrachter. Die Kontinuität der Parteiarbeit könnte effektiver über eine Voraussetzung der „Dauerhaftigkeit“ erreicht werden.

Hingewiesen wurde auf die Notwendigkeit einer Definition des Parteibegriffs, ähnlich wie in § 2 Abs. 1 PartG in Deutschland. In diesem Zusammenhang wurde auch erörtert, ob es sinnvoll ist, nur Bürgern Georgiens das Recht zuzubilligen, eine Partei zu gründen und Mitglied einer Partei zu sein. Dies ergibt sich aus Art. 26 der georgischen Verfassung. Hier wurde auf die Regelung im deutschen Parteiengesetz (§ 2 Abs. 3 Nr. 1 PartG), die mehrheitlich deutsche Mitglieder verlangt, hingewiesen.

Kritisiert wurde von Beraterseite auch die Registrierungszuständigkeit des Justizministeriums. Bedenken wurden geäußert bezüglich der zu hohen Einflußmöglichkeit der Regierung. Zweckmäßiger und vor allem neutraler sei eine unabhängige Registrierungsstelle, die bei einem Gericht anzusiedeln sei.

bb. Zweiter großer Diskussionspunkt war die Forderung nach einer demokratischen inneren Ordnung der Parteien. Nach dem vorgelegten Konzept wird mindestens ein- oder zweimal im Jahr eine Versammlung des höchsten Parteiorgans gefordert, geheime Wahlen der Parteiführung sowie die Notwendigkeit, daß wichtige Änderungen nur durch das höchste Parteiorgan vorzunehmen sind.

Von Beraterseite wurde mit Nachdruck darauf hingewiesen, daß diese Forderungen viel zu unspezifisch und vor allem viel zu gering seien, um tatsächlich die innere Ordnung der Parteien demokratisch zu gestalten. Die innere Ordnung betrifft die gesamte innerparteiliche Willensbildung, d. h., daß der Aufbau der Partei von unten nach oben erfolgen soll, die Mitglieder nicht von der Willensbildung ausgeschlossen werden dürfen und den Parteiführern nicht unbedingter Gehorsam versprochen werden darf. Insgesamt betrachtet bedarf es einer klaren Ausgestaltung von Parteisatzung und Parteiprogramm, in dem die wichtigsten Untergliederungen, Organe, Mitglieder- und Vertreterversammlung, Vorstand, Mitgliedschaftsrechte etc. geregelt sind.

Gegen diese Anregungen wurden während der gesamten Arbeitstagung erhebliche Einwände vorgebracht. Es wurden vor allem von den Oppositionsparteien erhebliche Kontrollmöglichkeiten und Einflußnahmen des Justizministeriums gegenüber ihren Mitgliedern und Förderern befürchtet. Die Schaffung einer innerdemokratischen Ordnung der Parteien wurde weitgehend abgelehnt. Mehrere Gespräche mit Vertretern verschiedener Parteien ergaben, daß - bis auf die Regierungspartei, die kleine Ansätze zeigt - keine Partei in irgendeiner Weise demokratisch organisiert ist. Hinzu kommt, daß alle Parteien Georgiens nur in der Hauptstadt Tiflis arbeiten und funktionieren.

cc. Ein großes Problemfeld in Georgien sind die sogenannten Regional- bzw. Minderheitenparteien. Diese sollen nach überwiegender Auffassung nicht zugelassen werden. Zur Regelung dieses Problems wurden von georgischer Seite Quotenregelungen vorgeschlagen, die nicht näher spezifiziert wurden.

Bezüglich dieser Regelungsalternative wurde von Beraterseite auf die Notwendigkeit der Willensbildung des gesamten Volkes, die 5 % Klausel und die Chancengleichheit der Parteien hingewiesen.

Diese Problematik wurde ausführlich erörtert und es wurde vor allem auf den Schutz und die Repräsentation der Minderheiten hingewiesen.

dd. Letzter großer Diskussionspunkt war die Finanzierung politischer Organisationen. Einigkeit bestand darüber, daß die Finanzierung der Parteien, sowohl privat als auch staatlich, einer sehr detaillierten Regelung bedarf.

Nach dem georgischen Konzept soll die private Finanzierung aus Mitgliederbeiträgen, Spenden, Sachleistungen und Einnahmen aus Publikationen bestehen. Ansonsten sollen politische Organisationen keine kommerziellen Aktivitäten entfalten dürfen. Ausländische Förderung soll ganz ausgeschlossen werden. Verboten ist auch eine Förderung von politischen Parteien durch Unternehmen, in denen der Staat bzw. Ausländer mehr als 25 % der Anteile besitzen.

Schwerpunkt der Diskussion waren die Einschränkungen sogenannter ausländischer Unterstützung im Hinblick auf die juristische Gleichstellung ausländischer Unternehmen in Georgien. Hier spielt auch der zivilrechtliche Aspekt eine entscheidende Rolle und bedarf der Klärung. Angesprochen wurde auch der steuerliche Aspekt, d. h. die Möglichkeit der indirekten staatlichen Parteienfinanzierung.

Bezüglich der staatlichen Parteienfinanzierung enthielt das Konzept zwei Vorschläge:

(1) Vom Budget des Staates wird jedes Jahr eine - im Konzept nicht näher bezeichnete - Summe den politischen Parteien zur Verfügung gestellt. 75 % dieser Summe wird proportional zu den Stimmen an die Parteien verteilt, die bei der letzten Wahl mehr als 1 % der Stimmen erhalten haben. Die restlichen 25 % werden zwischen den Parteien verteilt, die im Parlament vertreten sind, proportional zu den errungenen Sitzen.

(2) 80 % der vom Staat zur Verfügung gestellten Summe wird proportional zu den errungenen Wählerstimmen zwischen den Parteien verteilt, die die 5 % Klausel überschritten haben. Die verbleibenden 20 % werden proportional zu den Wählerstimmen zwischen den Parteien verteilt, die mehr als 1 % der Stimmen auf sich vereinigen konnten.

In den Diskussionen wurde die gängige Praxis der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland und anderen EU-Ländern ausführlich dargestellt und in die Diskussion eingebracht. Berücksichtigt wurden des weiteren analoge Entwicklungen in anderen postkommunistischen Staaten. Von Beraterseite wurde darauf aufmerksam gemacht, daß zunächst einmal definiert werden muß, für welche Tätigkeiten die Parteien diese öffentlichen Gelder verwenden dürfen. Dies hängt eng mit der notwendigen Kontrolle der Verwendung der Gelder zusammen. Dies wurde unter dem Stichwort der Transparenz in die Diskussion eingebracht. Vorgeschlagen wurde eine Art von Rechenschaftsbericht. Dies fand jedoch wenig Anklang auf georgischer Seite. Unklar war auch die Höhe der staatlichen Zahlungen.

Bezüglich der zwei vorgeschlagenen Alternativen der staatlichen Parteienfinanzierung wurde darauf hingewiesen, daß beide Alternativen die nicht im Parlament vertretenen Parteien stark benachteiligen. Es ergibt sich eine äußerst bedenkliche „Prämie auf die Macht“ für die Parteien, die schon im Parlament vertreten sind. Eine Gleichbehandlung der Parteien ist so nicht gewährleistet.

e. Auf der Grundlage des Besprochenen, der Vorträge und des überlassenen Materials wird die erste umfassende Vorlage des Parteiengesetzes bis August erarbeitet und nach Übersendung von deutscher Seite kommentiert.

### **III. 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 Mitte 1997 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; Parteiethorie 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 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, 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, Parteiendemokratie
    - 1.9.1 Allgemeines
    - 1.9.2 Vereinbarungen der politischen Parteien untereinander, verfassungsrechtlicher Vertrag
2. **Innerparteiliche Ordnung**
  - 2.1 Allgemeines
  - 2.2 Parteienorganisation, Nebenorganisation, Jugendorganisation
  - 2.3 Innerparteiliche Willensbildung
  - 2.4 Kandidatenaufstellung
  - 2.5 Mitgliedschaftsrechte
    - 2.5.1 Allgemeines
    - 2.5.2 Aufnahme
    - 2.5.3 Ordnungsmaßnahmen
    - 2.5.4 Ausschluß
  - 2.6 Parteischiedsgerichtswesen
3. **Allgemeines Wahlrecht, insbes. Chancengleichheit der Parteien**
  - 3.1 Allgemeines
  - 3.2 Chancengleichheit bei der Wahlvorbereitung, insbesondere bei der Wahlwerbung / -propaganda
  - 3.3 Chancengleichheit bei der Wahlzulassung
  - 3.4 Chancengleichheit bei der Wahlauswirkung, (Sperrklauseln, Beschränkung durch das Wahlrecht)
4. **Parteien und Parlamentsrecht**
  - 4.1 Parlamentarische Arbeit
  - 4.2 Mandat
  - 4.3 Fraktion
  - 4.4 Rotationsprinzip
5. **Parteienfinanzierung**
  - 5.1 Allgemeines
  - 5.2 Erstattung von Wahlkampfkosten
  - 5.3 Spenden
  - 5.4 Chancengleichheit bei der Parteienfinanzierung
  - 5.5 Steuerrecht
  - 5.6 Rechenschaftslegung
  - 5.7 Parteivermögen (Treuhand, Altvermögen)
6. **Parteiverbot**
  - 6.1 Allgemeines
  - 6.2 Freiheitlich-demokratische Grundordnung
  - 6.3 Voraussetzungen der Verfassungswidrigkeit
  - 6.4 Verfassungswidrige Zielsetzungen einer Partei
  - 6.5 Parteiverbotsverfahren
    - 6.5.1 Allgemeines
    - 6.5.2 Verfassungswidrigkeit der SRP/KPD
  - 6.6 Parteienprivileg
7. **Parteien und Medien**
  - 7.1 Zugang zu den Medien für Werbezwecke
  - 7.2 Zugang zu redaktionellen Sendungen
  - 7.3 Kontrolle der Medien durch die Parteien
8. **Parteien und kommunale Selbstverwaltung**
9. **Parteien und öffentlicher Dienst**
  - 9.1 Politische Parteien, Beamte und Richter
  - 9.2 Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht
10. **Ausländisches Parteienrecht**
  - 10.1 Mitgliedstaaten der EU
  - 10.2 Andere europäische Staaten
  - 10.3 Außereuropäische Staaten
11. **Europarecht, Europawahlrecht**

#### IV. 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 1996 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

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

Band 17:

Claus Schmitz

**Grundrechtskollisionen zwischen politischen Parteien und Bürgern**

1995, S. 214, brosch., 58,- DM ISBN 3-7890-3969-9

Band 18:

Wiebke Wietschel

**Der Parteibegriff**

Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik,

1996, 227 S., brosch., 76,- DM ISBN 3-7890-4249-8



## V. Aktivitäten der Mitarbeiter

1. Am 07. März 1996 hielt Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos an der Universität Zypern einen Vortrag zum Thema „Die institutionelle Entwicklung in der Europäischen Union“.
2. Aus Anlaß des Europatages am 05. Mai 1996 hielt Herr Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos im Stadttheater Hagen einen Vortrag zum Thema „Bericht über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien“.
3. Herr Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos nahm in der Zeit vom 25. bis 27. Oktober 1996 aufgrund der Einladung des Center for Constitutionalism and Legal Culture, Institute of Public Affairs in Warschau an der Verfassungsdiskussion mit namhaften Professoren europäischer Universitäten und polnischen Verfassungsrichtern sowie polnischen Politikern teil. Anlaß dieser Zusammenkunft war der Verfassungsentwurf für die Republik Polen, den die „Solidarität“ vorgeschlagen hatte. Zum Thema „Verfassungsentstehung und die Mitwirkung der parteipolitischen Kräfte“ hielt Herr Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos ein Referat und sprach damit ein Hauptproblem, nämlich das Parteiensystem in dem vorgeschlagenen Verfassungsentwurf, an. Weitere Hauptprobleme waren die Rechtsstellung des Staatsoberhauptes, das Funktionieren des parlamentarischen Systems und die Grundrechte.
4. Frau Alexandra Bäcker nahm in Mainz an der Assistententagung öffentliches Recht in der Zeit vom 05. März bis zum 08. März 1996 teil. Die Tagung fand unter dem Thema „Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft“ statt.
5. Auf der Basis der beim Symposium im Februar 1996 gehaltenen Vorträge wurde in Kooperation mit dem Zentrum für Fernstudienentwicklung eine zweiteilige Fernsehsendung mit dem Titel „Politikfinanzierung in Deutschland und Europa“ produziert.

Der erste Teil der Sendung beschäftigte sich ausschließlich mit der Politikfinanzierung in Deutschland. Die Einzelaspekte der Politikfinanzierung, d.h. die Parteienfinanzierung, die Abgeordnetenentschädigung, die Fraktionsfinanzierung, die Ministerbesoldung, die Besoldung der parlamentarischen Staatssekretäre und die Staatszuschüsse an die parteinahen Stiftungen wurden jeweils kurz beschrieben und erläutert. Dem Zuschauer wurde so ein Gesamtüberblick über das sehr breite Spektrum der Politikfinanzierung ermöglicht.

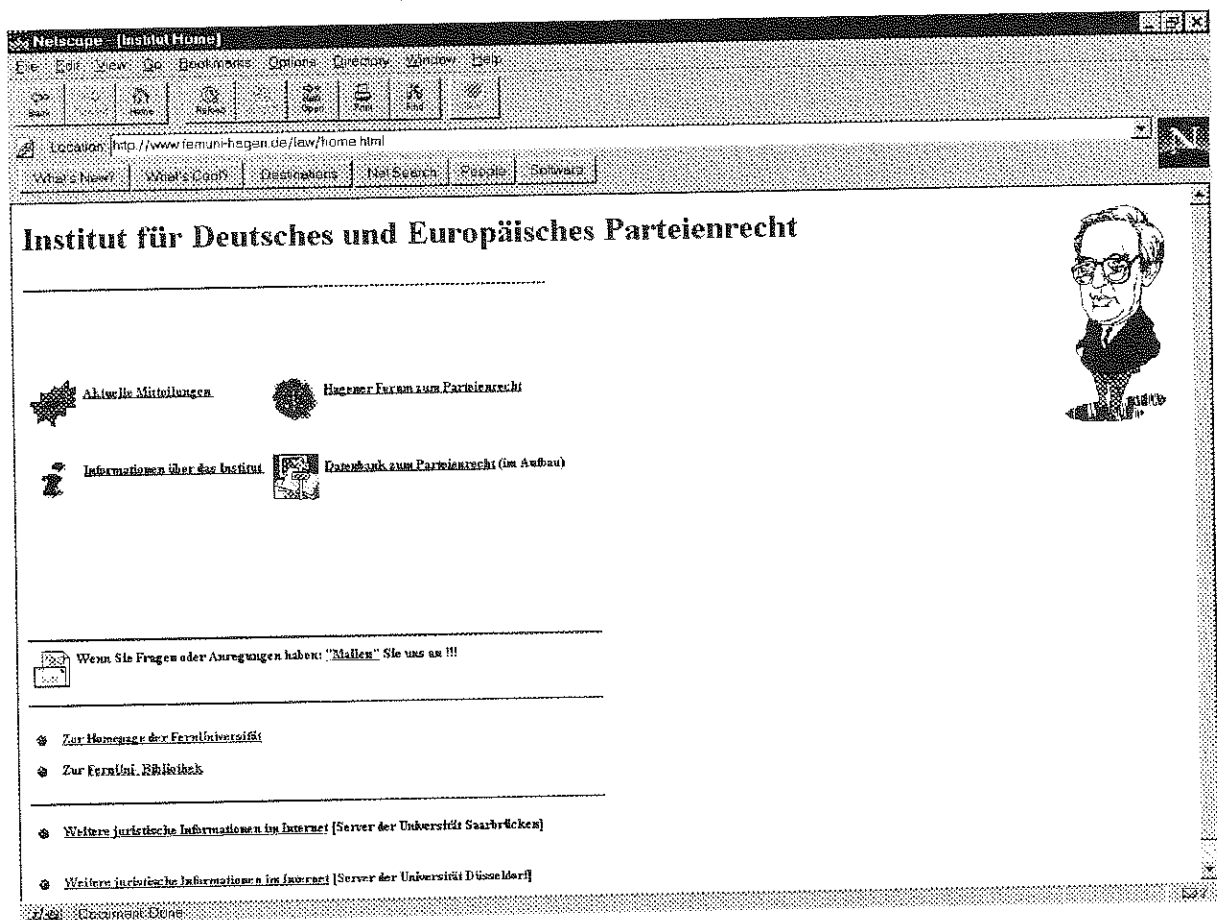
Der zweite Teil der Sendung setzte sich mit den sehr unterschiedlichen Regelungen der Politikfinanzierung in Europa auseinander. Beispielhaft wurde die Situation in Großbritannien, den Niederlanden, in Frankreich und in Polen beleuchtet. Am Schluß der Sendung wurde noch kurz auf die Problematik der Politikfinanzierung auf der europäischen Ebene hingewiesen, also die Politikfinanzierung im Rahmen der Europäischen Union, die mit zunehmender Stärkung demokratischer Strukturen in der nahen Zukunft immer mehr in den Vordergrund treten wird.

Die Sendungen wurden am 25. Mai und am 08. Juni 1996 von 9.30 bis 10.00 Uhr in der Reihe der FernUniversität im WDR ausgestrahlt. Ferner wurde eine Videokassette mit beiden Fernsehsendungen produziert, die über die FernUniversität zu beziehen ist.

6. Im Rahmen des Projektes „Europäische Politische Parteien“ nahm Herr Gerold Deinzer an der Sitzung des Institutionellen Ausschusses des Europäischen Parlaments am 08. und 09. Juni 1996 in Brüssel teil.

## VI. Das Institut im Internet

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht in Hagen ist seit 1995 unter der Internet-Adresse „<http://www.fernuni.hagen.de/law/political-parties>“ erreichbar. Der Präsentation des Instituts liegt folgende Systematik zugrunde: Unter „aktuelle Mitteilungen“ sind die zukünftigen Veranstaltungen, Symposien, und Seminare des Instituts aufgeführt. Das „Hagener Forum zum Parteienrecht“ enthält Aufsätze, Erträge des Parteienrechtlichen Seminars, Urteilsbesprechungen und Rezensionen aus der Tätigkeit des Instituts. Die Geschichte, die Satzung, das Organogramm, das Anschriftenverzeichnis sowie Aktivitäten der Mitarbeiter, Forschungsbereiche, vergangene Veranstaltungen und Schriften zum Parteienrecht sind unter „Informationen über das Institut“ aufgenommen. Unter „Datenbank zum Parteienrecht“ sind die Rechtsprechung und Neuerscheinungen zum Parteienrecht sowie die Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte aufgenommen worden. Unsere Mail-Adresse „[institut.parteienrecht@fernuni-hagen.de](mailto:institut.parteienrecht@fernuni-hagen.de)“ dient der Anregung und Information aller Interessenten.



## VII. Kuratorium und Vorstand

### 1. Kuratorium

Am 23. Februar 1996 fand in Hagen die fünfte Sitzung des Kuratoriums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht statt.

Das Kuratorium hat Herrn Dr. Fritz Behrens als neues Kuratoriumsmitglied begrüßt und über das im Frühjahr 1997 stattfindende Symposium „30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland“ beraten. In der Fachbereichsratssitzung vom 20. Mai 1996 wurde einstimmig Herr Bundesminister Carl-Dieter Spranger zum Kuratoriumsmitglied gewählt.

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
  - Dr. Fritz Behrens, Justizminister des Landes NRW, Düsseldorf
  - Prof. Dr. Klaus von Beyme, Universität Heidelberg
  - Dr. Norbert Blüm, MdB, Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn
  - Prof. Dr. Ulrich Eisenhardt, FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen
  - 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, 1. Vorsitzender des Vereins pro Ruhrgebiet e.V., Essen
  - Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Universität Poznan, Seniorberater des Hochkommissars für Menschenrechte der UNO, Genf
  - 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 a.D., 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 and Politic Science, London
  - Carl-Dieter Spranger, Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn
  - Dr. Joachim Theye, Rechtsanwalt, Bremen
  - Dr. Michael Vesper, Minister für Bauen und Wohnen des Landes NRW, Düsseldorf
- Die nächste Sitzung des Kuratoriums wird am 14. Februar 1997 in Hagen stattfinden.

## VIII. Organogramm des Instituts

1. Die neu hinzugekommene wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts ist seit dem 2. Mai 1996 Frau Christiane Knabben.
2. Am 17. Dezember 1996 fand die jährliche Vorstandssitzung des Instituts statt. Der Vorstand besprach für das Jahr 1997 das im Februar anstehende 10. Internationale Parteienrechtliche Symposium und die zukünftigen Projekte.
3. Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach folgendem Organogramm aufgebaut:

# Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

## Organogramm

### Kuratorium

Prof. Dr. Ulrich Battis, Dr. Fritz Behrens, 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 Granke, Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Dr. Rolf Krumtsiek, Dr. Dietrich Küchenhoff, Prof. Dr. Peter Malanezuk, Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Dr. Harald Peipers, Prof. Dr. José Puente Egado, Dr. h.c. Johannes Rau, Dr. Renate Remandis, Prof. Dr. Dian Scheffold, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Dr. h.c. Volker Schwarz, Prof. Dr. Gordon Smith, Carl-Dieter Spranger, 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, Gabriele Goetz

### Direktor

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos

### Geschäftsführer

Dimitris Stefanou

### Zentrale Einrichtungen

#### Sekretariat

Gabriele Goetz, Verw.Ang.

#### Bibliothek

Christiane Knabben, wiss.Ang.

#### Datenbank

Christoph Wink, wiss.Hk

#### Redaktion

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

### Forschungsbereiche

#### Grundlagen und Interdisziplinäres

Heike Merten, wiss.Ang.  
Dimitris Stefanou, wiss.Ang.

#### Deutsches Parteienrecht

Alexandra Bäcker, wiss.Hk  
Gerold Deinzer, wiss.Ang.  
Christiane Knabben, wiss.Ang.  
Heike Merten, wiss.Ang.

#### Parteienrecht in der Europäischen Union

Gerold Deinzer, wiss.Ang.  
Christiane Knabben, wiss.Ang.  
Dimitris Stefanou, wiss.Ang.

#### Parteienrecht der anderen europäi- schen Staaten

Gerold Deinzer, wiss.Ang.  
Heike Merten, wiss.Ang.  
Dimitris Stefanou, wiss.Ang.



