



Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Aus dem Inhalt

Hans Peter Bull

**Vom Binnenleben einer Partei - aus der Sicht
einer Schiedskommission**

Daniel Hahn

**Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks,
Rundfunkrat und Parteien**

Heike Merten/Michael J. Franken/Tobias Goldkamp
Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung

Lars Oliver Michaelis

**Nachrichtendienstliche Beobachtung
Politischer Parteien**

Andrea De Petris

**Die Verwirklichung innerparteilicher Demokratie
und die Transparenz innerparteilicher
Entscheidungsprozesse für die Öffentlichkeit**

Ulrike Rüssel

**Innerparteiliche Mediation - Aufbruch in eine
neue Streitkultur -**

Markus Schmidt/Michael Weberink

Gleichheit hat Vorrang?

Peter Scholten

Parteiverbot

Heft 10

**10. Jahrgang
Dezember 2000
ISSN 1437-3521**

**Herausgegeben
vom Institut für
Deutsches und
Europäisches
Parteienrecht**



FernUniversität
Gesamthochschule in Hagen

Herausgeber

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Direktor: Prof. Dr. Martin Morlok

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach Maßgabe von § 26 der GrundO der FernUniversität Hagen und § 29 UG 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.

Zitierweise: MIP 2000, Seite

Erscheint jährlich.

Redaktion

Dr. Heike Merten
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
Internet: <http://www.fernuni-hagen.de/LAW/political-parties.html>

Hausanschrift

Gut Waterhövel 2
Kattenohler Straße
D - 58091 Hagen

Ab 31. März 2001
Fleyer Str. 55
D - 58097 Hagen

Martin Morlok Editorial	5
---	---

AUFSÄTZE

Hans Peter Bull Vom Binnenleben einer Partei - aus der Sicht einer Schiedskommission	7
Daniel Hahn Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rundfunkrat und Parteien.....	18
Heike Merten/Michael J. Franken/Tobias Goldkamp Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung	34
Lars Oliver Michaelis Nachrichtendienstliche Beobachtung politischer Parteien.....	43
Andrea De Petris Die Verwirklichung innerparteilicher Demokratie und die Transparenz innerparteilicher Entscheidungsprozesse für die Öffentlichkeit.....	52
Ulrike Rüssel Innerparteiliche Mediation - Aufbruch in eine neue Streitkultur -	64
Markus Schmidt/Michael Weberink Gleichheit hat Vorrang?	71
Peter Scholten Parteiverbot.....	85

AUFGESPIEßT

Hans Michael Heinig Wahlprüfung in Hessen - eine Urteilsanmerkung zu BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001, 2 BvF 1/00	95
Heike Merten Errichtung eines Gesamtbetriebsrats bei der SPD.....	101
Thilo Streit Mitglied oder Nicht-Mitglied - die ruhende Parteimitgliedschaft	104

DOKUMENTATION

Charta der Grundrechte der Europäischen Union Art. 12 Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit.....	106
--	-----

TAGUNGS- UND PROJEKTBERICHTE

Sebastian Roßner Die Datenbanken des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht	107
---	-----

Andrea De Petris

Interview mit dem Vorsitzenden der Bundesparteigerichte von CDU, F.D.P, GRÜNEN, SPD 109

RECHTSPRECHUNG ZUM PARTEIENRECHT

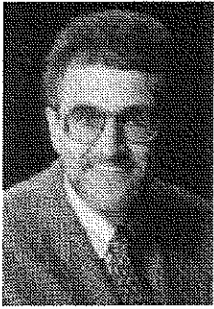
Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung 121
Rechtsprechungsübersicht 132

PARTEIENRECHTLICHES SCHRIFTTUM

Neuerscheinungen zum Parteienrecht 137

**MITTEILUNGEN DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES
UND EUROPÄISCHES PARTEIENRECHT**

Veranstaltungen 146
Schriften zum Parteienrecht 146
Dokumente zum Parteienrecht 150
Aktivitäten der Mitarbeiter 151
Institutsstruktur 152



Prof. Dr. Martin Morlok,
Direktor des Instituts
für Deutsches und Euro-
päisches Parteienrecht

Editorial

Das Jahr 2000 begann mit einem Donnerschlag für das Parteienrecht. Unverhofft gelangte das Parteienrecht bereits in den ersten Tagen des neuen Millenniums zu ungekannter Prominenz und Bedeutsamkeit für das Rechtsleben in der Bundesrepublik. Die Finanzaffäre der CDU brachte das bis dato oft nicht wahrgenommene, aber für das Verfassungsleben der Bundesrepublik doch so bedeutende Rechtsgebiet ins allgemeine Bewußtsein – die über die Jahre erarbeiteten Erkenntnisse, aber auch völlig neue Fragestellungen wurden plötzlich nicht nur in den traditionellen Zirkeln politikwissenschaftlicher und rechtswissenschaftlicher Beleuchtung erörtert. Nein, das Parteienrecht und seine Diskutanten waren nunmehr aufgefordert, ihr Wissen in die gesellschaftlichen Diskussionen einzustellen, aber auch, dieses Wissen, um effektiv an den Erörterungen mitwirken zu können, auf die neu aufgeworfenen Fragestellungen zu erweitern. Die Parteienrechtswissenschaft hatte sich erstmals in größerem Umfang den gesellschaftlichen Anforderungen an sie zu stellen. Ihre Themen waren nunmehr in jedermanns Munde, ihre Erkenntnisse wurden von Parteien, Medien, ja, der Allgemeinheit abgefragt und kontrovers diskutiert. Nicht zuletzt hatten sich auch staatliche Institutionen mit den Fragestellungen auseinanderzusetzen. Hinzuweisen ist hier insbesondere auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Mai 2000 zum Antrag der F.D.P. auf endgültige Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel, wie auch auf das jüngste Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 31. Januar 2001 zum Rechtsstreit über die CDU-Parteifinzen und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 8. Februar 2001 zum hessischen Wahlprüfungsrecht. Diese rechtlichen Auseinandersetzungen, aber insbesondere auch die Arbeit des ersten Untersuchungsausschusses des Deutschen Bundestages zur CDU-Spendenaffäre sowie der vom Bundespräsidenten eingesetzten Parteienrechtskommission haben Überlegungen befördert, ob und inwieweit das Parteiengesetz, der Ergänzung und Veränderung bedarf.

Diese Entwicklung zeigt, daß politische Skandale für das Rechtssystem, insbesondere aber auch für sein Subsystem Parteienrecht ganz erhebliche, so selbstverständlich nicht beabsichtigte Nebenwirkungen zeitigen können. Das Parteienrecht hat sich im vergangenen Jahr entfaltet. Von dem nunmehr auch gesamtgesellschaftlich bestehenden Bewußtsein um die Bedeutung des Parteienrechts für ein geordnetes Staatswesen sind Rechtsklärungen und –entwicklungen ganz erheblichen Ausmaßes bereits in vollem Gange.

Die Tätigkeit des Instituts war im zehnten Jahr seines Bestehens geprägt

von den genannten Auseinandersetzungen. Es hat seine Bewährungsprobe, so meine ich sagen zu können, in diesen Auseinandersetzungen mit Bravour bestanden, was sich an dieser Stelle vielleicht als untunliches Selbstlob ausmachen mag. Jedoch gilt dieses Lob insbesondere auch den Mitarbeitern, die sich in unermüdlichem Einsatz erfolgreich um die Fortbildung der bestehenden Erkenntnisse bemühten. Die gewonnene Bedeutung des Parteienrechts bescherte den Akteuren des Instituts eine Vielzahl von Nachfragen, Interviews, Presse-, Rundfunk- und Fernsehterminen, Nachfragen aus den Parteien und sonstiger Institutionen, ja selbst einzelner Bürger, deren Koordinierung eine weitere bestandene Bewährung des Instituts ausmacht. Das Institut ist seiner Verantwortlichkeit gegenüber Staat, Bürgern, Gesellschaft und Wissenschaft nachgekommen. Es hat bereits zu Beginn der sich abzeichnenden Diskussionen die Initiative ergriffen und sich dieser Verantwortung gestellt. Dies geschah nicht nur im nationalen Bereich – das Institut widmete sich auch seinen gesamteuropäischen Pflichten und brachte sich auch in die Diskussionen anderer europäischer Staaten ein.

Um die Zugänglichkeit des Instituts zu erhöhen, bietet das Institut nunmehr eine Diskussions- und Informationsplattform (<http://www.fernuni-hagen.de/law/home.html>), über die auch die Mitteilungen des Instituts im Volltext abrufbar sind. Um den Diskutantenkreis zu erweitern, wurde auch ein Diskussionsforum zu aktuellen Fragen des Parteienrechts eingerichtet (<http://www.fernuni-hagen.de/law/aktuell/aktuell.html>).

Das ereignisreiche Jahr 2000 war für das Institut zugleich auch das letzte auf Gut Waterhövel. Mit vielen schönen Erinnerungen und einer Träne im Knopfloch verlassen wir das Gut zum 31. März 2001. Der Abschied wird uns aber versüßt durch die Vorfreude auf unsere vielversprechende, großzügige neue Residenz in der Fleyer Str. 55 in Hagen.

Jedoch erwartet uns nicht nur der Umzug, sondern auch das zehnjährige Jubiläum des Bestehens des Instituts, das wir im Oktober 2001 mit einem Jubiläumssymposium gebührend begehen wollen.



Vom Binnenleben einer Partei – aus der Sicht einer Schiedskommission

Prof. Dr. Hans Peter Bull, Hamburg*

I.

Das Bild, das sich die Öffentlichkeit von den politischen Parteien macht, unterscheidet sich von dem, was Parteimitglieder erleben und wie sie die innerparteilichen Verhältnisse wahrnehmen, ganz erheblich. Insbesondere die Geschlossenheit der Parteien im Handeln und Reden wird meist weit überschätzt. Soweit sie nicht aus Berichten von Parteimitgliedern anderes erfahren haben, glauben wohl viele Nichtmitglieder, daß die Stimmung und die politischen Grundansichten in den Parteien in aller Regel einheitlich ausgerichtet seien. Die einen sind überzeugt, daß die „Parteilinie“ von den „Oberen“ ausgegeben und von den unteren Parteigliederungen propagiert werde, während andere – freilich eine Minderheit – der Ansicht sind, die Spitze sei nur Ausführungsorgan der Basis.

Von der Parteischiedsgerichtsbarkeit ist in der Öffentlichkeit meist nur die Rede, wenn ein bekanntes Mitglied aus einer Partei ausgeschlossen oder gemaßregelt wird. Viele glauben daher, es handle sich um eine Einrichtung zur Durchsetzung der jeweiligen Parteiräson, noch schärfer: ein Disziplinierungsinstrument der Vorstände gegen kritische Mitglieder.

Solche Einschätzungen – sowohl was die Parteilinie insgesamt angeht wie in Bezug auf die Schiedskommissionen – sind empirisch ganz überwiegend nicht begründet. Sie beruhen ihrerseits offensichtlich auf einem unrealistischen Bild von den Willensbildungs- und Machtverhältnissen innerhalb der Parteien, jedenfalls soweit die großen demokratischen Volksparteien betroffen sind.

Ich will diese Verhältnisse im folgenden aus der Sicht der Bundesschiedskommission der SPD skizzenhaft beschreiben. Meine Erfahrung in dieser Funktion umfaßt jetzt knapp drei Jahre; darüber hinaus verfolge ich das innerparteiliche Geschehen in der SPD seit 1967. Die Schiedskommissionen behandeln zwar in aller Regel „kranke“ Fälle aus dem Parteileben, aber an ihnen zeigt sich oft mehr als bloß eine akute „Entzündung“ eines einzelnen Organs oder eine vorübergehende „Erkältung“; sie verweisen vielmehr – vor allem wenn sie häufiger vorkommen – auf charakteristische Züge der politischen Parteien und ihrer Mitglieder.

Ich betrachte dabei in erster Linie die Parteiordnungsverfahren – sie verraten besonders viel über den inneren Zustand, die Meinungen und den Stil der Auseinandersetzung innerhalb einer Partei. Andere Verfahrensarten werden unter derselben Frage einbezogen: Auf welche Besonderheiten, insbesondere auf welche Schwachstellen der Parteiorganisation und des innerparteilichen Entscheidungssystems

* Bei diesem Beitrag handelt es sich um die schriftliche Fassung des Vortrages, gehalten am 28.09.00 im Rahmen des parteirechtlichen Seminars des Instituts. Der Verfasser ist Direktor des Seminars für Verwaltungslehre an der Universität Hamburg.

weisen solche von der Öffentlichkeit wenig wahrgenommenen Streitigkeiten über Differenzen und Konflikte hin?

II.

Zunächst aber sei ein wenig Statistik mitgeteilt: Die Parteiordnungsverfahren machen bei der SPD-Bundesschiedskommission im langjährigen Mittel (seit 1972) etwa 64 % der Verfahren aus (Gesamtzahl 1972 – 1999: 247), während 32 % (124 Verfahren) auf Statutenstreitverfahren und 4 % (14 Verfahren) auf Wahlanfechtungen entfallen (die letztere Verfahrensart wird ganz überwiegend auf den unteren Instanzen erledigt). Zahlen zu den Verfahren der Unterbezirks- und Bezirks- (Landes-) Schiedskommissionen liegen nicht vor.

Die absolute Zahl der Parteiordnungsverfahren auf Bundesebene hat im Laufe der Jahre stark geschwankt: Anfang und Mitte der siebziger Jahre waren relativ hohe Zahlen zu verzeichnen, nämlich 1972 15, 1973 11, 1974 sogar 24, dann wieder etwas weniger, jedoch 1977 der Höhepunkt mit 28 Verfahren. Die relativ hohe Zahl an Parteiordnungsverfahren ist vermutlich durch die ungewöhnlich scharfe und grundsätzliche Auseinandersetzung über den Kurs der Partei verursacht, die damals ausgebrochen war – Jusos setzten sich für Stamokap und „Volksfront“ ein, und auch manche älteren Genossen vertraten Positionen, die mit der vorherrschenden Angst vor Ansteckung durch das Virus „Kommunismus“ nicht vereinbar waren. Das Partei-Establishment reagierte hart mit zahlreichen Ausschlußanträgen. Wieviele davon schließlich von den Schiedskommissionen bestätigt wurden, läßt sich zur Zeit noch nicht feststellen; dazu müßten die Akten durchgesehen werden, die sich bei den Parteibüros der verschiedenen Ebenen befinden (wobei fraglich ist, ob überhaupt noch wesentliche Bestände vorhanden sind).

An einem spektakulären Verfahren war ich seinerzeit als Vorsitzender der Hamburger Landesschiedskommission beteiligt: der Landesvorstand hatte Ausschlußanträge gegen 56 Mitglieder gestellt, die eine Solidaritätsadresse für den damaligen „Stamokap“-Verfechter Klaus-Uwe Benneter unterschrieben hatten. Das Verfahren endete mit klarstellenden Erklärungen der Betroffenen und der anschließenden Rücknahme der Anträge – ein Vergleich, der es beiden Seiten ermöglichte, das Gesicht zu wahren. Verschiedene der damals „angeklagten“ Parteifreunde sind heute (noch) in wichtigen Funktionen der Partei tätig, z.B. einer als Landesvorsitzender, Benneter selbst als stellvertretender Landesvorsitzender.

Im Jahre 1978 betrug die Zahl der von der Bundesschiedskommission behandelten Parteiordnungsverfahren nur noch 12, 1979 nur noch 3. Seitdem sind es kontinuierlich nur noch zwischen 2 und 10 solcher Verfahren im Jahr. Eine Erklärung dafür könnte sein, daß es der Partei seit dem Machtverlust im Jahre 1982 weniger darauf angekommen sei, der Öffentlichkeit zu verdeutlichen, daß man Abweichungen vom „geraden Kurs“ nicht zulasse und daß insbesondere der Vorwurf der „Linksabweichung“ und „Kommunismusanfälligkeit“ im Verhältnis zur Zeit sozialdemokratischer Bundesregierungen an Gewicht verloren habe. Freilich ist diese Annahme recht spekulativ.

Auch für diese Zeit besitzen wir keine genaue Übersicht über den Ausgang der Verfahren. Die Bundesschiedskommission hat in den Jahren 1997 und 1998 in insgesamt 10 Parteiordnungsverfahren gegen 19 Mitglieder wie folgt entschieden: in zwei Fällen (zwei Betroffene) auf Ausschluß aus der Partei, in vier Verfahren (12 Betroffene) auf Ruhen der Rechte aus der Mitgliedschaft für Zeiträume zwischen zwei und drei Jahren, in einem Fall auf Einstellung des Verfahrens, nachdem der Betroffene aus der SPD ausgetreten war, in zwei Fällen auf Zurückverweisung an die Vorinstanz zur weiteren Sachaufklärung, in einem Fall auf Einstellung nach Zurücknahme der Berufung; ein Fall erledigte sich auf andere Weise (nachträgliche Einstellung durch die zuständige Landesschiedskommission). 1999 und 2000 brachten weitere Ausschlüsse aus der Partei, über die sogleich etwas zu sagen ist.

III.

Nun zu den Inhalten der Streitigkeiten. Eines kann aufgrund der in den letzten Jahren stattgefundenen Verfahren mit Sicherheit festgestellt werden: Die überwiegende Zahl der heute durchgeführten Parteiordnungsverfahren beruht nicht auf politisch-inhaltlichen Konflikten, sondern auf persönlichen Rivalitäten und Unverträglichkeiten einzelner Mitglieder. Soweit aber noch solche Richtungskämpfe zu Ordnungsmaßnahmen führen, werden sie nicht in demselben Maße wie die Abspaltungen der 70er Jahre als existentielle Bedrohung der Partei, sondern eher als örtlich begrenzte Konflikte angesehen.

Besonders häufig waren in der letzten Zeit Ausschlußanträge gegen Mitglieder, die sich nicht mit der Kandidatenaufstellung der Partei auf kommunaler Ebene abfinden wollten und entweder als „unabhängige“ Bewerber um öffentliche Ämter gegen die von der Partei aufgestellten oder unterstützten Bewerber auftraten oder die Bewerber anderer Parteien unterstützten. Das Organisationsstatut sagt hierzu:

„Unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der SPD ist die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer anderen politischen Partei. Das gleiche gilt für die Tätigkeit, Kandidatur oder Unterschriftsleistung für eine andere politische Partei. Die gleiche gilt im Falle einer Kandidatur gegen die von der zuständigen Parteigliederung bereits beschlossene Nominierung für ein öffentliches Amt oder Mandat“ (§ 6 Abs. 1).

Für einen Teil dieser Fälle schreibt § 20 der Schiedsordnung ein klarstellendes Verfahren vor:

„Wer als Mitglied der SPD gleichzeitig einer der in § 6 Organisationsstatut genannten Organisationen angehört oder für sie kandidiert, ist von dem oder der zuständigen Bezirksvorsitzenden oder durch ein von ihm bzw. ihr beauftragtes Parteimitglied schriftlich aufzufordern, binnen einer Woche den Austritt aus der betreffenden Organisation zu erklären bzw. die Kandidatur aufzugeben. Die Frist beginnt mit der Zustellung der Aufforderung. Erklärt das Mitglied, in der betreffenden Organisation bleiben bzw. weiter für sie kandidieren zu wollen oder liegt bei Ablauf der Frist eine Erklärung nicht vor, so gilt dies als Austritt aus der SPD.“

Handelt es sich nicht um Doppelmitgliedschaft oder Kandidatur für eine andere Partei, so gilt diese Austrittsfiktion nicht; vielmehr ist ein Parteiordnungsverfahren durchzuführen (so wurde es bewußt vom Bundesparteitag der SPD im Dezember 1999 beschlossen). In diesen Verfahren versuchen die „Abtrünnigen“ regelmäßig zu beweisen, daß sie trotz ihrer eigenständigen Kandidatur gute Sozialdemokraten geblieben seien (oder auch: die besseren als die von der Partei Gewählten). Als Beispiel für diese Einstellung sei ein Flugblatt zitiert, mit dem ein solcher „unabhängiger“ Kandidat für seine Wahl als Ortsvorsteher warb (er wurde zwar von dem Ortsverein unterstützt, dem er angehörte, nicht jedoch von dem örtlich zuständigen). Es heißt in dem Flugblatt u.a.:

„Es kommt also nicht mehr auf parteiinterne Wahlen an... In einer so kleinen kommunalen Einheit wie ... sollten die Sachthemen und nicht die Ideologien im Vordergrund stehen. Unvoreingenommene Gesprächsbereitschaft mit allen politischen Kräften ist Voraussetzung, um den in unserem Ort vorhandenen Sachverstand zu nutzen ... Denn keine Partei kann für sich in Anspruch nehmen, allein die richtigen Antworten zu kennen.

Ich bin seit 27 Jahren im SPD-Ortsverein ... in die Kommunalpolitik eingebunden. In diesem Ortsverein, der sich stets für die Belange aller Stadtteile gleichermaßen eingesetzt hat, habe ich meine politische Heimat. Als Parteivorschlag darf jedoch nur die Parteigliederung aus dem jeweiligen Stadtteil einen Ortsvorsteherkandidaten wählen.“

Anstoß erregte hier wie in verschiedenen weiteren Fällen, daß der Betroffene innerparteiliche Wahlen nicht anerkennen wollte, sondern den ohnehin verbreiteten parteienkritischen Affekt nährte, indem er die angeblichen „Ideologien“ den „Sachthemen“ gegenüberstellte. Der Einzelne hält sich für klüger und tüchtiger als die Parteiversammlungen, die gegen ihn entschieden haben – das ist sein gutes Recht, aber keine Partei kann es dulden, daß sich ein Mitglied deshalb von ihren Grundsätzen freistellt. Dies einzusehen fällt den Einzelgängern schwer, zumal wenn sie – wie es durchaus vorkommt – in der Bevölkerung beliebt sind, von Nachbarn und Bekannten zur Einzelkandidatur aufgefordert werden und vielleicht gar mit guten Gründen an der Qualifikation der Parteikandidaten zweifeln. Es ist sogar vorgekommen, daß ein solcher Einzelbewerber gegen den Kandidaten der Partei zum Bürgermeister gewählt wurde – die Bundesschiedskommission hat trotzdem auf Ausschluß aus der Partei erkannt, weil der Verstoß gegen die Grundsätze der Partei offensichtlich war und der schwere Schaden für die Partei in dem Verlust an Glaubwürdigkeit bestand, den eine zerrissene Partei zwangsläufig erleidet. Gelegentlich bringen Einzelkandidaten vor, ihr Grundrecht auf freie Berufswahl werde verletzt, wenn die Partei sie daran hindere, gegen ein anderes Parteimitglied um ein öffentliches Amt zu kandidieren. Das ist natürlich für die Partei nicht akzeptabel und rechtlich ein Fehlschluß: die Parteien sind keine Staatsorgane, und solange das Verfahren zur Kandidatenaufstellung ordnungsgemäß durchgeführt wird, ist schon gar nichts dagegen einzuwenden, daß sie keine Kontrahenten in den eigenen Reihen dulden.

Manche Fälle von Unsolidarität und Eigenwilligkeit sind kaum zu erklären. So hat kürzlich ein SPD-Mitglied eine regelrechte Kampagne gegen den SPD-Kandidaten für ein kommunales Spitzenamt und

für den CDU-Kandidaten durchgeführt und sich dabei in geradezu gehässiger Weise über Parteigenossen geäußert. Ein Motiv war nicht zu erkennen.

Der gehässige Ton mancher Auseinandersetzungen ist durchaus auffällig. Ich könnte mancherlei Verbalinjurien zitieren, die der Schiedskommission aus Schriftsätzen Betroffener oder beigefügten Presseberichten bekannt geworden sind:

„Antidemokratisches“ oder „autoritäres Verhalten“ ist ein fast alltäglicher Vorwurf unter zerstrittenen Parteimitgliedern. Aber es kommen auch vor: „Dreistigkeit“, „Böswilligkeit“, „Marionette“, „Unfähigkeit“, „Lügner“, „Verleumdung“, „Mob“, „Faschist“, „Intrigant“, „tollwütig“, „mittelmäßige Menschen“, „Pseudojusos“ und „Wasserstoffblondinen mit geistigem Vakuum“ (die letzten drei Bezeichnungen stammen aus einer Publikation, die sich „Der Taktvolle“ nennt!),“

Gelegentlich sind sogar Tätlichkeiten geschehen – von dem Fall, daß jemand eine Parteigenossin mit körperlicher Gewalt aus dem Versammlungssaal herausdrängt, bis zu einer regelrechten Prügelei. Ein jüngerer Genosse fand es klug, eine Besprechung von Vorstandsmitgliedern in einer Gaststätte zu belauschen, indem er sich unter das offene Fenster duckte. Viel schlimmer als diese Dummheit fanden wir allerdings die Denunziationsversuche, die uns in mehreren Fällen vorgetragen und teilweise durch Dokumente belegt wurden. So wollte ein Parteimitglied andere bei ihren Arbeitgebern anschwärzen, weil sie angeblich rechtsextremistische Äußerungen getan hätten. Er schrieb Briefe, in denen er den Genossen vorwarf, ihre Beamten- oder Arbeitnehmerpflichten zu verletzen, und forderte die Vorgesetzten auf, Sanktionen zu verhängen. Zum Glück blitzte er mit diesem Anliegen überall ab. Mehrere „Parteifreunde“ scheuten auch nicht vor Strafanzeigen gegen parteiinterne Kontrahenten zurück.

Solche Äußerungen werden häufig auch über die Presse verbreitet. Es ist weithin üblich geworden, parteiinterne Auseinandersetzungen auch über die örtliche und regionale Presse zu publizieren. Journalisten sind immer gern bereit, Konflikte zwischen Kommunalpolitikern zum Thema ausführlicher Berichterstattung und Kommentierung zu machen, vor allem wenn persönliche Eitelkeiten und Rivalitäten den Streit prägen. Wer etwas aus dem Binnenleben einer örtlichen Parteigliederung oder Ratsfraktion ausplaudert, findet also leicht einen Multiplikator. Es gibt sogar Redakteure und Artikel-schreiber, die sich solche Geschichten in den Block diktieren lassen und sie zum Druck geben, ohne auch die andere Seite gehört zu haben. Ist erst einmal die Lokalzeitung involviert, so werden noch so unbedeutende Querelen zum „politischen“ Thema, und die Leserinnen und Leser beteiligen sich mit Eifer und Empörung daran, die Sache weiter hin und her zu wenden, und nicht selten schreiben dann die innerparteilichen Gegner und ihre Anhänger ebenfalls entsprechende Leserbriefe. (Manchmal wird es einer Zeitung zuviel damit – dann verlangt sie, daß die Stellungnahmen als Anzeigen abgedruckt und bezahlt werden). Bisweilen veranstalten Genossen planvoll einen „Pressekrieg“ gegen eine andere innerparteiliche Fraktion.

Man kann bei der Betrachtung derartiger Streitigkeiten auch lernen, wie häufig und wie leicht eklantante Mißverständnisse über politische Meinungen und Absichten entstehen. Eiferer mißverstehen – so scheint es – mit geradezu masochistischem Vergnügen, sie wittern überall Feinde und Verrat. Bezeichnend ist ein Fall, in dem eine Satire für bare Münze genommen und aufs heftigste attackiert

wurde. Eine Juso-Gruppe hatte in ihrem Blättchen unter der Überschrift „Kein Wahlrecht für Katholiken“ die restriktiven Tendenzen in der Ausländerpolitik kritisiert, indem sie die üblichen Allgemeinplätze und Vorurteile gegen Ausländer aufführte, aber stets statt „Ausländer“ „Katholiken“ schrieb. So las man u.a.:

„Wir haben nichts gegen Katholiken. Im Gegenteil. Jeder Katholik, der sauber ist und hier seit Jahren Steuern zahlt, ist uns willkommen – wir wehren uns nur dagegen, daß wir Westdeutschen durch den Zustrom von schwarzen Schafen und ihren bischöflichen Hirten unsere kulturelle Identität verlieren. Lassen wir einige Fakten sprechen: Katholiken sind kriminell und gewalttätig. Nach Untersuchungen des Landeskriminalamts Bayern wurde eindeutig nachgewiesen, daß 78,74 % aller bayerischen Straftäter Katholiken sind. Allein diese Zahl macht deutlich, daß der dramatische Anstieg der Kriminalität in den letzten Jahren nicht unabhängig vom Katholikenproblem betrachtet werden darf ... Muß es erst so weit kommen, daß der Erzbischof von Köln die Macht an sich reißt, um das Grundgesetz außer Kraft zu setzen und seinen sogenannten Gottesstaat zu errichten? ..Katholiken sind Gäste – keine Mitbürger, also auch keine Bürger! Die Katholiken haben ihren eigenen Staat. Eine Heimat, in der sie nicht unterdrückt und verfolgt werden. Wenn sie zu uns kommen, so geschieht das in der Regel nur aus wirtschaftlichen Gründen, obwohl der Vatikan das höchste Pro-Kopf-Einkommen der Welt hat...“.

Auf der nächsten Seite des Juso-Magazins steht ausdrücklich, daß es sich um eine Satire handelt: „Du regst Dich über diese Satire auf? Regst Du Dich auch auf, wenn Flüchtlinge immer wieder Opfer rassistischer Verfolgung werden?“ usw.. Das hinderte aber einen besonders juso-feindlichen Genossen nicht, diesen Artikel als Beleidigung aller Katholiken anzusehen und „Himmel und Hölle“ – die Geistlichkeit und die Staatsgewalt – gegen die Autoren zu mobilisieren. Unter anderem forderte er den Direktor des Amtsgerichts auf, einen Genossen, der die Jusos in einem Leserbrief verteidigt hatte, seines Amtes als Schiedsman zu entheben – natürlich ohne Erfolg. Die Staatsanwaltschaft sollte wegen des Artikels ein Ermittlungsverfahren einleiten. Daraus wurde zwar nichts, aber eine ganze Reihe von Parteimitgliedern distanzierte sich, z.T. mit starken Worten, und der CDU-Stadtverband war damit nicht zufrieden und forderte vom SPD-Vorsitzenden, gegen die Autoren ein Ausschlußverfahren einzuleiten.

Ein anderer Fall fatalen Mißverstehens: Ein besorgter Beobachter der Erfolge von Jörg Haider grübelt im Gespräch mit Parteigenossen darüber, ob der österreichische Volksheld irgendetwas besser mache als die Sozialdemokraten. Sinngemäß sagt er etwa, „daß auch Rechtsradikale wie Haider sich um die Probleme Arbeitsloser kümmern und mit einfachen diktatorischen Rezepten hohe Durchschlagskraft versprechen“. Das versteht ein anderer so, als werde damit Haiders Verhalten gebilligt oder gar zum Vorbild erklärt, und erklärt, „solche Gedanken seien schon in Gedanken für einen Sozialdemokraten verwerflich“. Er beginnt eine Verleumdungskampagne gegen den angeblichen „Faschisten“. Statt sich auf das Thema überhaupt einzulassen, wird also verbal losgeschlagen, daß die Fetzen fliegen – nach dem Motto: Meinungsfreiheit ja, aber nur für meine eigene Meinung! Die BILD-Zeitung berichtet nach Information durch den Anzeigenden über „braune Sprüche eines SPD-Mannes“.

IV.

Mit persönlichen Feindschaften und intellektuellen oder moralischen Fehlleistungen sind selbstverständlich nicht alle Auseinandersetzungen zu erklären; es gibt nach wie vor auch inhaltliche Meinungsverschiedenheiten über den richtigen Kurs der Partei, über das politische Verhalten einzelner Genossen und insbesondere über die Umsetzung der Parteilinie auf der kommunalen Ebene. Die grundsätzlichen Differenzen kommen freilich meist nicht offen zum Ausdruck, sondern sind aus dem Verhalten von Gruppen und Fraktionen in aktuellen Sachfragen zu erschließen. Typische Fälle dazu: eine Organisationsgliederung oder einzelne Mitglieder, die sich zusammentun, laden Personen zu einer Veranstaltung ein, die sich als scharfe Kritiker der Parteibeschlüsse oder der von der Partei getragenen Regierung exponiert haben. Oder: eine Rats- oder Kreistagsfraktion spaltet sich, weil über kommunalpolitisch umstrittene Themen unüberbrückbare Meinungsverschiedenheiten bestehen (so jüngst in Bad Homburg). Es ist freilich für den Außenstehenden nicht leicht zu erkennen, inwiefern solche Konflikte dennoch durch persönliche Unverträglichkeit verursacht sind, die politischen Streitthemen also bei anderer Besetzung der Gremien schließlich doch durch Kompromisse bewältigt worden wären. Der Schiedskommission will es manchmal scheinen, als ob die Vorstände die Beilegung solcher Streitigkeiten nicht energisch genug in die Hand nehmen.

Daß ein überregional prominenter Parteifunktionär mit einem Parteiordnungsverfahren überzogen wird, kommt so gut wie nie vor. Es wird berichtet, daß einmal ein Parteivorsitzender, nämlich Hugo Haase, aus der Partei ausgeschlossen worden sei; er war in der Frage der Kriegskredite im Jahre 1916 in eine Minderheitsposition geraten und gründete später mit anderen die USPD. Vergleichbare Verfahren hat es m. W. nicht mehr gegeben. Soweit „Dissidenten“ mit einem Parteiordnungsverfahren konfrontiert wurden, haben sie vielfach selbst die Konsequenzen gezogen und sind ausgetreten. (Damit erleichtert man sich übrigens gegenüber dem Ausschluß den Wiedereintritt; vgl. § 7 Organisationsstatut!). Den bekanntesten Fall aus neuerer Zeit stellt der Ausschluß des Zeitungsverlegers Erich Schumann aus der SPD wegen seiner 800.000 DM – Spende an Altkanzler Kohl dar; dieses Verfahren ist gleich auf Unterbezirksebene abgeschlossen worden, also nicht an höhere Instanzen geraten.

Daß innerparteiliche Meinungskämpfe auf den höheren Ebenen nur ganz ausnahmsweise zu einem Parteiordnungsverfahren führen, entlastet nicht nur die Schiedskommissionen, sondern trägt auch dazu bei, daß eine lebendige Diskussion über wesentliche Fragen innerhalb der Partei – auf allen Ebenen – möglich bleibt. Umgekehrt mahnt diese Tatsache der „selektiven“ Sanktionierung natürlich daran, nicht etwa auf den unteren Ebenen streng auf Disziplin zu achten, während „oben“ Großzügigkeit herrscht. Die Basis ist sich dieser Gefahr durchaus bewußt, wie ein Auszug aus einer Rechtfertigungsschrift zeigt: jemand, der wegen „öffentlichen Agitierens“ gegen einen kommunalpolitischen Beschluß seines Ortsvereins gemäßregelt worden war, nannte als „Beispiel“ Reinhard Klimmt, den früheren saarländischen Ministerpräsidenten. Etwas polemisch zugespitzt, schrieb dieser Juso:

„Da er (Klimmt) sich während des Wahlkampfes öffentlich gegen die Sparpolitik und gegen Kanzler Schröder und die Parteispitze ausgesprochen hat, ohne Rücksicht auf Verluste der Partei bei den Wahlen, ist das rote Saarland nun schwarz. Der Dank der Partei war, daß Herr Klimmt für seine Nie-

derlage und seine strikte Abneigung gegen Herrn Schröder und die SPD-Bundespolitik einen neuen Posten, nämlich den des Bundesverkehrsministers bekommen hat. Aus der Entscheidung unserer Parteispitze heraus kann ich ja nun hoffen, daß der Beschluß (der Bezirksschiedskommission) zurückgenommen wird und ich auf einen neuen Posten in der Partei spekulieren kann. Oder gilt das nur für die oberen Genossen unserer Sozialdemokratischen Partei Deutschlands?“

Nein, das darf natürlich nicht sein!

V.

Als Instrument innerparteilicher Auseinandersetzung dient bisweilen auch das Statutenstreitverfahren. In der bekanntlich sehr zerstrittenen Essener SPD spielte es eine große Rolle, in welcher Form die Landtagskandidaten zu wählen seien. Eine Parteigliederung hat dazu einen Antrag gestellt, der durchaus plausibel erschien – kurz gesagt, sollte an die Stelle des Delegiertenprinzips für eine bestimmte Konstellation die Urwahl der Kandidaten durch alle Mitglieder treten. Die Einzelheiten sind hier nicht zu behandeln; wichtig war, daß die Bundesschiedskommission den Streitfall verbindlich entschied und daß dies schnell geschah.

Eine andere Parteigliederung versuchte, durch ein Statutenstreitverfahren den Vorstand und die Geschäftsführung der höheren Einheit zu „disqualifizieren“, indem sie die Feststellung statutenwidrigen Finanzgebarens beantragte. Diese Anträge waren unzulässig, was die Streiter aber nicht hinderte, erneut Anträge zu stellen, z.B. „festzustellen, daß die im Bezirk ... geübte Praxis, der Person, die die Funktion des/r UB-Geschäftsführers innehat, auf Parteikosten ein Privatauto zur Verfügung zu stellen, im entsprechenden Arbeitsvertrag keine Grundlage hat“.

Wenn solche Gegenstände vor die Schiedskommissionen gebracht werden, müßte eigentlich für die zuständigen Vorstände die Alarmglocke ertönen. Mit Sachpolitik hat dergleichen nichts zu tun, und wenn inhaltliche Diskrepanzen dahinter stehen, müssen sie sichtbar gemacht und ausgetragen werden.

Je kleiner die Einheiten sind, desto heftiger werden manche Streitigkeiten ausgetragen. Bezeichnend sind dafür Wahlanfechtungen in Juso-Ortsgruppen, die nur eine Handvoll Mitglieder haben, von denen wiederum nur einige wenige zu den Versammlungen erscheinen. Es kann geschehen, daß sich „Fraktionen“ mit zwei und drei Mitgliedern mittels eines Schiedskommissionsverfahrens bekriegen und dabei erheblichen juristischen Scharfsinn entfalten.

Daß die Partei keineswegs immer nur über herausragende politische Fragen diskutiert, lehrt ein weiterer Fall: In der Mitgliederversammlung eines Stadtverbandes wurde ein Antrag gestellt, die SPD-Ratsfraktion aufzufordern, sie möge einer Genossin ihre Fraktionsämter als stellvertretende Vorsitzende und sozialpolitische Sprecherin entziehen, weil sie gegenüber einer Zeitung die Einführung einer „Gewaltabgabe“ gefordert habe, die von allen Männern erhoben und zur Finanzierung sozialer Einrichtungen verwendet werden solle. Zu diesem Sachantrag wurden nun ein Verfahrensantrag auf geheime Abstimmung und ein Antrag auf Nichtbefassung gestellt. Die Versammlungsleitung ließ nicht darüber abstimmen, ob geheim abgestimmt werden solle, und es wurde Nichtbefassung beschlossen.

Wegen dieser Vorgehensweise rief der Ortsverein die Schiedskommissionen (zwei Instanzen) an. Da scheint sich die große Volkspartei kaum noch von einem Kleingartenverein zu unterscheiden ...

Die Frage, welche Schwächen der Organisation solchen Fehlinvestitionen des Engagements zugrundeliegen oder sie begünstigen, ist schwer zu beantworten. Ein Grund scheint mir schlicht der zu sein, daß die Mitglieder oft nicht genug Kenntnis der Satzungen und Geschäftsordnungen besitzen oder nicht sicher genug mit diesen Ordnungen umgehen können. Zum Beispiel darf es eigentlich nicht geschehen, daß ein Antrag auf Nichtbefassung für unzulässig gehalten und darüber länger gestritten wird. Die Unzufriedenheit mancher Mitglieder mag auch daran liegen, daß die normalen Parteiversammlungen nicht genug Gelegenheit zu inhaltlicher politischer Diskussion geben. Außerdem stellen sich offenbar viele Mitglieder vor, innerparteiliche Demokratie sei erst dann gegeben, wenn alle Meinungen zum Zuge kommen – was eben nicht möglich ist. Und: Die Kommunikation zwischen der Basis und den Partei-“Oberen“ funktioniert nicht zufriedenstellend.

VI.

Es wäre verkehrt, aus diesen Beobachtungen – die auf einer relativ kleinen Zahl von Fällen beruhen – ein umfassendes Bild vom Binnenleben der SPD herleiten zu wollen; es ging mir vor allem um die Korrektur offensichtlicher Fehleinschätzungen und um Ansätze weiterer, systematisch anzulegender Untersuchungen. Zum Schluß will ich daher nur einen vorherrschenden Eindruck skizzenhaft zusammenfassen:

1. Die Ortsvereine und Unterbezirke der SPD sind sehr lebendig – davon kann man sich übrigens auch auf den Ausstellungen „Lebendiger Ortsverein“ überzeugen, die am Rande der Parteitage stattfinden. Es gibt nach wie vor großes Engagement vieler Mitglieder und keinen Mangel an Kandidaten für Mandate und Ämter (ausgenommen in den neuen Ländern, wo die Mitgliederzahl oft nicht für die Besetzung aller Listen ausreicht und viele Nichtmitglieder unter dem Titel „SPD“ kandidieren). Die Mühen und Ärgernisse des kommunalpolitischen Alltags schrecken gewiß viele potentielle Akteure ab, aber in den Kerngruppen der örtlichen Parteiorganisation finden sich immer noch genug Bewerber, um oftmals auch um die Positionen zu kämpfen.
2. Aber unter den Aktiven befinden sich viele Wichtigtuer und Egozentriker, Querköpfe und Angeber – wie eben in jeder großen Organisation. Sie können allerdings für die Parteien zu einem besonderen Problem werden. Sie tragen Zwist und Unfrieden hinein, und die bestehenden Strukturen scheinen nicht hinreichend geeignet, solchem Mißmut entgegenzuwirken. Vor allem aber begründen sie eine neue Form von externer Konkurrenz für die Parteien – für alle Parteien. Oft sind gerade solche Menschen bei kommunalen Direktwahlen erfolgreich. Direkte Demokratie schafft Außenseitern, nicht parteigebundenen Bewerbern reale Chancen auf öffentliche Ämter. Künftig werden wohl immer mehr „Unabhängige“ es sich zutrauen und auch hinreichend Organisations- und Werbekraft aufbringen, ohne die Unterstützung einer Partei als Bürgermeister oder Landrat zu kandidieren. Wenn diese Konkurrenten aus den eigenen Reihen kommen, gerät die Parteibasis, die sich in Disziplin zu den Parteibeschlüssen wacker abmüht, in eine Zerreißprobe.

Gleichzeitig breitet sich ja die Idee aus, daß man Nichtmitglieder bewußt auf die eigenen Listen setzen solle – wie verhält sich dazu die „Disqualifizierung“ der Mitglieder, die ihr Glück auf eigene Rechnung versuchen? Und wenn eine „Spalter“-Gruppe die SPD-Fraktion mit der Begründung verläßt: „Wir haben das Mandat vom Wähler, nicht von der Partei“, dann ist die Frage nach der demokratischen Legitimation der Partei noch grundsätzlicher gestellt, und es gehört einiges Standvermögen und Selbstbewußtsein dazu darauf zu beharren, daß die Parteien immer noch das Grundgerüst der politischen Organisation darstellen und daß es dringend wünschenswert ist, mehr Mitglieder anzuwerben und aktiv am Parteigeschehen teilhaben zu lassen. Macht man sich diese Situation wirklich klar, so gewinnt auch die Parteireform dramatisch an Gewicht: Der Trend weg von den Parteien muß umgekehrt werden. Dazu müssen die innerparteilichen Entscheidungs- und Kommunikationsmethoden modernisiert werden, das Parteileben muß insgesamt einen neuen Stil finden. Ich habe vorgeschlagen, das wichtigste Recht der Parteimitglieder, nämlich Kandidaten für öffentliche Ämter und Mandate zu bestimmen, künftig durch *Briefwahl* ausüben zu lassen, damit nicht weiterhin zu kleine Kreise die Weichen stellen können. Ich bin überzeugt, daß damit ein gewaltiger neuer Schwung in die Partei(en) gebracht würde.

3. Manchmal spiegelt sich in den Äußerungen Einzelner eine geradezu komische Verkenning der Verhältnisse. So schrieb vor einiger Zeit jemand, gegen den ein Parteiordnungsverfahren anhängig war, an den Parteivorsitzenden und Bundeskanzler Gerhard Schröder:

„Antrag auf Entlassung aus der SPD-Mitgliedschaft

Hallo Gerhard,

da ich meine Mitgliedschaft im Oktober 1982 (nach F.D.P.-Verrat) über den verehrten Altbundeskanzler Helmut Schmidt begründet habe, möchte ich auch über diese Schiene meine Entlassung beantragen.

Dies hat nichts mit der SPD-Bundespolitik zu tun, die ich nach wie vor für richtig halte und unterstütze. Grund sind die katastrophalen innerparteilichen Verhältnisse im Bezirk ... Hier wäre eine Säuberungsaktion, wie sie von den Sozialisten in Rotchina oder in der früheren UdSSR vollzogen wurde, erforderlich. Wenn dann noch die Selbstreinigungskräfte der Bezirksschiedskommission, die sich weder an Gesetze, SPD-Satzungen noch jegliche Moral halten will, versagen, darf ich als Beamter – auch im Ruhestand – nicht in einer solchen Vereinigung verbleiben. Dies würde disziplinarische Maßnahmen nach sich ziehen.

Den letzten Rest meines Vertrauens hat mir heute das Schreiben von Dr. Diether Posser, Vorsitzender der Bundesschiedskommission, gegeben. Er will meine Berufung gegen mein PO-Verfahren dem An

tragsteller zur Stellungnahme zuleiten. Diesen Antragsteller ... habe ich bis heute trotz mehrmaliger Versuche nicht zu Gehör noch zu Gesicht bekommen ... Wahrscheinlich gibt es ihn gar nicht ...

So, lieber Gerhard, jetzt will ich Schluß machen. Ich weiß, Du hast genug andere Sorgen. Wir zwei scheiden in Frieden.

Dein Freund G.“

Auch ich will jetzt meinen Vortrag beenden. Verzeihen Sie den unwissenschaftlichen Schluß!

Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Rundfunkrat und Parteien

cand. iur. Daniel Hahn, Jena*

A. Einleitung

„Nicht nur am Immobilismus und an mangelnder Arbeitsfähigkeit der Gremien, sondern auch an der vorhersehbaren [...] Indienststellung der Anstalten für die Zwecke des (legitimen!) politischen Meinungskampfes“¹ scheidet eine effektive Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mittels der Rundfunkräte. Prima facie legt es dieses Verdikt nahe, auf eine solche Kontrolle in Anbetracht ihrer Wirkungslosigkeit künftig zu verzichten. Vor diesem Hintergrund soll daher in einem ersten Schritt erörtert werden, ob die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überhaupt notwendig ist (B.). Im Anschluß daran gilt es, die Einbeziehung der Parteien in die Rundfunkräte – als status quo der Rundfunkkontrolle – zu reflektieren und etwaige Alternativen zu überdenken (C.). Ein Resümee wird die Untersuchung abrunden (D.).

B. Notwendigkeit der Rundfunkkontrolle

Die Frage, ob eine Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Sender durch Aufsichtsgremien notwendig ist, erfordert zunächst, sich Bedeutung und Gehalt der Rundfunkfreiheit gem. Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG zu vergegenwärtigen (I.).² Im Anschluß werden die Ziele der Rundfunkkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht (II.) sowie die Aufgaben des Rundfunkrates (III.) und dessen Struktur (IV.) erläutert, worauf eine Auseinandersetzung mit Argumenten folgt, die für einen Verzicht auf die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks streiten (V.).

I. Bedeutung und Gehalt der Rundfunkfreiheit

Die Rundfunkfreiheit stellt ein tragendes Element des Prozesses demokratischer Willensbildung dar, zumal sie die freie individuelle und öffentliche Meinungsbildung gewährleistet.³ Der – im gesellschaftlichen Bereich zu verortende –⁴ Rundfunk wirkt somit als konstituierend für die freiheitliche demokratische Grundordnung. Im einzelnen herrscht zwar Streit, wer letztlich die politische Agenda

* Der Verfasser ist als studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Friedrich-Schiller-Universität in Jena beschäftigt.

¹ S. H. H. Klein, Rundfunkrecht und Rundfunkfreiheit, Der Staat 20 [1981], S. 177 (180).

² Dabei kann die umstrittene Frage dahinstehen, ob die Rundfunkfreiheit mit W. Hoffmann-Riem, Rundfunkfreiheit durch Rundfunkorganisation, 1979, S. 15 ff., institutionell – als staatlich zu sichernder und zu wahrender Ordnungszustand – zu verstehen ist, oder ob sie W. Geiger, Die Sicherung der Informationsfreiheit des Bürgers als Verfassungsproblem, AfP 1977, S. 256 (258 f.), folgend individualrechtlich ausgelegt werden muß.

³ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260); 87, 181 (197); H. Bethge, in: M. Sachs, GG, 2. Aufl., 1999, Art. 5 Rn. 92.

⁴ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260); 31, 314 (327); K. Stern, Staatsrecht, Bd. I, 2. Aufl., 1984, § 18 II 5 e.

bestimmt – die Parteien, das Publikum oder gar die Medien selbst.⁵ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung jedoch kann dies dahinstehen, interessiert doch allein der Charakter der von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG erfaßten Massenkommunikation⁶ als solcher: Diese zeichnet sich aus durch die einseitige Selektionsbefugnis des Informationsanbieters. Der – verfassungsrechtlich nicht abschließend definierte, sondern entwicklungs offene – Rundfunkbegriff⁷ meint demnach eine fortlaufende Folge von Einzelsendungen, die einem unbestimmten Empfängerkreis zu gleichzeitigem Empfang mit Hilfe drahtlos oder kabelgebunden verbreiteter elektrischer Schwingungen nach einem nur vom Anbieter festgelegten Programmschema zugeleitet wird, ohne daß der Empfänger über die bloße Programmwahl hinausgehende Auswahlentscheidungen treffen kann.⁸

II. Ziele der Rundfunkkontrolle aus verfassungsrechtlicher Sicht

1. Staatsfreiheit des Rundfunks

Infolge der elementaren Bedeutung der Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 GG für die öffentliche Meinungsbildung in einer freiheitlich verfaßten Gesellschaft auf der einen und der Mißbrauchsmöglichkeiten der modernen Massenmedien auf der anderen Seite darf der Rundfunk weder in die Hand des Staates noch in die einer gesellschaftlichen Gruppe gelangen.⁹ Dies gilt insbesondere angesichts der „Brückenfunktion“ des Rundfunks zwischen der Meinungs- und der Informationsfreiheit.¹⁰ Da sich die politische Willensbildung im demokratischen Staat vom Volk zu den Staatsorganen vollzieht, ist es auch nur folgerichtig, daß der „Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes [...] grundsätzlich staatsfrei bleiben muß“¹¹, was bedeutet, daß Staatsorgane in ihrer amtlichen Funktion diesbezüglich keinen Einfluß ausüben dürfen.¹²

⁵ S. zu den im einzelnen vertretenen Theorien – „top-down“- , „Mediokratie“- , „bottom-up“- und „Biotop“-Modell – ausführlich U. von Alemann, Parteien und Medien, in: O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss, Parteiendemokratie in Deutschland, 1997, S. 478 (479 ff.).

⁶ S. H. D. Jarass, Rundfunkbegriffe im Zeitalter des Internet, AfP 1998, S. 133 (134 f.).

⁷ S. BVerfGE 83, 238 (302) m.w.N.; H. Schulze-Fielitz, in: H. Dreier, GG, Bd. I, 1996, Art. 5 I, II Rn. 76 ff.

⁸ Vgl. R. Wendt, in: I. von Münch/P. Kunig, GG, Bd. I, 4. Aufl., 1992, Art. 5 Rn. 58; W. H.-W. Hecker, „Medienmacht“ und Rezipientenfreiheit, 1987, S. 262, weist auf das „autoritäre Potential moderner Massenmedien“ hin. Zu der im Zuge der sprunghaften Vermehrung der Übertragungswege und -kapazitäten geforderten Neufassung dieses überkommenen Rundfunkbegriffs infolge der zunehmenden Vermischung von Massenmedium und Individualkommunikation s. R. Ricker, Digitalisierung und interaktive Medienangebote – Grenzen für ARD und ZDF?, AfP 1998, S. 437 (443 ff.); vgl. V. Janik, Der deutsche Rundfunkbegriff im Spiegel technischer Entwicklung, AfP 2000, S. 7 (10 ff.), mit Blick auf die Abgrenzung von anzeigepflichtigen Medien- und Telediensten vom zulassungsbedürftigen Rundfunk.

⁹ So bereits BVerfGE 12, 205 (262); vgl. BVerfGE 57, 295 (322, 339); 83, 238 (296); vgl. P. Badura, Gewährleistung der Freiheit des Rundfunks, „Funktion“ des Rundfunks und „öffentliche Aufgabe“ der Rundfunkveranstalter, FS Knöpfle, 1996, S. 1 (2 f.). F. Kübler, Die verfassungsrechtliche Verbürgung der Vielfalt in der Bundesrepublik Deutschland, in: H. Kohl, Vielfalt im Rundfunk, 1997, S. 21 (23), sieht die Wurzeln dieser Verfassungsrechtsprechung in den Lehren aus dem Ende der Weimarer Republik und in den Erfahrungen mit totalitären Systemen in diesem Jahrhundert; vgl. zur Abkehr vom Staatsrundfunk des Deutschen Reiches und zur Orientierung der dezentralisierten Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks am Vorbild der BBC M. Bullinger, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HdbStR, Bd. VI, 1989, § 142 Rn. 88 ff.

¹⁰ Vgl. H. D. Jarass, Die Freiheit des Rundfunks vom Staat, 1981, S. 28 ff.

¹¹ Vgl. BVerfGE 20, 56 (99 f.); 57, 295 (320 ff.); H. H. Klein, Die Rundfunkfreiheit, 1978, S. 47 ff.

¹² Vgl. BVerfGE 44, 125 (141, 155).

Zudem fordert auch die Rundfunkfreiheit als gegen die öffentliche Gewalt gewendetes Grundrecht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten deren Staatsfreiheit.¹³ Der Rundfunk als „Faktor und Medium“ der Kommunikationsfreiheiten¹⁴ muß also von jeglicher staatlichen Lenkung und Beeinflussung freigehalten werden.¹⁵

2. Pluralistische Struktur des Rundfunks

Des weiteren hat die Rundfunkordnung zu garantieren, „daß die Vielfalt der bestehenden Meinungen im Rundfunk in möglichster Breite und Vollständigkeit Ausdruck findet und daß auf diese Weise umfassende Information geboten wird“¹⁶. Dieses Pluralitätsgebot – vom BVerfG aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgeleitet – verlangt im Hinblick auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkveranstalter, „daß alle in Betracht kommenden Kräfte in ihren Organen Einfluß haben und im Gesamtprogramm zu Wort kommen können, und daß für den Inhalt des Gesamtprogramms Leitgrundsätze verbindlich sind, die ein Mindestmaß von inhaltlicher Ausgewogenheit, Sachlichkeit und gegenseitiger Achtung gewährleisten“¹⁷, – gefordert sind also Meinungspluralismus und inhaltlicher Pluralismus.

Die Legitimation öffentlich-rechtlichen Rundfunks besteht nämlich in der Bereitstellung flächendeckender Grundversorgung, die als solche „Sache der Allgemeinheit“¹⁸ bleibt.¹⁹ Grundversorgung i.d.S. meint die Versorgung mit Programmen, die dem klassischen Rundfunkauftrag entsprechen – also nicht nur Mindest- oder Reserveversorgung, sondern Gewährleistung eines umfassenden Programmstandards unter Sicherung gleichgewichtiger Meinungsvielfalt – und technisch für jedermann zu empfangen sind.²⁰ Nicht zuletzt in diesem Auftrag der Grundversorgung als „Daueraufgabe der Sicherung des Pluralismus“²¹ gründet die besondere Verantwortung der öffentlich-rechtlichen Sender, der Allgemeinheit zu dienen. Infolge ihrer dienenden Funktion²² verkörpern die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten und die in ihnen Beschäftigten „das Instrument ..., mit dem die gesellschaftlich

¹³ Vgl. BVerfGE 83, 238 (296); *G. Schneider-Freyermuth*, Einige Aspekte zur Auswirkung des Gebots der Staatsfreiheit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten, ZUM 2000, S. 564 (565 f.).

¹⁴ S. zuerst BVerfGE 12, 205 (260), zuletzt 83, 238 (296) st. Rsp.; vgl. *R. Scholz*, Zukunft von Rundfunk und Fernsehen: Freiheit der Nachfrage oder reglementiertes Angebot?, AfP 1995, S. 357 (359).

¹⁵ Vgl. BVerfGE 31, 314 (329); BGHZ 66, 182 (186); BVerwGE 22, 299 (302) st. Rsp.; *H. Bethge*, Verfassungsrechtsprobleme der Reorganisation des öffentlichen Rundfunks, 1978, S. 18 m.w.N.

¹⁶ S. BVerfGE 57, 295 (320); 74, 297 (324); vgl. *M. Libertus*, Grundversorgungsauftrag und Funktionsgarantie, 1991, S. 68 f.

¹⁷ So die st. Rsp. des BVerfG; vgl. BVerfGE 12, 205 (262 f.); 57, 295 (320); 73, 118 (152 f.); 74, 297 (324); 83, 238 (332 f.); vgl. *K. Lange*, Über besondere verfassungsrechtliche Anforderungen an das Rundfunkprogramm, in: FS Löffler, 1980, S. 195 (196 ff.).

¹⁸ Vgl. BVerfGE 31, 314 (327).

¹⁹ Vgl. BVerfGE 73, 118 (171); *Klein* (Fn. 1), S. 194; *Bethge* (Fn. 3), Art. 5 Rn. 104.

²⁰ Vgl. BVerfGE 87, 181 (199) im Anschluß an BVerfGE 74, 297 (324 ff.); eingehend *T. Vesting*, Prozedurales Rundfunkrecht, 1997, S. 169 ff.; *H. Kresse*, Grundversorgung und integrative Pluralismussicherung, ZUM 1995, S. 178 (179 f.) m.w.N.; krit. dag. *C. Starck*, „Grundversorgung“ und Rundfunkfreiheit, NJW 1992, S. 3257 (3260 ff.), der nur eine Mindestversorgung geboten sieht.

Eine Beschränkung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks auf die herkömmliche Technik liefe dem Ziel der Grundversorgung zuwider, s. BVerfGE 74, 297 (350 f.); 83, 238 (302 f.); *C. Degenhart*, Rundfunk und Internet, ZUM 1998, S. 333 (339 ff.).

²¹ *S. Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 I, II Rn. 207 ff.

²² Vgl. zuerst BVerfGE 57, 295 (318 f.).

relevanten Kräfte und Gruppen die öffentliche Aufgabe [des Rundfunks] erfüllen“²³. Aus diesem – nicht zuletzt im Demokratieprinzip wurzelnden – Gedanken der „Sachwalterschaft“²⁴ und dem Auftrag der Grundversorgung rührt die binnenpluralistische Struktur der öffentlich-rechtlichen Sender und das Gebot der Ausgewogenheit, nach dem die Sender „von jeder Beeinflussung“ freizuhalten und „in voller Unabhängigkeit überparteilich“ zu betreiben sind.²⁵

Neben dem Pluralismus als dem die Anerkennung der politischen Vielfalt von Meinungen und Interessen fordernden Verfassungsprinzip²⁶ verlangt auch die Meinungsfreiheit, daß die verschiedenen Strömungen in der Gesellschaft im Rahmen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ausgewogen und gleichgewichtig berücksichtigt werden.

3. Demokratieprinzip

Als „Fixstern“ im Rahmen der Rundfunkkontrolle ist auch das Demokratieprinzip von Bedeutung. Voraussetzung für das Funktionieren der Demokratie ist es nämlich, daß der einzelne Bürger die handelnden Organe der öffentlichen Gewalt effektiv kontrollieren kann, was ständige geistige Auseinandersetzung und andauernden Kampf der Meinungen erfordert;²⁷ unverzichtbares Lebenselement der Demokratie ist daher ein offengehaltener und wirksamer Informations- und Meinungs Austausch.²⁸ Gerade im Interesse einer solchen freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung schützt Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG die Freiheit des – im Prozeß der Information und Meinungsbildung unentbehrlichen – Rundfunks als eine den Kommunikationsgrundrechten des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dienende Freiheit.²⁹ Indes meint die vom Rundfunk geforderte Ausgewogenheit und Pluralität der Meinungen etwas anderes als nur die Darstellung eines etwaigen Pluralismus der Meinungen unter den Programmachern. Vielmehr ist das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung und Verbreitung eigener Meinungen über den öffentlich-rechtlichen Rundfunk für die dort tätigen Akteure durch dessen Aufgabenstellung begrenzt.³⁰ Gerade in Anbetracht der – eine „kommunikative Versorgungsgerechtigkeit“ als spezielle Ausprägung des Prinzips demokratischer Chancengleichheit erfordernden – Grundversorgung³¹ (s. o.,

²³ Vgl. das Sondervotum der Richter *Geiger, Rinck* und *Wand* in BVerfGE 31, 314 (340); krit. *M. Bullinger* (Fn. 9), Rn. 148, 127, 67 ff.

²⁴ Vgl. *E.-W. Böckenförde/J. Wieland*, Die „Rundfunkfreiheit“ – ein Grundrecht? Überlegungen zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben in Art. 5 Abs. 1 GG für die Organisation des Rundfunks, AfP 1982, S. 77 (84).

²⁵ Vgl. BVerfGE 31, 314 (327).

²⁶ S. *Stern* (Fn. 4), § 18 II 5 f; vgl. die Klassifizierung als „Leitmotiv“ bei *M. Schellenberg*, Pluralismus: Zu einem medienrechtlichen Leitmotiv in Deutschland, Frankreich und Italien, AöR 119 [1994], S. 427 (426 ff.).

²⁷ Vgl. BVerfGE 5, 85 (135, 205); 89, 155 (185) m.w.N.; vgl. *Stern* (Fn. 4), § 18 II 5 e. Die freiheitliche Demokratie ist mithin notwendig pluralistisch, vgl. *P. Badura*, Staatsrecht, 2. Aufl., 1996, D, Rn. 9.

²⁸ S. *E.-W. Böckenförde*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof*, HdbStR, Bd. I, 1987, § 22 Rn. 68; vgl. *A. Hesse*, Rundfunk zwischen demokratischer Willensbildung und dem Zugriff der EG, JZ 1993, S. 545 (548); s. dezidiert zur öffentlichen Kontrolle der Staatsgewalt als Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks BVerfGE 90, 60 (89 f.); *Schneider-Freyermuth* (Fn. 13), S. 565.

²⁹ Vgl. BVerfGE 83, 238 (295 f.); 57, 295 (319 f.); 35, 202 (222); vgl. *S. Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AöR 117 [1992], S. 543 (545 f.).

³⁰ Vgl. *Klein* (Fn. 1), S. 178; eingehend auch *F. Ossenbühl*, Rundfunkprogramm – Leistung in treuhänderischer Freiheit, DÖV 1977, S. 381 (383 ff.).

³¹ S. *Libertus* (Fn. 16), S. 71 ff.; vgl. *E. W. Fuhr*, Der öffentlich-rechtliche Rundfunk im dualen Rundfunksystem, ZUM 1987, S. 145 (152).

B. II. 2.) bedarf es einer Kontrolle, die verhindert, daß Redakteure ihre private politische Meinung als die des Volkes ausgeben.³²

4. Sozial- und Kulturstaat

Auch kultur- und sozialstaatliche Gesichtspunkte sind als Zielwerte in die Rundfunkkontrolle einzustellen.

a) Gleichrangig neben seiner Bedeutung für die demokratische Ordnung³³ eignet dem Rundfunk eine essentielle Funktion als wichtigem Kulturvermittler und –produzent im Kulturstaat.³⁴ Der Rundfunk als unentbehrliches Massenkommunikationsmittel vermittelt die kulturellen Grundlagen individueller Entfaltung und sozialer Integration wie auch kulturelle Sendungen im engeren Sinne.³⁵ Die durch den öffentlich-rechtlichen Rundfunk gewährleistete Grundversorgung soll die Bevölkerung in einen gemeinsamen Kommunikationsprozeß integrieren³⁶ und dadurch kulturelle Identität vermitteln.³⁷ Dieser kulturelle Kommunikationsprozeß bedarf des Schutzes vor kulturfremder – z.B. wirtschaftlicher oder politischer – Steuerung ebenso wie vor Tendenzen zur Selbstkommerzialisierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks³⁸; er ist offenzuhalten, so daß der kulturelle Auftrag erfüllt werden kann und pluralistische Ergebnisse i. S. kultureller Vielfalt ermöglicht werden.³⁹

b) Das Sozialstaatsprinzip verlangt staatliche Vor- und Fürsorge für benachteiligte Gruppen,⁴⁰ wobei es nicht nur die Sicherung materieller Existenz zum Gegenstand hat, sondern auch auf die Schaffung

³² Vgl. *Ossenbühl* (Fn. 30), S. 383; vgl. *W. Hoffmann-Riem*, Medienfreiheit und der außenplurale Rundfunk, AöR 109 [1984], S. 304 (309 f., 318).

³³ S. BVerfGE 73, 118 (157 ff.) im Anschluß an 35, 202 (222); vgl. *D. Grimm*, Kulturauftrag im staatlichen Gemeinwesen, VVDStRL 42 [1984], S. 46 (70), und *W. Hoffmann-Riem*, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel, HdbVerfR, 2. Aufl., 1994, § 7 Rn. 8, die den kulturellen Aspekt ergänzend hinzutreten sehen; dag. streitet *M. Bullinger*, Elektronische Medien als Marktplatz der Meinungen, AöR 108 [1983], S. 161 (189), für Nachrangigkeit.

³⁴ Vgl. BVerfGE 74, 297 (324); im Hinblick auf Spartenprogramme s. BVerfGE 74, 297 (346); *C. Degenhart*, Öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk im dualen Rundfunksystem, ZUM 1988, S. 47 (48); *Grimm* (Fn. 33), S. 69 f., stuft den Rundfunk als ganzen als Kultureinrichtung ein; vgl. BVerfGE 12, 205 (229), wonach der Rundfunk „jedenfalls auch ein kulturelles Phänomen“ darstellt. Zur „Kulturstaatlichkeit als Verfassungsprinzip“ sei allg. auf *R. Gröschner*, Menschenwürde und Sepulkralkultur in der grundgesetzlichen Ordnung, 1995, S. 48 ff., verwiesen.

³⁵ Der klassische Rundfunkauftrag schließt Programme im Kultur- und Bildungsbereich ein, da private Rundfunkveranstalter diese kaum anbieten, so BVerfGE 74, 295 (345 f.); *Kresse* (Fn. 20), S. 182 f.

³⁶ Vgl. BVerfGE 35, 202 (222) m.w.N.; 47, 198 (225); *A. Bleckmann/S. U. Pieper/I. Erberich*, Zur Zulässigkeit der Veranstaltung von Spartenprogrammen durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten, AfP 1997, S. 417 (420); vgl. – insofern mit Skepsis gegenüber öffentlich-rechtlichen Spartenprogrammen als Einstieg in gruppenbezogene Sonderprogramme – *C. Starck*, „Grundversorgung“ und Programmauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in: FS Stern, 1997, S. 777 (792 f.).

³⁷ *S. R. Ricker/P. Schiwy*, Rundfunkverfassungsrecht, 1997, S. 347; vgl. *R. Scholz*, Medienfreiheit und Publikumsfreiheit, in: FS Löffler, 1980, S. 355 (361), der die Massenmedien als „Grundfaktor politischer und kultureller Sozialisation“ bezeichnet. Der Rundfunk soll derart verhindern, daß sich potentiell auseinanderdriftende Interessengruppen nicht mehr im Staatsganzen wiederfinden, vgl. *Kresse* (Fn. 20), S. 181 f.; *Vesting* (Fn. 20), S. 140 f.

³⁸ *S. Libertus* (Fn. 16), S. 84; vgl. *Grimm* (Fn. 33), S. 72.

³⁹ Vgl. *Grimm* (Fn. 33), S. 73; zur Sicherung kultureller Vielfalt als Zielwert s. auch *Vesting* (Fn. 20), S. 237.

⁴⁰ St. Rsp. zuerst BVerfGE 5, 85 (198); 59, 231 (263) m.w.N.; *W. Hoffmann-Riem*, Sozialstaatliche Wende der Medienverantwortung?, JZ 1975, S. 469 (474).

der Rahmenbedingungen für die Entfaltung der realen Freiheit zielt.⁴¹ Indes zählt aktives Partizipieren am öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß ebenso zu den elementaren Grundbedürfnissen und zur Entwicklung der Persönlichkeit wie die Information über das Zeitgeschehen, wofür die Medien unentbehrlich sind.⁴² Die Grundversorgung wurde denn auch in Anknüpfung an das Sozialstaatsprinzip entwickelt.⁴³ Daher bedarf es im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auch aus sozialstaatlicher Sicht der Sicherstellung umfassender Information, gleichgewichtiger Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit.

III. Aufgaben des Rundfunkrates

Dem Rundfunkrat als dem – weisungsungebunden – die Allgemeinheit repräsentierenden Kontrollgremium⁴⁴ obliegt neben der Gewährleistung der Staatsfreiheit die Sicherung der Meinungsvielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk; seine allgemeine Aufgabe ist es, die für die Programmgestaltung maßgeblichen und mitentscheidenden Kräfte zu kontrollieren und dahin zu korrigieren, daß der Meinungsbildungsprozeß für alle Auffassungen offengehalten wird und das Programm nicht einseitig einer Gruppe oder Partei dient.⁴⁵ Der Rundfunkrat soll damit auch ausschließen, daß sich der Sender und die dort tätigen Akteure von der Gesellschaft abkoppeln, – eine Gefahr, die nicht nur aus systemtheoretischer Sicht besteht.⁴⁶ Die Rundfunkratsmitglieder sind denn auch gerade nicht als Interessenvertreter der sie entsendenden Gruppen berufen; vielmehr dienen die gesellschaftlich relevanten Kräfte dem Gesetzgeber nur als Rekrutierungsbasis für „Sachwalter der Allgemeinheit“ zur Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁴⁷

Zu den Aufgaben des Rundfunkrates zählen im einzelnen neben der Programmberatung und-überwachung⁴⁸ und der Entscheidung über Programmbeschwerden⁴⁹ die Wahl anderer Anstaltsorgane,⁵⁰ die Wahrnehmung des Budgetrechts⁵¹ und die Schaffung grundlegender Anstaltsordnungen⁵².

⁴¹ Vgl. nur *R. Gröschner*, in: H. Dreier, GG, Bd. II, 1998, Art. 20 Rn. 20, m.w.N.; zum „Direktivcharakter“ des Sozialstaatsprinzips s. *Stern* (Fn. 4), § 21 I 4 d. Vgl. allg. zum Verhältnis von Rechts- und Sozialstaat *J. Müller-Volbehr*, *Der soziale Rechtsstaat im System des Grundgesetzes*, JZ 1984, S. 6 (9), der beide in einer „dialektischen Synthese“ sieht, sowie *Stern* (Fn. 4), § 21 IV 3, der von einer „wechselseitigen Durchdringung“ ausgeht.

⁴² *S. Libertus* (Fn. 16), S. 69.

⁴³ S. erstmals *G. Herrmann*, *Fernsehen und Hörfunk in der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland*, 1975, S. 332 f., 346; vgl. *Starck* (Fn. 20), S. 3257, der die Grundversorgung als rundfunkspezifische Erscheinungsform der Daseinsvorsorge charakterisiert.

⁴⁴ Diese Aufgabenstellung ist auch in den einzelnen Rundfunkgesetzen der Länder niedergelegt, vgl. nur Art. 6 Abs. 1 Bayerisches Rundfunkgesetz (BayRG); § 16 Abs. 1 WDR-Gesetz (WDR-G); vgl. *G. Herrmann*, *Rundfunkrecht*, 1994, § 11 Rn. 31 ff.

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 12, 205 (262); 60, 53 (65 f.); 83, 238 (333); vgl. *A. Hesse*, *Rundfunkrecht*, 2. Aufl. 1999, Kap. 4, Rn. 70.

⁴⁶ So warnte *E. Forsthoff*, *Der Staat der Industriegesellschaft*, 1971, S. 156 f., schon vor Jahren davor, daß sich das Grundrecht der Meinungsfreiheit in ein Standesprivileg der Journalisten zu verwandeln drohe. Gar ein von keiner Legitimation gedecktes freies allgemeines politisches Mandat der Rundfunkredakteure befürchtet *Ossenbühl* (Fn. 30), S. 383.

⁴⁷ Vgl. BVerfGE 83, 238 (333 f.); *Herrmann* (Fn. 44), § 11 Rn. 32.

⁴⁸ S. Art. 7 Abs. 3 Nr. 7 u. 8 BayRG; § 16 Abs. 3, 4 WDR-G.

⁴⁹ Vgl. Art. 19 S. 3 BayRG; § 10 Abs. 2 S. 2 WDR-G.

⁵⁰ Insbesondere die des Intendanten (s. Art. 7 Abs. 3 Nr. 1 BayRG; § 16 Abs. 2 Nr. 3 WDR-G) und die aller (s. § 24 Abs. 1 NDR-StV) bzw. der Mehrzahl der Mitglieder des Verwaltungsrates (s. Art. 8 Abs. 1, Art 7 Abs. 3 Nr. 4 BayRG; §§ 20 Abs. 1, 16 Abs. 2 Nr. 6 WDR-G).

IV. Struktur des Rundfunkrates

Die Struktur des Rundfunkrates ist aus seiner Aufgabenstellung abgeleitet, – er setzt sich aus Vertretern der sog. gesellschaftlich relevanten Gruppen aus den verschiedensten Bereichen⁵³ zusammen, wobei die Entsendeberechtigung zumeist unmittelbar bei der jeweiligen Gruppe liegt⁵⁴. Diese strukturelle Integration mittels der pluralistisch besetzten Aufsichtsgremien bildet „Basis und Spiegelbild“ der funktionalen Integration – also der ausgewogenen Programmgestaltung bei gleichgewichtiger Meinungsvielfalt als dem Handlungsgebot des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁵⁵

Im einzelnen gestalten sich Zusammensetzung und Größe der Rundfunkräte unterschiedlich.⁵⁶ Differenzieren läßt sich zwischen einer stärker parteiorientierten Variante⁵⁷ und einer, die mehr auf alle gesellschaftlichen Gruppen bezogen ist, unter denen die Parteien eine unter anderen darstellen⁵⁸.

V. Argumente für den Verzicht auf die Rundfunkkontrolle

1. Ineffizienz der Kontrollgremien

Vielfach und aus unterschiedlicher Perspektive werden die Ineffizienz und der „strukturelle Konservatismus“ der Kontrollgremien des öffentlich-rechtlichen Rundfunks kritisiert.⁵⁹ Aus diesen Ansatzpunkten ließe sich die Forderung ableiten, die Kontrollgremien aufzulösen und als Ersatz ein im Ge-

⁵¹ Dazu zählt zum einen die Genehmigung des Jahresabschlusses, zum anderen die Beratung und der Beschluß des Haushalts in toto – Einzelansätze vorzunehmen unterfällt der Kompetenz des Rundfunkrates nicht (s. Art. 7 Abs. 3 Nr. 6 BayRG; § 16 Abs. 2 Nr. 9 WDR-G).

⁵² Z.B. Satzungen und Programmrichtlinien (s. Art. 7 Abs. 1 S. 2 BayRG; § 16 Abs. 2 Nr. 1 WDR-G).

⁵³ Dazu zählen z.B. Wirtschaft, Wissenschaft, Kultur, Bildung, Sport und kirchlicher Bereich, ebenso aber auch der staatliche Sektor durch Regierungsmitglieder und Abgeordnete. Bei der Auswahl der Gruppen kommt dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, sofern die Meinungsvielfalt gewährleistet ist, vgl. BVerfGE 83, 238 (334); s. näher *W. Hoffmann-Riem*, Rundfunk in den neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteiengriff, AfP 1991, S. 606 (610 f.).

⁵⁴ S. nur Art. 6 Abs. 2 S. 3 BayRG; § 15 Abs. 3, 4, 5 WDR-G.; vgl. *Bullinger* (Fn. 9), § 142 Rn. 92.

⁵⁵ Vgl. *Herrmann* (Fn. 44), § 11 Rn. 31. Diesem gruppenpluralistischen Modell eignet indes keine subjektivrechtliche Ausgestaltung in Form eines Teilhaberechts auf Prüfung der grundrechtsgerechten Gruppenzusammensetzung; st. Rsp. vgl. zuletzt BVerfG, ZUM 1998, S. 1030 (1030 f.) m.w.N.; *Hesse* (Fn. 45), Kap. 4 Rn. 72; *C. Degenhart*, in: Bonner Kommentar, GG, Stand Dezember 1999, Art. 5 I, II, Rn. 770; dag. z.B. *C. Starck*, Teilhabeansprüche auf Rundfunkkontrolle und ihre gerichtliche Durchsetzung, in: FS Löffler, 1980, S. 375 (384 ff.).

⁵⁶ Die Zahl der Mitglieder reicht – je nach Anstalt – von 16 (s. § 5 Abs. 2 HR-G; unter Berücksichtigung der „Frauenklausel“ des § 5 Abs. 5 maximal 19) bis 77 (s. 21 Abs. 1 ZDV-StV v. 31.8.1991); näher dazu *Hesse* (Fn. 45), Kap. 4 Rn. 71.

⁵⁷ Vgl. *Bullinger* (Fn. 9), § 142 Rn. 92, der die faktische Parteiengliederung gestärkt sieht, wenn die Gruppenvertreter von ihren Gruppen nur vorgeschlagen und erst von der Regierung benannt bzw. vom Parlament gewählt werden, zumal entsprechende Entscheidungen unter der Maxime erfolgen, den eigenen politischen Einfluß auszubauen; vgl. *Hoffmann-Riem* (Fn. 53), S. 610. Eine solche Benennung durch die Ministerpräsidenten sieht z.B. § 21 Abs. 3, 4 ZDF-StV für 36 der 77 Fernsehratsmitglieder vor, wobei weitere 19 gem. § 21 Abs. 1 lit. a), b) von den Regierungen des Bundes und der Länder und nach § 21 Abs. 1 lit. c) weitere 12 von Parteivorständen entsandt werden; kritisch dazu allg. *R. Herzog*, in: T. Maunz/G. Dürig/R. Herzog/R. Scholz, GG, Stand Oktober 1999, Bd. I, Art. 5 I, II Rn. 219. Vgl. auch § 21 Abs. 1 Deutschlandradio-StV v. 17.6.1993, wonach 19 der 40 Mitglieder des Hörfunkrates durch Landes- bzw. Bundesregierung bestimmt werden; zu Recht kritisch *Herrmann* (Fn. 44), § 4 Rn. 137 m.w.N.

⁵⁸ S. Art. 6 Abs. 2 S. 2 BayRG; § 5 Abs. 2 HRG; dag. folgen WDR und NDR erst seit Beginn der 80er Jahre dieser „ständischen Rundfunkorganisation“; vgl. *Herrmann* (Fn. 44), § 11 Rn. 16 f.

⁵⁹ Vgl. *Hoffmann-Riem* (Fn. 2), S. 44 f.; eingehend *Ossenbühl* (Fn. 30), S. 385 f. m.w.N.; zurückhaltender dag. *M. Stock*, Nordrhein-Westfälisches Rundfunkrecht, 1993, S. 57 f. u. 63.

danken der „Sachwalterschaft“ fundiertes Amtsmodell für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu installieren.⁶⁰ Diesem Ansatz ist aber schon deshalb nicht zu folgen, weil er die öffentlich-rechtlichen Sender – unabhängig von der Ausgestaltung der Amtspflichten und Aufsichtsmöglichkeiten des Staates im einzelnen – zu „Staatsanstalten“ verwandelt, was die gebotene Staatsfreiheit des Rundfunks leerlaufen ließe.

2. Außenpluralismus durch Privatrundfunk

Daneben scheint der durch Einführung des Privatrundfunks erreichte Außenpluralismus einen Verzicht auf die die öffentlich-rechtlichen Sender kontrollierenden Gremien nahezulegen,⁶¹ die das Rundfunkrecht lange prägende Sondersituation – Knappheit der Grundrechtsvoraussetzungen in technischer Hinsicht (Frequenzmangel) sowie in ökonomischer (hohe Kostenaufwendigkeit) – ist weggefallen.

Auch dieser Ansatz geht indes in die Leere, impliziert er doch, der Privatrundfunk stelle eine hinreichende Garantie für die Ausgewogenheit des Rundfunks dar. Letzteres ist jedoch nicht der Fall, was sich im Zuge der grundsätzlichen Überlegung, inwiefern der Rundfunk dem freien Spiel der Kräfte zu überlassen ist, zeigt: Zwar bietet externer Wettbewerb infolge pluralistischer Angebotsvielfalt die Chance, die Gefahr des Mißbrauchs des Massenmediums Fernsehens zum Zweck einseitiger Einflußnahme auf die öffentliche Meinung zu mindern und allen gesellschaftlich relevanten Gruppen die ihnen zukommende Repräsentation im Rundfunkprogramm zu eröffnen;⁶² für den Bereich des Privatfernsehens ist denn auch das Gebot der Ausgewogenheit durch eine der Zeitungspressen entsprechende Angebotsvielfalt und daraus resultierende Auswahlmöglichkeiten der Rezipienten ersetzt. Jedoch dürfen die elektronischen Medien nicht gänzlich dem „freien Spiel der Kräfte“ ausgeliefert werden,⁶³ was angesichts der ausschließlichen Werbefinanzierung der Privaten, die aus Gründen der Maximierung der Zuschauer- und Hörerzahlen möglichst massenattraktive Programme zu möglichst niedrigen Preisen verbreiten müssen,⁶⁴ auch folgerichtig ist. Das Programm- und insbesondere das Informationsangebot des privaten Rundfunks kann nämlich das des öffentlich-rechtlichen nicht ersetzen, – die qualitativen Implikationen der reinen Werbefinanzierung sind insofern eindeutig.⁶⁵

⁶⁰ So z. B. Böckenförde/Wieland (Fn. 23), S. 84. Vgl. Vesting (Fn. 20), S. 146 f., der diesen Vorschlag kritisiert, weil er verkenne, daß die substantielle Sphäre der Allgemeinheit in der industriellen Massengesellschaft unwiederbringlich verloren sei.

⁶¹ In diese Richtung wohl Klein (Fn. 1), S. 182, davon ausgehend, daß der Rundfunk seine einflußreiche Position und „die Chance massensuggestiver Beeinflussung“ verliere, wenn sich jedermann jederzeit moderner Kommunikationstechniken zu Empfang und Äußerung beliebiger Kommunikationsinhalte bedienen könne.

⁶² Vgl. Klein (Fn. 1), S. 184 f. Nicht geleugnet werden sollten jedoch die bestehenden Probleme – Wettbewerb allein vermag das von Verfassungen wegen geforderte Maß an Vielfalt und Information wohl kaum zu gewährleisten -, gegen die mittels geeigneter gesetzlicher Vorkehrungen vorzugehen ist; vgl. Kübler (Fn. 9), S. 28 f.

⁶³ Vgl. BVerfGE 31, 314 (325); 57, 295 (320 ff., 327); 73, 118 (152 f., 172); vgl. H. Bethge, Die rechtliche Ordnung des Rundfunks und sein Verhältnis zu anderen Medien, DVBl. 1986, S. 859 (862 f.); K. H. Ladeur, Grundrechtskonflikte in der „dualen Rundfunkordnung“, AfP 1998, S. 141 (142 f.).

⁶⁴ Vgl. BVerfGE 73, 118 (155); 83, 238 (311); 87, 181 (199).

⁶⁵ S. nur Kübler (Fn. 9), S. 25, Fn. 27; Hecker (Fn. 8), S. 288. Allerdings orientiert sich auch der öffentlich-rechtliche Rundfunk zunehmend an Einschaltquoten als Kriterien marktmaßigen Wettbewerbs, vgl. M. Bullinger, Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks, 1999, S. 23 ff., der Abhilfe durch eine Konkretisierung des Funktionsauftrages schaffen will.

Von seiner Aufgabe der Grundversorgung und der darin wurzelnden besonderen Pflicht zur Ausgewogenheit sowie von der Kontrolle ihrer Einhaltung durch die Rundfunkräte kann das Aufkommen des Privatrundfunks den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht entbinden. Gerade auch unter den infolge des Privatrundfunks veränderten Gegebenheiten muß der spezifische Charakter der öffentlich-rechtlichen Sender mittels der Kontrollgremien bewahrt werden.

Dieses Ergebnis ist zudem konsequent in Anbetracht der Folgen, die aus der Absicherung der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gegen den Staat mittels der Meinungs- und Rundfunkfreiheit resultieren: Zum einen schloß diese rechtliche Rahmenlage das Entstehen eines Staatsrundfunks aus, zum anderen aber ermöglichte sie es den öffentlich-rechtlichen Sendern, zu dem zu werden, „was jeder Kundige voraussehen konnte: Nisthölen für Cliques“⁶⁶. Auch und gerade in Zeiten des Privatrundfunks muß daher darüber gewacht werden, daß die öffentlich-rechtlichen Sender die Rundfunkfreiheit in treuhänderischer und der Allgemeinheit dienender Weise wahrnehmen.

3. *Mangelnde Steuerungsfähigkeit der Massenmedien*

Der Ansatz, der die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Kollegialorgane für verzichtbar hält, zumal sich die Programme aller Sender als Massenprogramme aufeinanderzubewegen, letztlich austauschbar seien und eine inhaltliche Differenzierung ohnehin nicht mehr vorgenommen werden könne, vermag ebenfalls nicht zu greifen. Erst die gesellschaftliche Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks stellt den „Legitimationsausgleich“ dafür her, daß die öffentlich-rechtlichen Anstalten staatsfrei organisiert sind.⁶⁷ Zwar erweist sich die rein sachorientierte Erfüllung bestimmter Aufgaben durch das Nebeneinander von Vertretern divergierender Gruppeninteressen prinzipiell als problematisch, – eine neutrale Sachlichkeit läßt sich derart kaum erreichen.⁶⁸ Letzteres ist aber auch gar nicht beabsichtigt, zielen die pluralistisch zusammengesetzten Aufsichtsgremien doch auf den Ausschluß einseitiger Einflußnahme und Programmgestaltung⁶⁹.

C. **Rundfunkkontrolle unter Einbindung der Parteien?**

Die gesellschaftliche Legitimation und Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist unverzichtbar (s. o., B. V.). Die Beteiligung der Parteien in den Rundfunkräten wirft jedoch die Frage nach der Bewertung ihres Einflusses in den Kontrollgremien auf – zum einen im Hinblick auf das Gebot der Staatsfreiheit (I), zum anderen hinsichtlich des Aspekts der Vermachtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (II.). Im Anschluß daran richtet sich der Blick auf Alternativen zum gegenwärtigen Modell der Rundfunkkontrolle (III.).

⁶⁶ S. Forsthoff (Fn. 46), S. 156.

⁶⁷ Vgl. E. Bremer/M. Esser/M. Hoffmann, Der Rundfunk in der Verfassung der Wirtschaftsordnung in Deutschland, 1992, S. 55 f.

⁶⁸ Vgl. Klein (Fn. 1), S. 179.

⁶⁹ Vgl. BVerfGE 38, 238 (333 f.); Hoffmann-Riem (Fn. 2), S. 44.

I. Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks

Ob sich das Gebot der Staatsfreiheit des Rundfunks an die Parteien als Adressaten richtet, hängt von deren Verortung im Verfassungsgefüge ab. Die Parteien stellen „Zwischenglieder zwischen dem Bürger und den Staatsorganen“ dar⁷⁰. Fortlaufend organisieren sie den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes (vgl. Art. 21 GG),⁷¹ bringen Bevölkerungsüberzeugungen und -interessen unmittelbar in staatlichen Organen zur Geltung und setzen diese in staatliches Handeln um.⁷²

So ist es denn auch umstritten, ob die Parteien als solche generell der staatlichen Sphäre zuzurechnen sind und damit dem Staatsfreiheitsgebot unterfallen. Stellt man auf die innere Verknüpfung zwischen Parteien- und Staatsinteressen ab, sind die Parteien dem Staat zuzurechnen.⁷³ Rekuriert man dagegen mehr auf die Verwurzelung der Parteien im gesellschaftlichen Raum⁷⁴, führt dies zu ihrer Verortung außerhalb der staatlichen Zurechnungssphäre.

Maßgeblich ist eine differenzierte Betrachtung von Rolle und Einfluß der Parteien in einer modernen Massendemokratie. Die Parteien sind zwar gesellschaftlich verwurzelt;⁷⁵ ihre Ziele richten sich aber zugleich final auf die Umsetzung im Staat. So beeinflussen die Parteien denn auch die Bildung des Staatswillens durch Hineinwirken in das System der staatlichen Ämter und Institutionen wie z.B. durch Einflußnahme in Parlament und Regierung.⁷⁶ Sie rekrutieren das politische Führungspersonal und üben entscheidenden Einfluß auf die Besetzung der obersten Staatsämter aus⁷⁷, wodurch sie an der Ausübung politischer Macht im Staat teilhaben. Den Parteien eignet also ein Doppelstatus; zu verorten sind sie im „Übergangsbereich“ zwischen Staat und Gesellschaft.⁷⁸

Trotz dieses Befundes sind die Parteien – zumindest im Kontext der Rundfunkfreiheit – dem staatlichen Bereich zuzuordnen.⁷⁹ Dies muß jedenfalls für Parteien gelten, die in Parlamenten und Regierun-

⁷⁰ S. BVerfGE 20, 56 (101); 60, 53 (66); ausführlich *U. Volkman*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, 1993, S. 94 ff.

⁷¹ Vgl. *D. Th. Tsatsos*, Die politischen Parteien in der Grundgesetzordnung, in: *O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss*, Parteiendemokratie in Deutschland, 1997, S. 133 (139 f.); *W. Graf Vitzthum*, Probleme der Parteiendemokratie, in: *P. M. Huber/W. Mößle/M. Storck*, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 71 (86).

⁷² Vgl. *H. Oberreuter*, Politische Parteien, in: *A. Mintzel/H. Oberreuter*, Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., 1992, S. 15 (24).

⁷³ Vgl. *K. Berendes*, Die Staatsaufsicht über den Rundfunk, 1973, S. 72. In diesem Ansatz wirkt die von *Leibholz* begründete Parteienstaatslehre nach, s. *G. Leibholz*, Der Strukturwandel der modernen Demokratie, in: ders., Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., 1967, S. 78 (93 ff., 121 f.). Diese Lehre unterstellte eine Identität von Parteien, Volk und Staat; vgl. *W. Henke*, Die Parteien und der Ämterstaat, NVwZ 1985, S. 616 (617); kritisch *R. Stöss*, Parteienstaat oder Parteiendemokratie, in: *O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss*, Parteiendemokratie in Deutschland, 1997, S. 13 (19, 31). Die Parteienstaatslehre prägte anfangs auch die Rechtsprechung des BVerfG, vgl. BVerfGE 1, 208 (223 ff.); die Wende leitete BVerfGE 20, 56 (98 ff.), ein.

⁷⁴ Vgl. *G. Krause-Ablaß*, Die Bedeutung des Fernsehurteils des Bundesverfassungsgerichts für die Verfassung des deutschen Rundfunks, JZ 1962, S. 158 (160).

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 85, 264 (264 LS 1); *Volkman* (Fn. 70), S. 103 f.

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 20, 56 (101); vgl. im übrigen die Legaldefinition des § 1 I, II ParteiG.

⁷⁷ Vgl. BVerfGE 13, 54 (81); 20, 56 (101); *W. Rudzio*, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 3. Aufl., 1991, S. 99.

⁷⁸ Vgl. *Oberreuter* (Fn. 72), S. 24 u. 32; *Vitzthum* (Fn. 71), S. 86.

⁷⁹ Vgl. *M. Wihelmi*, Verfassungsrechtliche Probleme des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in den neuen Bundesländern, 1995, S. 202 u. 218. Zum gleichen Ergebnis gelangt man, wenn man, wie z. B. *H. Bethge*, Die Problematik des Gesetzesvorbehalts bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, NJW 1990,

gen vertreten ist;⁸⁰ ein anderes Ergebnis ginge an der Machtfülle der betreffenden Parteien und ihrem bestimmenden Einfluß auf den Staatswillen vorbei. Bestätigt wird diese Zuordnung auch dadurch, daß ein Parteimitglied in dem Moment, in dem es als Abgeordneter in die Legislative eintritt, von der Parteitätigkeit im Bereich gesellschaftlicher zu einer überwiegend staatlichen Willensbildung wechselt.⁸¹ Das Staatsfreiheitsgebot spricht jedoch nicht gegen eine angemessene Berücksichtigung von Oppositionsfraktionen im Rundfunkrat, da das den Kollegialorganen zugrundeliegende Pluralismuskonzept auf die Darstellung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen zielt,⁸² die Opposition aber zu eben diesen Gruppen zählt. Selbst bei einer Beteiligung der Mehrheitsfraktionen sieht das BVerfG das Staatsfreiheitsgebot nicht verletzt, obgleich es Mehrheitsfraktionen regelmäßig in größerer Nähe zum Staat ortet, zumal sie die Regierung stellen⁸³. Ein unzulässiger Staatseinfluß und damit ein Verstoß gegen das Staatsfreiheitsgebot droht aber zumindest dann, wenn übermäßig viele Parlamentarier zugleich Mitglied im Rundfunkrat sind.⁸⁴

II. Vermachtung des Rundfunks

Die grundlegende Ursache für den Drang der Parteien nach Kontrolle des Mediums Fernsehen stellt wohl die Überzeugung dar, dieses könne Wahlen entscheiden.⁸⁵ Auf die prekären Auswirkungen dieses Strebens hat der ehemalige Bundespräsident *Herzog* aufmerksam gemacht, indem er zu bedenken gab, die Medien sollten sich „nicht zum Spielball der Politik machen lassen“, also „nicht Teil dessen werden, was sie kontrollieren sollen“, drohe ihnen doch ansonsten ihr kritisch-aufklärerischer Impetus verlorenzugehen⁸⁶. Mit zunehmender Tendenz wird dem Rundfunk denn auch die Unabhängigkeit abgesprochen.⁸⁷ Vor dem Hintergrund dieser Mahnungen gilt es, die strukturellen Gründe dafür aus-

S. 2451 (2452), die Parteien zwar nicht dem Staat zuordnet, Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG aber neben dem Gebot der Staatsfreiheit auch ein Gebot der Parteienferne entnimmt.

⁸⁰ Vgl. *J. Linck*, Parlament und Rundfunk, NJW 1984, S. 2433 (2436); *W. Schmitt Glaeser*, Die Rundfunkfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 112 [1987], S. 215 (242).

⁸¹ Dieser Wechsel wurzelt darin, daß der Abgeordnete in erster Linie als Träger einer staatlichen Rolle fungiert, wenn auch seine Verhaftung in der Sphäre der – wie dargelegt im Übergangsbereich zwischen Staat und Gesellschaft anzusiedelnden – Partei fortbesteht; näher zu diesem „Doppelcharakter“ des Abgeordneten s. *M. Morlok*, in: H. Dreier, GG, Bd. II, 1998, Art. 21 Rn. 22, sowie *ders.*, a.a.O., Art. 38 Rn. 163, zu den Fraktionen als „Parteien im Parlament“.

⁸² Vgl. BVerfGE 83, 238 (330). Vereinzelt werden die Oppositionsfraktionen aber auch gar nicht als Adressaten des Staatsfreiheitsgebotes gesehen; vgl. zum Streit *Wilhelmi* (Fn. 79), S. 200 f. u. 217 f., m.w.N.; das BVerfG hatte diese Frage noch nicht zu entscheiden. Jedoch vermag die geringere Beteiligung der Opposition an der Ausübung staatlicher Gewalt kaum deren völlige Unabhängigkeit vom Staat zu begründen, da Staatsfreiheit ausreichende Distanz zu allen parlamentarischen Funktionen meint, die Opposition aber an der parlamentarischen Auseinandersetzung teilnimmt, was elementare Voraussetzung für die Legitimation staatlicher Willensbildung ist.

⁸³ BVerfGE 73, 118 (165) unter Verweis auf BVerfGE 12, 205 (263), wo das BVerfG sogar eine angemessene Beteiligung der Landesregierung in den Kollegialorganen als nicht verfassungswidrig erachtet, eine konzise Begründung dafür aber schuldig bleibt; zu Recht krit. daher *Herrmann* (Fn. 44), § 11, Rn. 7.

⁸⁴ Vgl. *Schulze-Fielitz* (Fn. 7), Art. 5 I, II Rn. 203 f.; *Bethge* (Fn. 15), S. 96, der diesbezüglich Inkompatibilitätsbestimmungen empfiehlt; ebenso *Böckenförde/Wieland* (Fn. 24), S. 83 f.

⁸⁵ Vgl. *D. Grimm*, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel, HdbVerfR, 2. Aufl., 1994, § 14 Rn. 74 m.w.N.

⁸⁶ So *R. Herzog* anlässlich der „31. Mainzer Tage der Fernsehkritik“, zit. nach *M. Geis*, Die Zeit 21/1998, S. 11 (11); skeptisch hinsichtlich der Realisierbarkeit solcher Zielsetzungen *S. Weischenberg*, Die Glaubwürdigkeit des Fernsehjournalisten, in: Medien, Sozialisation und Unterricht, 1990, S. 49 (58).

⁸⁷ *S. Bullinger* (Fn. 9), § 142 Rn. 92 ff.; *Weischenberg* (Fn. 86), S. 54, führt dies auf die im Vergleich zur Presse sehr hohe Zahl an Parteimitgliedern in Führungspositionen des öffentlichrechtlichen Rundfunks zu-

findig zu machen, daß die Rundfunkräte in den Augen mancher „weniger eine Ausgewogenheit der Kritik als eine Ausgewogenheit im Verschweigen“ zeitigen.⁸⁸ Aufschlußreich ist diesbezüglich die nähere Betrachtung von Wesen und Zweck der Parteien: Die Parteien streben nach dem Gewinn bzw. Erhalt politischer Macht.⁸⁹ Aus den ihnen gem. Art. 21 GG zukommenden Aufgaben folgt die gezielte Beeinflussung der individuellen und öffentlichen Meinungsbildung,⁹⁰ den Versuch der Unterdrückung anderer Meinungen eingeschlossen, – Wesen der Parteien und Aufgabe des Rundfunkrats (s. oben, B. III.) stehen daher denkwortwendig im Widerspruch.⁹¹ Zudem kennzeichnet es Parteien, daß ihre Interessen durchsetzungsstärker sind als die der übrigen gesellschaftlichen Kräfte. Parteien verstehen sich darauf, Bündnisse zu schließen und die Interessen anderer Gruppen hinter ihrer parteipolitischen Formierung zu scharen;⁹² letztlich ist eben jede Frage in irgendeiner Weise eine politische⁹³.

Demnach erweist sich eine gewisse Parteiendominanz in den Kollegialorganen als zwingend an das Modell pluralistisch verfaßter Kontrollgremien gekoppelt, – selbst wenn die von Parteien entsandten Rundfunkratsmitglieder zahlenmäßig in der Minderheit sind. Eine übermäßige Disziplinierung der Kollegialorgane unter parteipolitischen Gesichtspunkten ist aber nicht zu dulden.⁹⁴

III. Alternativen zum gegenwärtigen Modell der Rundfunkkontrolle

Die Kontrolle der öffentlich-rechtlichen Sender durch Rundfunkräte unter Einschluß der Parteien ist mit Unzulänglichkeiten verkoppelt (s. o., C. II.). Daher stellt sich die Frage, inwiefern alternative Kontrollmechanismen den Vorzug verdienen.

1. Ausschluß der Parteien aus den Rundfunkräten

Die in der Gesellschaft stattfindende Auseinandersetzung über politische Fragen setzt sich im Rundfunkrat fort. Die Parteien instrumentalisieren das Gremium erfolgreich, so daß eine effektive Kontrolle scheitern muß.⁹⁵ Demnach könnte man fordern, den Einfluß der Parteien auf die Mitwirkung an der

rück, – 50% dieser Positionen seien im Rundfunk mit Parteimitgliedern besetzt, in der Presse hingegen nur knapp 20 % („parteinahe“ Personen nicht eingeschlossen).

⁸⁸ S. Grimm (Fn. 85), § 14 Rn. 75; vgl. Scholz (Fn. 37), S. 357, der den Rundfunk im „Sog parteipolitischer Machtansprüche“ sieht.

⁸⁹ Vgl. H. H. von Arnim, Politische Parteien, DÖV 1985, S. 593 (603). D. Grimm, Krisensymptome parlamentarischer Repräsentation, in: P. M. Huber/W. Mößle/M. Storck, Zur Lage der parlamentarischen Demokratie, 1995, S. 3 (11), warnt vor einer Verwechslung dieses Codes mit der Aufgabe der Politik, eine dem Gemeinwohl dienende Gesellschaftsordnung herzustellen und zu bewahren.

⁹⁰ Vgl. BVerfGE 60, 53 (67); in 90, 60 (89 f.) findet sich die Feststellung, Regierung und Parlamentsfraktionen neigten zu einer Instrumentalisierung des Rundfunks.

⁹¹ Vgl. BVerfGE 60, 53 (67); von Arnim (Fn. 89), S. 603.

⁹² Vgl. Hoffmann-Riem (Fn. 2), S. 45 f. m.w.N.; vgl. auch Grimm (Fn. 85), § 14 Rn. 74.

⁹³ Vgl. P. Kunig, in: J. Isensee/P. Kirchhof, HdbStR, Bd. II, 1987, § 33 Rn. 20.

⁹⁴ Vgl. Bethge (Fn. 15), S. 19 f. m.w.N.

⁹⁵ Vgl. Klein (Fn. 1), S. 179 f. Die Ursache der Kontrolldefizite erkennt Starck (Fn. 55), S. 376, in einem „Kondominium der mit dem Staat eng verbundenen politischen Parteien und der Rundfunkschaffenden“.

eigentlichen politischen Willensbildung gem. Art. 21 GG zurückzuführen,⁹⁶ Parteien also aus den Rundfunkräten auszuschließen⁹⁷.

Dieser Ansatz überzeugt aber aus mehreren Gründen nicht. Zwar sind Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit der um sich greifenden „Parteibuchstaatlichkeit“⁹⁸ nicht zu leugnen; ohne Zweifel haben die Parteien von bestimmten Bereichen – insbesondere vom öffentlichen Dienst – sachwidrig Besitz ergriffen. Die Mitwirkung der Parteien im Rundfunkrat ist aber schon deshalb zuzulassen, weil sie dem Bereich der „Vorformung des politischen Willens“ angehört; sie steht in sachnotwendigem Bezug zur Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung gem. Art. 21 GG.⁹⁹

Für eine Einbindung der Parteien spricht auch das Pluralitätsgebot (s. o., B. II. 2.), nach dem im Rundfunk alle gesellschaftlich relevanten Kräfte und Meinungen zur Geltung kommen müssen.¹⁰⁰ Geht es aber um die Darstellung aller gesellschaftlich relevanten Gruppen, ist eben auch die Berücksichtigung der Parteien zwingend, verkörpern doch gerade sie herausragende gesellschaftliche Kräfte.¹⁰¹ Ein Ausschluß der Parteien aus den Rundfunkräten wäre demnach verfassungsrechtlich wohl kaum zulässig.¹⁰² Auch die Verantwortung der Parteien für die Gesellschaft streitet dafür, diese im Rundfunkrat einzubinden und ihnen derart eine Flucht vor ihrer Verantwortung zu verwehren.

Zudem gingen Inkompatibilitätsvorschriften, die die Zugehörigkeit zu einer Partei und eine gleichzeitige Mitgliedschaft im Rundfunkrat ausschließen, in die Leere, weil eine solche Diskriminierung der Parteimitgliedschaft unvereinbar mit der verfassungsrechtlich verankerten Privilegierung der Parteien (Art. 21 GG) und der grundrechtlichen Koalitionsfreiheit wäre.¹⁰³

Schließlich ist zu bedenken, daß Vertreter anderer gesellschaftlicher Gruppen weniger legitimiert sind als die von Parteien entsandten Rundfunkratsmitglieder. Zum einen gründet dies in der durch das Gebot innerparteilicher Demokratie (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) sichergestellten innerverbandlichen Legitimation der Rundfunkratsmitglieder, die von einer Partei entsandt werden; zu trennen ist diese Art der Legitimation von der im staatlichen Bereich, die – vermittelt durch den Wahlakt als Bestellungsmodus – über das Parlament läuft. Eine derartige demokratische Auslese ist nicht in allen gesellschaftlichen Gruppen in gleicher Weise durchsetzbar,¹⁰⁴ zielt sie doch darauf, daß die in den Rundfunkrat zu entsendenden Vertreter nicht nur die Interessen der „Verbandselite“, sondern möglichst die aller im je-

⁹⁶ Zustimmend, aber skeptisch bzgl. der Realisierbarkeit *W. Hennis*, Der „Parteienstaat“ des Grundgesetzes, in: *G. Hofmann/W. A. Perger*, Die Kontroverse – Weizsäcker's Parteienkritik in der Diskussion, 1992, S. 25 (46 f.).

⁹⁷ So wohl *von Arnim* (Fn. 89), S. 603.

⁹⁸ Weiterführend dazu *K. M. Meessen*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates, *NJW* 1985, S. 2289 (2293 f.) m.w.N.

⁹⁹ Vgl. *K. Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 151 u. 169.

¹⁰⁰ Vgl. *Klein* (Fn. 1), S. 198.

¹⁰¹ Vgl. *Bethge* (Fn. 15), S. 91.

¹⁰² Vgl. *Hoffmann-Riem* (Fn. 2), S. 47 m.w.N.

¹⁰³ Vgl. *Wilhelmi* (Fn. 79), S. 219, unter Verweis auf *BVerfGE* 50, 290 (353 f.). Im übrigen sollten derart tiefe Eingriffe in das Bestimmungsrecht der zur Entsendung berufenen gesellschaftlichen Gruppen vermieden werden; letztlich muß es diesen überlassen bleiben, in eigener Verantwortung über die von ihnen zu entsendenden Personen zu entscheiden.

¹⁰⁴ Vgl. z.B. *Bethge* (Fn. 15), S. 24 f. m.w.N., mit dem Hinweis, daß der Vertreter der katholischen Kirche schon wegen des katholischen Selbstverständnisses hierarchisch benannt werde, was wegen der Trennung von Staat und Kirche auch zu respektieren sei; diesbezüglich zustimmend *Wilhelmi* (Fn. 79), S. 219.

weiligen Verband zusammengeschlossenen Mitglieder repräsentieren. Zum anderen sind Parteien weniger als Verbände auf eine einzelne gesellschaftliche Gruppe fixiert, sondern vielmehr auf die Bildung der staatlich-politischen Einheit hin strukturiert.¹⁰⁵ Noch dazu ist auch hinsichtlich der Verbände keine scharfe Grenzziehung zwischen staatlichem und gesellschaftlichem Bereich möglich.¹⁰⁶

Des Weiteren stehen die anderen gesellschaftliche Gruppen – insbesondere die Verbände – den Parteien nicht beziehungslos gegenüber, sondern sind mit diesen personell und sachlich mehr oder weniger verflochten.¹⁰⁷ Bei einem Ausschluß der Parteien aus den Rundfunkräten käme es folglich über die anderen gesellschaftlich relevanten Gruppen und über „unabhängige“ Experten zu einem Einfluß der Parteien durch die Hintertür.¹⁰⁸ Allzu oft sind Vertreter der gesellschaftlichen Gruppen „verkappte“ Parteivertreter, weshalb dem Bestellungsmodus der Gruppenvertreter besonderes Gewicht zukommt.¹⁰⁹

Im Ergebnis führt ein Ausschluß der Parteien aus den Kontrollgremien lediglich zu gestiegener Undurchschaubarkeit. Wäre das Feld nicht mehr politisch besetzt infolge des Wegfalls der Parteien als Rekrutierungsbasis, entstünden undurchsichtige Seilschaften und Klientelverhältnisse.¹¹⁰ Zudem vermag auch ein Ausschluß der Parteivertreter letztlich nicht zu verhindern, daß parteibezogene Politik gemacht würde, – dazu bedarf es keines Parteibuchs.¹¹¹

2. Wahl eines Rundfunkparlaments

Die Alternative eines volksunmittelbar gewählten Rundfunkparlaments führt nicht weiter, würde sie doch sogar im Ausbau des Parteienproporz resultieren, da Parteien unweigerlich notwendig wären, um die Wahlen zu organisieren. Zudem wären die Bürger von der Notwendigkeit der Wahl eines Rundfunkparlaments – angesichts seines sehr begrenzten Aktionsradius´ und Kompetenzbereiches – wohl kaum zu überzeugen.¹¹²

¹⁰⁵ Vgl. T. Schiller, Parteien und Interessenverbände, in: O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss, Parteidemokratie in Deutschland, 1997, S. 459 (459); H.-J. Lieber, Zur Theorie totalitärer Herrschaft, in: ders., Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, 1991, S. 881 (944).

¹⁰⁶ Vgl. Rudzio (Fn. 77), S. 88 f.

¹⁰⁷ Vgl. H. J. Kleinsteuber, Rundfunkpolitik in der Bundesrepublik, 1982, S. 98.

¹⁰⁸ Vgl. Grimm (Fn. 85), § 14 Rn. 76. Daß gegen die betreffende Problematik noch kein probates Mittel gefunden sei, konstatiert Bethge (Fn. 15), S. 21.

¹⁰⁹ S. dazu bereits Fn. 57; bedenklich ist in diesem Zusammenhang der Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung zur Änderung des HR-G, LT-Drucks. 15/1446 v. 25.7.2000, der in § 6 Abs. 2 S. 1 (n.F.) HR-G vorsieht, daß die Mitglieder des Rundfunkrates jederzeit von der sie entsendenden Gruppe abberufen werden können; dies erscheint als „Peitsche“ zur Disziplinierung der Vertreter, sich an etwaige Marschrouten zu halten, zumal ein Ersatz durch willfähigere Vertreter jederzeit möglich ist.

¹¹⁰ Vgl. allg. P. Schiffauer, Einige Überlegungen zu den Perspektiven des Rechts und der Institution der politischen Parteien, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht 1997, S. 13 (14).

¹¹¹ Vgl. Hoffmann-Riem (Fn. 2), S. 47 m.w.N.; vgl. im Hinblick auf die zahlreichen ähnlich Parlamentsfraktionen zusammenarbeitenden „Freundeskreise“ G. Frank, Statt Staatsferne Parteienproporz: Zur Situation im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, FS Massing, 1995, S. 321 (323 ff.).

¹¹² Vgl. Ossenbühl (Fn. 30), S. 388; Frank (Fn. 111), S. 329.

3. Mitbestimmung der Rundfunkmitarbeiter

Der Ersatz der Rundfunkräte durch die Mitbestimmung der Programmmitarbeiter kann ebenfalls keine Abhilfe schaffen. Vielmehr würde der öffentlich-rechtliche Rundfunk derart von einer Sache der Allgemeinheit zu einem Privileg weniger Meinungsmacher;¹¹³ gerade auch im Hinblick auf die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch die Allgemeinheit wäre dies äußerst problematisch.

4. Fazit

In Ermangelung zweckmäßiger Alternativen ist die angemessene Vertretung der Parteien in den Rundfunkräten beizubehalten. Es muß jedoch verhindert werden, daß die Parteien die Gremien unzulässig beherrschen,¹¹⁴ zumal ausgeschlossen werden soll, daß verbands- oder interessenmäßig zusammengeschlossene Gruppierungen den Rundfunk majorisieren. Als grundlegend problematisch erweist es sich dabei, daß die Bedingungen verbandlicher Interessenrepräsentation nach der Entsendung in den Rundfunkrat fortwirken, – faktisch bleiben sie von einer gesetzlichen Verpflichtung der Mitglieder der Rundfunkräte auf das Allgemeininteresse unberührt.¹¹⁵ So verliert z.B. ein von einer Partei entsandtes Rundfunkratsmitglied nicht durch die bloße Tätigkeit im Rundfunkrat seine Eigenschaft als Rollenträger im System „Politik“. Es besteht daher die fortwährende Gefahr, daß die Aufsichtstätigkeit im Rundfunkrat von amtsfremden Zwecken der jeweiligen Amtsinhaber geleitet wird, z.B. von parteipolitischen Bindungen¹¹⁶. Auch das BVerfG sieht die geforderten Amtspflichten und das gegenwärtige Rekrutierungsprinzip „tendenziell in Widerspruch“ und auf die in die Rundfunkräte entsandten Personen eine „schwierige Rollendifferenzierung“ zukommen.¹¹⁷

Ziel muß es angesichts dessen sein, dem einzelnen Rundfunkratsmitglied verstärkt Anreize zur Loslösung von starren parteipolitischen Linien und partikularen Interessen zu bieten. Weisungs- und Auftragsunabhängigkeit der Rundfunkratsmitglieder machen diese zwar temporär unangreifbar, vermögen eine freiwillige Interessenbindung aber ebenso wenig zu verhindern wie eine strikte Ausrichtung an partikularen Interessen.¹¹⁸ Daß sich die Rundfunkratsmitglieder am – prozedural zu bestimmenden – Gemeinwohl orientieren, läßt sich denn auch „rechtlich allenfalls begünstigen, nicht aber garantieren“¹¹⁹.

¹¹³ Vgl. ähnlich *Ossenbühl* (Fn. 30), S. 386 m.w.N.; ablehnend auch *Degenhart* (Fn. 55), Art. 5 I, II Rn. 772 m.w.N.

¹¹⁴ Vgl. BVerfGE 83, 238 (265); *Herrmann* (Fn. 44), § 7 Rn. 84 m.w.N.

¹¹⁵ Vgl. BVerfGE 38, 238 (334); vgl. allg. *Grimm* (Fn. 89), S. 10 f.

¹¹⁶ Vgl. allg. *J. Isensee*, Grundrechte und Demokratie – Die polare Legitimation im grundgesetzlichen Gemeinwesen, *Der Staat* 20 [1981], S. 161 (175).

¹¹⁷ Vgl. BVerfGE 83, 238 (334 f.); äußerst skeptisch *Grimm* (Fn. 85), § 14 Rn. 76.

¹¹⁸ Vgl. BVerfGE 83, 238 (335). Jedoch ist mit *Hesse* (Fn. 45), Kap. 4, Rn. 75 m.w.N., nicht jedes Eintreten für Gruppeninteressen als von vornherein unzulässig zu erachten, zumal gerade auf der Einbringung unterschiedlicher Interessen und Gesichtspunkte die Legitimation der öffentlich-rechtlichen Sender als Integrationsrundfunk beruht.

¹¹⁹ Vgl. BVerfGE 83, 238 (334 f.).

D. Resümee

Die Kontrolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Rundfunkräte ist – gerade auch infolge des besonderen Legitimationsbedarfs der öffentlich-rechtlichen Sender – unverzichtbar. Jedoch birgt das gegenwärtige Modell der Rundfunkkontrolle die Gefahr, daß die Kritik- und Kontrollfunktion des Rundfunks gegenüber der Politik – nicht zuletzt wegen des Einflusses der Parteien in den Rundfunkräten – zunehmend leerläuft. Jedoch mangelt es an tragfähigen, alternativen Kontrollmechanismen. Die Suche nach der Zauberformel für die Rundfunkkontrolle bleibt demnach auch weiterhin spannend.

Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung

Dr. Heike Merten, Hagen / Michael J. Franken, Düsseldorf / Tobias Goldkamp, Düsseldorf*

1. Einführung

Vorstandsmitglieder einer politischen Partei können neben den ausdrücklich bei den Vorstandswahlen durch den Parteitag gewählten Mitgliedern auch solche Personen kraft Satzung sein, die „ihr Amt oder ihr Mandat aus einer Wahl erhalten haben“, § 11 Abs. 2 S. 1 PartG. Der Anteil der nicht durch den Parteitag gewählten Vorstandsmitglieder darf nach § 11 Abs. 2 S. 2 PartG ein Fünftel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen.

Eine nähere Betrachtung der Parteisatzungen, vor allem auch auf den unteren Parteiebenen¹, zeigt eine deutliche Mißachtung dieser gesetzlich manifestierten Höchstgrenze.

2. Entwicklung der Norm

Schon in den frühen Entwürfen zum Parteiengesetz findet sich eine Regelung zur Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung und deren anteilmäßige Begrenzung². „Der Anteil der nichtgewählten Mitglieder darf ein Drittel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen, er kann um weitere Mitglieder mit beratender Stimme erhöht werden, muß jedoch auch dann unter der Hälfte der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder liegen“.³ Die nicht gewählten Mitglieder sind diejenigen, die kraft Satzung, ohne Wahl durch die Parteiversammlung in den Vorstand eintreten. In der Begründung zum Gesetzesentwurf wird darauf hingewiesen, daß sich die Einrichtung aus praktischen Bedürfnissen erklärt. Parteien als komplexe Gebilde hätten die Aufgabe zahlreiche größere Gebietsverbände und unterschiedliche soziale, wirtschaftliche, fachliche und sonstige Gruppen zusammenzufassen und zu integrieren. Daraus ergebe sich das Bedürfnis für solche Regelungen. Eine Gefahr für die demokratische Willensbildung sei darin so lange nicht zu sehen, als die Zahl der nichtgewählten Mitglieder begrenzt bleibe⁴. Im Laufe der Gesetzesdiskussion wurde die Zahl der nichtgewählten Mitglieder auf ein Fünftel festgelegt. Während der Beratung des Innenausschusses machte der Abgeordnete Porzner den Versuch den Anteil auf ein Zehntel zu beschränken. Der Ausschuß vertrat jedoch die Auffassung, daß mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf hinsichtlich der Vorschriften über die innere Ordnung der Parteien lediglich

* Dr. Heike Merten ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen beschäftigt. Michael J. Franken ist Rechtsreferendar beim Landgericht Düsseldorf und Doktorand am Institut für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Wien bei o. Univ.-Prof. Dr. Theo Öhlinger. Tobias Goldkamp ist studentische Hilfskraft am Lehrstuhl für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht der Universität Düsseldorf.

¹ Siehe z.B. die Satzung des Stadtverbandes Neuss der CDU vom 16. Oktober 2000, § 16; Statut der Bundes-CDU vom 21. Oktober 1996, § 33, es werden 40 Vorstandsmitglieder gewählt und maximal 21 sind Vorstandsmitglieder kraft Amtes.

² Vgl. den Entwurf der Bundesregierung vom 22.12.1966, BT-Drucks. III/1509, § 13 Abs. 3.

³ BT-Drucks. III/1509, § 13 Abs. 3 S. 2.

⁴ BT-Drucks. III/1509, Begründung zu § 13 Abs. 3, S. 21 f.

Mindestanforderungen aufgestellt werden sollten und könnten; den Parteien stehe es frei in ihren Satzungen strengere Bestimmungen aufzunehmen.⁵

Im Laufe der Diskussion verweisen insbesondere die externen Experten auf das Prinzip der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 GG und verlangen, daß die Führungsgremien nur aus von den Mitgliedern gewählten Personen bestehen sollen.⁶

Als Gegenargument wird vom Abgeordneten Even angeführt, daß die Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung einen Schutz für „das kleine Mitglied“ biete. Wenn prominente Mitglieder bereits kraft Amtes im Vorstand seien, würde dies nicht auf Kosten des unbekanntenen Kandidaten gehen.⁷

Weitere Kooptationen durch den Vorstand sollten jedoch gänzlich ausgeschlossen sein.⁸

Über die möglichen Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen die gesetzlich vorgeschriebene Zusammensetzung des Parteivorstandes wurde nicht explizit beraten.

3. Verfassungsrechtlicher Anknüpfungspunkt und Anwendungsbereich der Norm

Die Gestaltungsmöglichkeiten für die Bildung und den Status von Vorständen sind im Parteiengesetz vor dem Hintergrund des verfassungsrechtlichen Gebots innerparteilicher Demokratie (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG) geringer als im sonstigen Vereinsrecht. Die einfachgesetzliche Ausgestaltung durch das Parteiengesetz nach Art. 21 Abs. 3 GG bleibt indes vor dem gleichfalls bestehenden Verfassungsprinzip der Parteienfreiheit nach Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG grundsätzlich rechtfertigungsbedürftig.⁹

a) Satzungsrechtliche Ermächtigung

Die Vorstandsmitgliedschaft kraft Amtes in einer politischen Partei ist unmittelbarer Regelungsgegenstand des § 11 Abs. 2 S. 1 PartG. Die Norm dient als gesetzliche Konkretisierung des Grundsatzes der innerparteilichen Demokratie zur Wahrung der demokratischen Legitimation des Vorstandes. Adressat dieser einschränkenden Regelung ist der Parteitag oder die Hauptversammlung eines Gebietsverbandes einer politischen Partei als Satzungsgeber (§ 9 Abs. 1, 3 PartG), denn eine Mitgliedschaft kraft Amtes ist nach § 11 Abs. 2 S. 1 PartG nur „kraft Satzung“, also durch formelle satzungsrechtliche Ermächtigung möglich. Damit schließt § 11 Abs. 2 S. 1 PartG bereits die demokratisch bedenkliche Zuwahl oder Kooptation über den Parteivorstand ohne Satzungsgrundlage ausdrücklich aus.¹⁰ Fraglich bleibt allein, ob der Parteitag als Satzungsgeber dem Vorstand die Kooptation durch eine satzungsrechtliche Ermächtigung ermöglichen könnte. Denn mit dieser Ermächtigung würde der Anforderung einer Mitgliedschaft „kraft Satzung“, die formelle Voraussetzung der Norm ist, mittelbar

⁵ BT-G.Auss., 49. Sitzung am 15.03.1967, 49/13.

⁶ 56. Sitzung des Innenausschusses am 21.04.1967, C. Aussprache über die Referate, S. 17.

⁷ 56. Sitzung des Innenausschusses am 21.04.1967, C. Aussprache über die Referate, S. 17.

⁸ BT- Drucks. V/1918, zu § 11, Schriftlicher Bericht des Innenausschusses; siehe auch, Kritische Stellungnahme und Gegenvorschläge von 16 Politologen, Sozialwissenschaftlern und Juristen der Freien Universität Berlin, Zum Parteiengesetz-Entwurf, DÖV 1967, 256 (257).

⁹ Zum Grundsatz der innerparteilichen Demokratie vgl. *Morlok*, in: Dreier, Art. 21 GG Rn. 115 ff.; *Tsatsos*, in: Garbiel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.) *Parteiendemokratie in Deutschland*, S. 147 ff.

¹⁰ Vgl. BT-Drucks. V/1918, zu § 11, Schriftlicher Bericht des Innenausschusses.

genügt werden¹¹. Demgegenüber geht § 11 Abs. 2 S. 1 augenscheinlich von einem inhaltlichen Verständnis aus, wenn als weitere Voraussetzung gefordert ist, daß das weitere Vorstandsmitglied sein Amt oder Mandat aus einer Wahl erhalten haben muß. Anknüpfungspunkt für eine Mitgliedschaft kraft Satzung ist daher als materielles Erfordernis ein in der Satzung genanntes und bestimmbares Amt oder Mandat.¹² Dies schließt eine eigenständige Entscheidung des Vorstandes über eine Zuwahl eines Vorstandsmitgliedes kraft Amtes aus. Auch nach der Grundentscheidung des § 9 PartG, wonach der Parteitag das oberste Organ mit Kurationsbefugnis ist, kann die Erweiterung des Vorstandes nur mit der Einschränkung anerkannt werden, daß der Parteitag in Gestalt des Satzungsgebers den Kreis der Vorstandsmitglieder abstrakt festlegt. In systematischer Hinsicht erschließt sich das ausnahmslose Kooptationsverbot für den Vorstand einer politischen Partei letztlich aus einem Umkehrschluss nach § 12 Abs. 2 S. 2, 2. Halbsatz PartG, welcher die Erweiterung allgemeiner Parteiausschüsse um „weitere Mitglieder“ im Gegensatz zum Schweigen des Gesetzgebers in der Nachbarvorschrift des § 11 Abs. 2 PartG für den Parteivorstand ausdrücklich zuläßt.

b) Persönliche Voraussetzung

Die Formulierung des Gesetzes ist in § 11 Abs. 2 S. 1 PartG insoweit irreführend, wenn sie für eine Vorstandsmitgliedschaft kraft Amtes „Persönlichkeiten“ fordert, und hierbei beispielhaft den Abgeordneten nennt. In der Satzung ist nicht eine Person oder eine Persönlichkeit namentlich zu nennen, sondern in bestimmbarer Weise dasjenige Parteiamt bzw. dasjenige Mandat, für welches der jeweilige Inhaber an den Sitzungen des Parteivorstandes als dessen Mitglied teilnehmen darf. Das Parteienrecht statuiert als persönliche Voraussetzung, daß nur ein Parteimitglied die Vorstandsmitgliedschaft kraft Amtes ausüben darf, denn nur ein solches ist eine „Persönlichkeit der Partei“.¹³ Erforderlich ist hingegen nicht, daß die Mitgliedschaft in der Partei auch formell in der jeweiligen Gebietsgliederung geführt werden muß. Tritt ein Parteimitglied, welches bislang Vorstandsmitglied kraft Satzung gewesen ist, aus der Partei aus (§ 10 Abs. 2 S. 3 PartG) oder wird aufgrund eines Schiedsspruches ausgeschlossen (§ 10 Abs. 4, 5 PartG), ist dieses kraft Gesetzes nicht mehr berechtigt, an den Sitzungen des Parteivorstandes teilzunehmen, mag die entsprechende Gebietsgliederung auch in ihrer Satzung für diesen Fall eine entgegengesetzte oder keine Regelung getroffen haben. Problematisch ist das Merkmal der Parteimitgliedschaft auch bei Vorstandsmitgliedern kraft Amtes, die für Sonder- oder Nebenorganisationen von Parteien bestehen. Hierbei ist es aufgrund der Satzungslage mitunter möglich, daß bei der Bekleidung eines herausgehobenen Amtes eine zeitgleiche Mitgliedschaft in der Mutterpartei nicht, oder nur als eine sog. Soll-Bestimmung gefordert ist. Soweit der Amtsinhaber nicht Mitglied der Mutterpartei ist, kann dieser persönlich an der Vorstandssitzung nicht teilnehmen; es ist hingegen wegen des ausschließlich persönlichen Merkmals der Mitgliedschaft unbedenklich, daß der unmittelbar satzungsrechtlich berufene Stellvertreter in der Sonder- oder Nebenorganisation, welcher selbst Par-

¹¹ So offenbar *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage 1972, S. 83.

¹² *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 240 Fn. 293.

¹³ *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage 1972, S. 82.

teimitglied ist, die Vorstandsmitgliedschaft kraft Amtes – vorbehaltlich der unten dargelegten weiteren Voraussetzungen – statt dessen wahrnimmt.

Soweit das Vorstandsmitglied kraft Amtes hingegen eine Gastmitgliedschaft in der Partei aufweist, was wegen des erforderlichen Amtes oder Mandats eher unwahrscheinlich ist, bleibt zu differenzieren. Handelt es sich um eine Vollmitgliedschaft, die in der Satzung der Partei an eine Bedingung geknüpft ist, bleibt der Amts- oder Mandatsträger bis zum auflösenden Eintritt der Bedingung berechtigt, an den Vorstandssitzungen teilzunehmen. Dies ist auch für Fälle anzunehmen, in denen die Gastmitgliedschaft keine Vollmitgliedschaft ermöglicht, sondern lediglich ein Teilnahmerecht an Parteiveranstaltungen ohne eigenes Stimmrecht. Hierbei bedarf es der Prüfung der für die Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung relevanten Auslegungsfrage, ob durch den satzungsrechtlichen Ausschluss des (aktiven) Stimmrechts auch das passive Wahlrecht ausgeschlossen sein soll. Denn für die Ermöglichung der Wahl von Gastmitgliedern spricht, daß diese an eine parteipolitische Arbeit herangeführt werden können. Um die Einflussmöglichkeiten eines Gastmitgliedes als Parteiamtsträger in Grenzen zu halten, genügt hierzu als geeignetes Mittel bereits der satzungsrechtliche Ausschluß des (aktiven) Stimmrechts. Das gleiche gilt für ordentliche Parteimitglieder, die ihren Mitgliedsbeitrag nicht gezahlt haben, die Partei aber in ihrer Satzung vom Ausschluß des Stimmrechts nach § 10 Abs. 2 S. 2 PartG Gebrauch gemacht hat. Der satzungsrechtliche Ausschluß des Stimmrechtes bezieht sich ausweislich des § 10 Abs. 2 S. 1 PartG nicht nur auf das mitgliedschaftliche Stimmrecht in der Hauptversammlung, sondern gilt grundsätzlich im Sinne dieser Bestimmung auch „für die Vertreter in den Parteiorganen“. Diese können gleichwohl Ihr Vorstandsmandat kraft Satzung wahrnehmen, dürfen sich hingegen bis zur Zahlung ihrer Mitgliedsbeiträge an Abstimmungen im Parteivorstand nicht beteiligen.

c) *Sachliche Voraussetzung*

Sachliche Voraussetzung für die Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung ist das Erfordernis, daß das Vorstandsmitglied das zugrundeliegende Amt oder Mandat durch Wahl erhalten hat (§ 11 Abs. 2 S. 1, 2. Halbsatz PartG). Aus dem Begriff der Wahl ist zur Wahrung der demokratischen Legitimation geschlossen worden, daß es sich hierbei um eine Volks- oder Mitgliederwahl handeln muß, weil nur hierdurch eine Einschränkung des Mitgliedereinflusses auf die Vorstandsbildung gerechtfertigt werden kann.¹⁴ Dem könnte entgegengehalten werden, daß es formell jene Mitgliederentscheidung in Form des Satzungsgebers war, die diese Vorstandsmitgliedschaft kraft Amtes kreierte. Dem Parteitag als Satzungsgeber bleibt es schließlich unbenommen, eine solche Mitgliedschaft kraft Satzung durch einen *actus contrarius* aufzuheben. Hierbei steht nach allgemeinem Vereinsrecht der nach § 40 BGB satzungsfeste § 35 BGB nicht entgegen, der den Entzug von Sonderrechten eines Vereinsmitglieds nur mit dessen Zustimmung durch die Mitgliederversammlung erlaubt. Sonderrechte im Sinne des § 35 BGB sind nur solche, die aus der Vereinsmitgliedschaft heraus als persönliche Rechte für das Vereinsmitglied begründet worden sind.¹⁵ Dies ist bei einer Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung

¹⁴ Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 240 f.

¹⁵ Vgl. Jauernig, § 35 BGB Rn. 1; Erman-Westermann, § 35 BGB Rn. 2

hingegen nicht der Fall, denn hierbei vermittelt ausschließlich das Amt oder Mandat die Vorstandsmitgliedschaft.

Dem Tatbestandsmerkmal der Wahl liegt offenbar der leitende Gedanke zugrunde, daß der satzungsrechtlich begründeten Mitgliedschaft im Parteivorstand als dem Führungsorgan einer politischen Partei ein Mindestmaß personeller demokratischer Legitimation zukommen muß. Sachlich überspannt ist dagegen die hieraus erhobene Forderung, daß nur eine Volks- oder Mitgliederwahl diesem Zweck genügen kann.¹⁶ Einerseits findet sich hierfür allein in dem Begriff der Wahl keine hinreichende Stütze. Im Gegenteil ist die Forderung einer Mitgliederwahl gerade durch die satzungsrechtliche Ermächtigung nach § 11 Abs. 2 S. 1 PartG insoweit delegiert, als die gesetzliche Regelung nur die Parteimitgliedschaft des Amts- bzw. Mandatsinhabers, hingegen nicht als Wahlkörper maßgeblich noch Parteimitglieder fordert.¹⁷ Andererseits könnte ein Teil der Vorstandsmitglieder kraft Amtes diesem Erfordernis der Mitgliederwahl in der Praxis nicht genügen, weil diese ihre Mitgliedschaft kraft Amtes aus Neben- oder Sonderorganisationen herleiten, die einen Großteil Mitglieder aufweisen, die, bisweilen aus guten Gründen¹⁸, nicht zugleich Mitglieder der Mutterpartei sind. In politischer Hinsicht ist die Teilnahme von Persönlichkeiten aus Neben- oder Sonderorganisationen der Partei aufgrund der politischen Sammlungs- und Integrationsfunktion des Parteivorstandes geboten.¹⁹ Dies rechtfertigt eine Durchbrechung der auf (Partei-)Mitgliederwahl beruhende Legitimation des Parteivorstandes, um den vielfältigen politischen Interessen angemessen zu genügen. Ausreichend ist, daß die politische Legitimation durch eine strikte Grenze der Mitglieder kraft Satzung abgedeckt wird, um den politischen Willensbildungsprozess auch tatsächlich auf die maßgebliche Entscheidung der gewählten Mitglieder zurückführen zu können. Soweit das Parteiengesetz die Mitgliedschaft kraft Satzung von einer Wahl abhängig macht, fordert es neben der sachlichen Legitimation durch Satzung zusätzlich die Einhaltung der demokratischen Wahlgrundsätze, die im Parteiengesetz ausdrücklich niedergelegt sind. Dies ist der parteigesetzliche Begriff der Wahl, wie ihn § 11 Abs. 2 S. 1 PartG fordert. Wahlen im Sinne des Parteiengesetzes haben demgemäß den Anforderungen des Wahlgrundsatzes der Gleichheit (vgl. § 10 Abs. 2 S. 1 PartG) und – weil jedenfalls funktional ein Vorstandsamt zu besetzen ist – dem Grundsatz der geheimen Wahl (vgl. § 15 Abs. 2 S. 1 PartG) zu genügen.

d) *Gesetzliche Schranke: § 11 Abs. 2 S. 2 PartG*

Als gesetzliche Schranke für die Anzahl der Vorstandsmitglieder kraft Satzung fungiert § 11 Abs. 2 S. 2 PartG. Diese Bestimmung ist in mehrerer Hinsicht bemerkenswert. Zum einen begrenzt diese die Anzahl der möglichen Vorstandsmitglieder kraft Satzung durch eine negative Abgrenzung. Anknüpfungspunkt ist der Gesamtvorstand, der aus den nach § 9 Abs. 2 PartG gewählten Vorstandsmitgliedern und den nichtgewählten Vorstandsmitgliedern kraft Satzung besteht. Der Anteil der Vorstands-

¹⁶ Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 241 Fn. 298.

¹⁷ In diesem Sinne auch Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage 1972, S. 82.

¹⁸ Beispielhaft sei die zweijährige „Schnupperphase“ bei den Jungen Liberalen genannt, vgl. Guido Westewelle, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 58 f.

¹⁹ Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 112 f.

mitglieder kraft Satzung darf ein Fünftel der Gesamtzahl des Vorstandes nicht übersteigen. Hierbei ist der satzungsrechtliche Status des Vorstandsmitgliedes irrelevant; diese dürfen aufgrund der satzungsrechtlichen Bestimmungen der Partei den gleichen Status im Vorstand haben wie ihre gewählten Vorstandskollegen. Insbesondere dürfen die Vorstandsmitglieder kraft Satzung mit Stimmrecht im Vorstand ausgestattet werden. Dies rechtfertigt sich vor dem Hintergrund, daß mit der strikten quantitativen Grenze von einem Fünftel die Einflußmöglichkeiten der Vorstandsmitglieder kraft Satzung unter demokratischen Gesichtspunkten ausreichend beschränkt erscheint. Andererseits bleibt das Quorum von einem Fünftel für die Vorstandsmitglieder kraft Satzung auch dann maßgeblich, wenn diese, etwa durch satzungsrechtliche Vorenthaltung des Stimmrechtes, nicht den gleichen Status haben wie die gewählten Vorstandsmitglieder. Zum einen kann sich diese These bei einer historisch-systematischen Betrachtung mittelbar aus den Beratungen zum Parteiengesetz stützen. Denn wie bereits dargestellt war in der ursprünglichen Fassung des Parteiengesetzes im Regierungsentwurf nach § 13 Abs. 3 PartG eine weitere Differenzierung nach dem Stimmrecht für Vorstandsmitglieder kraft Satzung möglich. Danach konnten über eine Grenze von einem stimmberechtigten Drittel weitere beratene Vorstandsmitglieder kraft Satzung bis unter die Hälfte der Gesamtzahl des Vorstandes hinzugezogen werden. Weil hierdurch die demokratische Legitimation des Parteivorstandes gefährdet erschien, ist diese Differenzierung im Bereich der Vorstandsmitglieder kraft Satzung weggefallen und durch einen parteiübergreifenden Entwurf ersetzt worden, der nunmehr Gesetz ist. Zum anderen läßt sich neben dem historischen Argument ein systematisches Argument aus dem Parteiengesetz anführen. Weil der Gesetzgeber im geltenden Parteiengesetz nach wie vor sowohl für Vertreterversammlungen (§ 9 Abs. 2 PartG)²⁰ als auch für allgemeine Parteiausschüsse (§ 12 Abs. 2 PartG) eine Differenzierung nach Stimmrecht vorgenommen hat, kann das Schweigen des Gesetzgebers für den Parteivorstand in § 11 Abs. 2 S. 2 PartG nur als ein beredetes im Hinblick auf das Stimmrecht angesehen werden. Demnach sind auch die nichtstimmberechtigten Vorstandsmitglieder kraft Satzung in das Quorum von einem Fünftel einzurechnen. Letztlich läßt sich dem § 11 Abs. 2 S. 2 PartG den Zweck entnehmen, daß zur Aufrechterhaltung der demokratischen Legitimation auch die Begrenzung der nichtstimmberechtigten Mitgliedschaft kraft Satzung für erforderlich gehalten wird.²¹ Denn bereits die beratende Einflußnahme eines aufgrund eines herausgehobenen politischen Amtes oder Mandates legitimierten Vorstandsmitglieds kraft Satzung und die dadurch gestärkte Autorität seines Auftretens wirkt sich unmittelbar auf die Willensbildung innerhalb des gewählten Parteivorstandes aus und bedarf einer Begrenzung.²² Schließlich bildet nicht erst die abschließende Abstimmung, durch die stimmberechtigten Mitglieder im Vorstand, sondern bereits die vorangehende Diskussionen und Beratungen zur Sache im gesamten Parteivorstand einen entscheidenden Teil des demokratischen Willensbildungsprozesses.²³ Eine Erweiterung

²⁰ Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 241; Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, S. 116 f.

²¹ Vgl. Wolfrum, Die innerparteiliche Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 115.

²² Wolfrum, Die innerparteilich demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 116 f.

²³ Wolfrum, Die innerparteilich demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 116 f.

um weitere nichtstimmberechtigte Mitglieder über § 11 Abs. 2 S. 2 PartG hinaus ist daher unzulässig.²⁴

e) *Unzulässige Durchbrechung des § 11 Abs. 2 S. 2 PartG durch Gaststatus*

Diese Beschränkung gilt selbst dann, wenn politische Parteien versuchen, § 11 Abs. 2 PartG mit einem „Gaststatus“ im Vorstand zu umgehen. So regelt etwa als Beispiel § 16 Abs. 2 der Satzung der CDU Stadtverband Neuss: „*Ehrevorsitzende werden auf Lebenszeit gewählt, Ehrevorsitzende können an den Sitzungen des Stadtverbandsvorstandes als Gast teilnehmen.*“²⁵ Soweit das Kontingent des § 11 Abs. 2 PartG für Mitglieder kraft Satzung erschöpft ist, könnte durch einen Gaststatus die Argumentation eröffnet werden, es handele sich nicht um ein Vorstandsmitglied kraft Satzung, sondern lediglich – nach dem Wortlaut der Satzung – um einen Gast, auf den begrifflich § 11 Abs. 2 S. 2 PartG mangels Mitgliedschaft nicht anzuwenden ist. Eine solche Argumentation hingegen läßt sich weder mit der satzungsrechtlich getroffenen Regelung, noch mit dem Schutzzweck des § 11 Abs. 2 S. 2 PartG vereinbaren. Denn sofern der Satzungsgeber einem Dritten eine satzungsrechtliche Stellung als Gast in einem politischen Organ einer Partei einräumt, ist damit jedenfalls ein unmittelbar aus der Satzung abgeleitetes ständiges Teilnahmerecht im Parteivorstand verbunden. Im genannten Neusser Beispiel hätten Vorstand und Vorsitzender über das allgemeine Ordnungsrecht in den Sitzungen hinaus nicht die Möglichkeit, den Gast von den Beratungen auszuschließen. Darüber hinaus verbindet sich mit einem Gaststatus allenfalls die Beschränkung, an den Sitzungen ohne Stimmrecht teilzunehmen. Hingegen ist ein Gast im Gegensatz zu einem Zuhörer wohl berechtigt, an den Beratungen teilzunehmen. Damit ist ein Gast mit einem ständigen Präsenzrecht nicht hinreichend von einem nichtstimmberechtigten Vorstandsmitglied kraft Satzung, der unmittelbar dem § 11 Abs. 2 S. 2 PartG unterfiele, zu unterscheiden. Dem Schutzzweck der Norm kann ein solcher Gaststatus ebenfalls nicht genügen. Denn wie bereits dargestellt, schützt § 11 Abs. 2 S. 2 PartG nicht erst bei der Stimmgewichtung im Vorstand, sondern soll eine übermäßige Einflußnahme an den Beratungen zur politischen Willensbildung des Vorstandes verhindern oder jedenfalls weitgehend beschränken helfen.

Derartige Satzungsregelungen für ein Gast- oder Teilnahmerecht von Amts- oder Mandatsträger an den Sitzungen des Parteivorstandes, die die Begrenzung des § 11 Abs. 2 S. 2 PartG für Vorstandsmitglieder kraft Satzung zu umgehen versuchen, sind demgemäß als Scheingeschäfte nach § 117 Abs. 2 BGB zu qualifizieren.

²⁴ BT-Drucks. V/1918 zu § 11, Schriftlicher Bericht des Innenausschusses; Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 241; im Grundsatz auch Henke, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage 1972, S. 83, der aber abweichend bei einer entsprechenden satzungsrechtlichen Ermächtigung Gäste im Vorstand anerkennen will, die in die Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht einzurechnen sind.

²⁵ Satzung der CDU Stadtverband Neuss in der Fassung vom 16. Oktober 2000 (Genehmigung des CDU-Kreisverbandes Neuss) aufgrund der Satzungsänderung durch die Mitgliederversammlung des CDU-Stadtverbandes Neuss am 28. September 2000.

4. Rechtsfolge bei Verstoß²⁶

Dies wirft aber nun die Frage auf welche rechtliche Konsequenz es mit sich bringt, wenn eine Satzung gegen dieses im Parteiengesetz ausdrücklich manifestierte Maximalquorum von einem Fünftel der Gesamtmitglieder verstößt. Nach dem allgemeinen Vereinsrecht ist eine Satzungsbestimmung, die gegen geltendes Recht verstößt, nichtig²⁷. Es greift nunmehr § 11 Abs. 2 PartG unmittelbar, mit der Folge, daß zunächst lediglich die ordnungsgemäß gewählten Mitglieder rechtmäßig im Amt sind. Diejenigen durch Satzung in den Vorstand mit Teilnahmerecht berufenen Amts- und Mandatsträger, die das Quorum des § 11 Abs. 2 PartG übersteigen, sind zu keinem Zeitpunkt Vorstandsmitglieder, selbst wenn sie an den Beratungen und Abstimmungen des Vorstands teilgenommen haben. Die entsprechenden Satzungsbestimmungen, die den Amts- und Mandatsträgern rechtswidrig ein Teilnahmerecht an den Sitzungen des Vorstands verleihen, sind unwirksam. Für die übrigen Vorstandsmitglieder kraft Amtes bleibt hingegen die satzungsrechtliche Grundlage erhalten, soweit das Quorum des § 11 Abs. 2 PartG reicht. Abzustellen ist auf den Zeitpunkt der satzungsmäßigen Verankerung der Vorstandszugehörigkeit, nicht etwa auf den Zeitpunkt der Wahl der Person in das daran verknüpfte Amt bzw. Mandat.

Für von einem rechtswidrig bestellten Vorstand gefaßte Beschlüsse ergeben sich daraus zwei unterschiedliche Rechtsfolgen: Hat der Vorstand in einem Beschluß lediglich seine ureigensten Exekutivaufgaben, d.h. die Ausführung der Beschlüsse der Mitgliederversammlung, wahrgenommen ist das Argument der Rechtssicherheit in Anlehnung an das Vereinsrecht vorrangig. Das Schutzgut der innerparteilichen Demokratie wird durch derartige Entscheidungen nicht tangiert, da durch den Beschluß der Mitgliederversammlung eine demokratische Entscheidung zugrunde liegt. Geht der fehlerhaft besetzte Vorstand in einem Beschluß entgegen seiner in § 11 Abs. 3 S. 1 PartG gesetzlich manifestierten Aufgabenfestlegung über seine Exekutivkompetenz hinaus, sind die Beschlüsse anfechtbar. Hier ist das Schutzgut der innerparteilichen Demokratie verletzt. Dies gilt immer, unabhängig davon, ob man dem Vorstand über die reine Exekutivfunktion hinaus eine sog. „Eilentscheidungskompetenz“ zusprechen will. Auch in derartigen Fällen haben jedenfalls demokratisch nicht legitimierte Personen an der Beschlußfassung mitgewirkt.

Darüber hinaus liegt ein doppelter Verstoß vor, da der fehlerhaft besetzte Vorstand auch noch seine Kompetenzen überschreitet. Die Kompetenzen des Vorstandes bestehen gemäß § 11 Abs. 3 S. 1 PartG in der bloßen Geschäftsführungs- und Leitungsfunktion streng nach Gesetz und Satzung sowie den Beschlüssen der übergeordneten Organe²⁸. Diese Formalbeschreibung der Vorstandskompetenzen,

²⁶ Allgemein zu den Rechtsfolgen eines Verstoßes gegen das Parteiengesetz: *Morlok*, in: Dreier, Art. 21 Rn. 121; *Henke*, in: BK (1991), Art. 21 GG, Rn. 260; *Ipsen*, in: Sachs, 2. Auflage, Art. 21 GG, Rn. 87 ff.

²⁷ Dies ist bereits Folge des Stufenbaus der Rechtsquellen nach dem Kriterium der derogatorischen Kraft (Adolf J. Merkl), so daß es eines Rückgriffes auf das bürgerliche Recht (§ 134 BGB) zur Begründung der Nichtigkeit der Regelung einer Parteisatzung nicht bedarf. Vgl. auch *Morlok*, in: Dreier, Art. 21 GG, Rn. 121, Fn. 398; *Henke*, in: BK (1991), Art. 21 GG, Rn. 260.

²⁸ *Luthmann*, Die innere Ordnung der Parteien, 1961, S. 86 f.; *Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 111 f.; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, S. 243.

bleibt jedoch weit hinter den tatsächlichen Gegebenheiten und dem politischen Einfluß des Vorstands zurück²⁹.

5. Zusammenfassung

Parteien sind bestrebt, eine enge Vernetzung zwischen Parteivorständen und Amts- und Mandatsträgern herzustellen. Dies geschieht einerseits zur Erhöhung der politischen Wirksamkeit, andererseits will man die unterschiedlichen und teilweise widerstrebenden Kräfte innerhalb der Parteien im Parteivorstand bündeln und integrieren. Das Parteiengesetz eröffnet durch § 11 Abs. 2 PartG eine quantitativ begrenzte Möglichkeit zur Erweiterung eines gewählten Parteivorstandes um Amts- und Mandatsträger der Partei. Es konkretisiert dabei die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 21 GG und bewegt sich zugleich in deren Spannungsfeld: Hier die Parteienautonomie, die nach Organisationsfreiheit ruft; dort das Gebot der innerparteilichen Demokratie, welches fordert, daß die personelle Zusammensetzung des Parteivorstandes möglichst unmittelbar durch die Parteimitglieder bestimmt wird.

²⁹ *Lammert*, Lokale Organisationsstrukturen innerparteilicher Willensbildung, 1976, S. 66 ff.; *Wagner*, Die Organisation der politischen Parteien auf der Unter- und Mittelstufe, 1964, S. 120 f.; *Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 111 m.w.N.

Nachrichtendienstliche Beobachtung politischer Parteien

Zum Urteil des BVerwG vom 7.12.1999 – 1 C 30.97 (NJW 2000, 824)

Dr. Lars Oliver Michaelis, Hagen*

I. Einführung

Seit etlichen Jahren versucht die Partei „Die Republikaner“ ihrer geheimdienstlichen Beobachtung auf justiziellem Wege zu entgehen. Mehrere Dutzend verwaltungsgerichtliche Verfahren machten deutlich, daß die Voraussetzungen, unter denen demokratische Teilhabe- und Existenzrechte im Sinne einer wehrhaften oder streitbaren Demokratie beschränkt werden können, einer praxistauglichen Konkretisierung in jeder Hinsicht entbehren.

Geschickt verstand es die Partei, das *Dilemma der streitbaren Demokratie* anhand ihrer eigenen Beobachtung deutlich an den Pranger zu stellen: Greift der Staat zu stark in demokratische Freiheiten seiner Angreifer ein, tut er dies eventuell im vorauseilenden Gehorsam, im Sinne eines Erstickens jeder antidemokratischen Äußerung, zerstört er gerade die Freiheiten, die er zu schützen suchte; er unterminiert sein eigenes Fundament. Die streitbare Demokratie kehrt sich letzten Endes gegen sich selbst. Auf die sog. „Republikaner-Verfahren“ bezogen bedeutet dies: Indem die Ämter für Verfassungsschutz nicht verbotene politische Parteien i.S.d. Art. 21 GG mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachten, sie später sodann in Verfassungsschutzberichten als „verfassungsfeindlich“ oder „extremistisch“ bezeichnen, geraten sie als präventiver Arm einer vorgelagerten wehrhaften Demokratie unweigerlich in Konflikt mit der Parteigleichheit, vor allem aber mit der Parteienfreiheit und dem grundgesetzlich garantierten Parteienprivileg.

II. Sachverhalt¹

Die Klägerin, der niedersächsische Landesverband der Partei *Die Republikaner*, wendet sich dagegen, daß sie das Landesamt für Verfassungsschutz des Beklagten (LfV), das dem niedersächsischen Innenministerium unterstellt ist, aufgrund ministerieller Genehmigung vom 4. Januar 1993 und 9. August 1996 mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachtet. Das Verwaltungsgericht hatte der Klage zunächst stattgegeben, weil keine ausreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte für Bestrebungen vorgelegen hätten, die sich – wie es nach der seinerzeit maßgeblichen (einfachgesetzlichen) Rechtslage erforderlich gewesen wäre² – in aktiv-kämpferischer, aggressiver Weise gegen einen zur freiheit-

* Der Verfasser ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie, Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen beschäftigt. Zum gleichnamigen Thema ist im vergangenen Jahr seine Dissertation in der Schriftenreihe zum Parteienrecht (Bd. 26), hrsgg. von Tsatsos/Morlok/Schneider/Schefold, erschienen.

¹ Im wesentlichen der Originalentscheidung entnommen.

² S.u. Fn. 13.

lichen demokratischen Grundordnung zählenden Verfassungsgrundsatz richteten. Das *OVG Lüneburg* änderte das erstinstanzliche Urteil und wies die Klage ab.³

III. Ausgangssituation

Anlässlich einer Tagung am 15. Dezember 1992 kamen die Leiter der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder zu der Überzeugung, daß die von den Landesbehörden Nordrhein-Westfalen und Hamburg festgestellten Tatsachen in ihrer Gesamtheit als hinreichende Anhaltspunkte dafür zu sehen seien, daß die Partei „*Die Republikaner*“ verfassungsfeindliche Bestrebungen i.S.v. § 3 Abs. 1 BVerfSchG verfolge. Es wurde damals vereinbart, daß die Verfassungsschutzbehörden auf Länderebene gezielt Informationen beschaffen und auswerten sollten. Weiter wurde vereinbart, daß über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel⁴ von der jeweiligen Verfassungsschutzbehörde, je nach Lage im Einzelfall, zu entscheiden sei⁵, wovon nach den vorliegenden Erkenntnissen auch sämtliche Ämter für Verfassungsschutz Gebrauch machten.

Die Republikaner setzten sich gegen ihre nachrichtendienstliche Beobachtung massiv mit Hilfe von Eilanträgen zur Wehr. Sie strengten vor den Verwaltungsgerichten nahezu sämtlicher Länder Verfahren an, die in den verschiedenen Instanzen zum Teil noch heute anhängig sind.⁶ Inzwischen sind über vierzig Beschlüsse und Urteile der verwaltungsrechtlichen Erst- und Beschwerde-/Berufungsinstanzen ergangen.⁷ Dabei wurde in erster Linie die verfassungsrechtliche Einordnung des Problems sehr unterschiedlich beurteilt.⁸

Zunächst waren es die Verwaltungsgerichte *München*⁹, *Stuttgart*¹⁰ und *Hannover*¹¹, die forderten, daß die Vorschriften der Landesverfassungsschutzgesetze zur Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel dann „verfassungskonform“ zu beschränken seien, wenn die Beobachtung einer politischen Partei in Rede stehe. Es bedürfe bei Parteien zur Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einer aktiv-kämpferischen, aggressiven Haltung, wie sie in Anlehnung an das KPD-Urteil des *BVerfG*¹² an die Verfassungswidrigkeit einer Partei selbst zu stellen ist.¹³ Damit ignorierten sie den aus

³ Im einzelnen unter III. (Fn. 11, 16).

⁴ Im Rahmen der Beobachtung politischer Parteien kommen in erster Linie der Einsatz von Vertrauensleuten und sonstigen geheimen Informanten, aber auch Bildaufzeichnungen oder das Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel in Frage. Übrigens auch die Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs nach Maßgabe des GlO. Siehe dazu *Gusy*, DVBl. 1991, 1288. Eine exemplarische Auflistung findet sich bspw. in § 5 Abs. 2 nw VerfSchG.

⁵ Siehe dazu, v.a. zu den politischen Hintergründen, bereits *Funk*, KritJustiz 1989, 467.

⁶ So ist bspw. in Berlin das entsprechende Hauptsacheverfahren zur Zeit in der Berufungsinstanz. Die Berufungsverfahren in NRW und Niedersachsen wurden erst kürzlich abgeschlossen (s.u. Fn. 39, 41).

⁷ Vgl. bereits *Michaelis*, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, 1999, S. 91 ff.; siehe auch schon *Gössner*, KritJustiz 1994, 58; *ders.*, in: *Mythos Sicherheit*, Baden-Baden 1995, S. 143 ff.

⁸ Dazu ausführlich *Michaelis*, Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes, Univ. Diss. Hagen 1999, Baden-Baden 2000, S. 27 ff.

⁹ Beschl. v. 6.7.1993 – 17 E 93.976.

¹⁰ Beschl. v. 4.8.1993 – 18 K 959/93.

¹¹ Beschl. v. 8.2.1993 – 10 B 5545/92.

¹² BVerfGE 5, 85 (141).

¹³ Auch einfachgesetzlich ergab sich diese Einschränkung schon aus der sog. Aggressionsklausel im nds VerfSchG (§ 4 Abs. 1 S. 2 nds VerfSchG a.F.), die in der Folgezeit aus dem Gesetz wieder gestrichen wurde (Nds. GVBl. S. 103, vom 4.4.1995), vgl. dazu *OVG Lüneburg*, NJW 1994, 746 und Urt. v. 26.6.1997 –

dem Jahre 1975 stammenden sog. „NPD-Beschluß“ des *BVerfG*, nach dem aus der Gewinnung und Verbreitung der Meinung, eine Partei sei „verfassungsfeindlich“, der Partei gegenüber lediglich faktische Nachteile entstünden, gegen die sie durch Art. 21 GG nicht geschützt sei.¹⁴ In den übrigen Ländern traten die Verwaltungsgerichte dieser Meinung zunächst entschieden entgegen.¹⁵ Dabei verwiesen sie in der Regel *cum grano salis* auf den NPD-Beschluß. Und auch in den Beschwerdeinstanzen gewann die Ansicht Oberhand, Art. 21 GG setze der nachrichtendienstlichen Beobachtung politischer Parteien keine besonderen Schranken.¹⁶ Uneinigkeit bestand nur noch hinsichtlich des Prüfungsmaßstabes. Während einige Gerichte einen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien prüften, legten andere das Parteienprivileg zugrunde.

In der Folgezeit – mehrere Jahre ununterbrochener und überwiegend ergebnisloser Beobachtung waren verstrichen – gingen einige Gerichte aus Gründen der Verhältnismäßigkeit dazu über, weitere nachrichtendienstliche Ermittlungen zu untersagen.¹⁷

IV. Zur Entscheidung des *BVerwG* im einzelnen

Der niedersächsische Landesverband der Partei – erst nach der Änderung des *nds VerfSchG* im Jahre 1995¹⁸ vor dem *OVG Lüneburg* unterlegen¹⁹ – rief 1997 das *BVerwG* an und konnte zumindest in Teilpunkten einen (vorübergehenden) Erfolg verbuchen.²⁰

1. Zum Parteienprivileg

Das *BVerwG* stellte zunächst fest, daß eine auf den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen gestützte Beobachtung politischer Parteien mit dem Parteienprivileg (Art. 21 Abs. 2 S. 2 GG) grundsätzlich vereinbar sei. Denn die Beobachtung an sich stelle schon keine rechtliche Sanktion im Sinne der Rechtsprechung des *BVerfG*²¹ dar. Auch aus der Verbreitung der so gewonnenen Erkenntnisse entstünden für die Partei lediglich faktische Nachteile, gegen die sie durch Art. 21 GG nicht geschützt sei.

Das *BVerwG* beläßt es an dieser Stelle also bei der unkritischen Wiedergabe des NPD-Beschlusses²² aus dem Jahre 1975, ohne sich damit auseinanderzusetzen, ob die damalige Argumentation fortwäh-

13 L 838/95; *BVerwG*, DÖV 1995, 692. Ähnlich auch: § 6 Abs. 4 schl-holst *VerfSchG*, § 4 Abs. 2 *brdbg VerfSchG*.

¹⁴ *BVerfGE* 40, 287 (291 ff.).

¹⁵ U.a. *VG Düsseldorf*, Beschl. v. 29.4.1993 – 1 L 5758/92; *VG Saarlouis*, Beschl. v. 11.11.1993 – 11 F 205/93; *VG Mainz*, Beschl. v. 14.12.1993 – 1 L 3344/93; *VG Bremen*, Beschl. v. 30.5.1996 – 2 V 114/95.

¹⁶ U.a. *VGH München*, Beschl. v. 7.10.1993 – 5 CE 93.2327, hierzu: *Bär*, BayVBl. 1994, 427; *VGH Mannheim*, Beschl. v. 11.3.1994 – 10 S. 2386/93, NVwZ 1994, 794; *OVG Münster*, Beschl. v. 13.1.1994 – 5 B 1236/93, NVwZ 1994, 588; *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 21.9.1993 – 13 M 978/93, NJW 1994, 746 (das OVG stützte nun aber ein Beobachtungsverbot auf § 4 Abs. 1 Satz 2 *nds VerfSchG* a.F., der daraufhin wenig später gestrichen wurde, s.o. Fn. 13).

¹⁷ *VG Mainz*, Urt. v. 10.12.1997 – 7 K 102/94, dazu: *OVG Koblenz*, Urt. v. 10.9.1999 – 2 A 11774/98, DÖV 2000, 258; *VG Berlin*, NJW 1999, 806, vgl. dazu *Michaelis*, a.a.O. (Fn. 7).

¹⁸ Siehe oben Fn. 13.

¹⁹ Urt. v. 26.6.1997 – 13 L 838/95.

²⁰ Vgl. *Michaelis*, NVwZ 2000, 399 (400).

²¹ *BVerfGE* 39, 334 (357 f.); 40, 287 (291); 63, 266 (305 f.).

²² *BVerfGE* 40, 287 (291 ff.).

rend überzeugen kann. Dabei gilt nach der heutigen Verfassungslehre als nahezu gesichert, daß auch faktische Eingriffe durch die Grundrechte abgewehrt werden, wenn sie unter Inanspruchnahme hoheitlicher Amtsautorität erfolgen und in ihrer Wirkung auch schwerwiegende Folgen für den grundgesetzlich geschützten Freiheitsraum zeitigen können.²³ So hätte man im vorliegenden Fall – wie etwa auch *Murswiek*²⁴ vertritt – durchaus eine ganz bewußte Manipulation des Verhaltens der Öffentlichkeit, die indirekt auf eine Verhaltensänderung der Partei selbst abzielt, feststellen können. Denn durch die bezweckte Reaktion der Öffentlichkeit soll gerade darauf hingewirkt werden, den Einfluß der gesamten Partei im politischen Willensbildungsprozeß zu schwächen.

2. Zur Parteienfreiheit

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab sei vielmehr, so der 1. Senat, Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG, hier namentlich das Recht der Partei auf Selbstbestimmung.²⁵ Zu dessen Kernbereich gehöre das Recht der Parteien, selbst und ohne staatliche Einflußnahmen oder Überwachung über ihre Ziele, Organisation und Tätigkeiten zu entscheiden.²⁶

Bislang waren die Verwaltungsgerichte überwiegend davon ausgegangen, nicht die Statusrechte des Art. 21 Abs. 1 GG, sondern sein Abs. 2 sei die verfassungsrechtliche Abwehrbestimmung, sobald die staatliche Maßnahme mit einer vermeintlichen oder antizipierten Demokratiegefährdung seitens der Partei gerechtfertigt würde.²⁷ Die freilich sehr liberale Rechtsprechung des *BVerfG* zu Art. 21 Abs. 2 GG wurde dabei insofern mißverstanden, als dem Parteienprivileg – letztlich eine Schranke – über die Statusrechte der Partei hinaus ein eigener materiellrechtlicher Schutzbereich zugesprochen wurde. Hier hat das *BVerfG* zurecht zur Klärung beigetragen.

Zur inhaltlichen Ausgestaltung des Parteienprivilegs muß grundsätzlich auf den Schutzbereich des Art. 21 Abs. 1 GG zurückgegriffen werden. Denn das sog. Anknüpfungsverbot (das Verbot der Geltendmachung einer Verfassungswidrigkeit vor dem Spruch des *BVerfG*) – bzw. positiv ausgedrückt das Toleranzprinzip – ist schon begrifflich nicht Bestandteil eines Privilegs für politische Parteien. Auch gegenüber sonstigen Vereinigungen darf die rechtliche Wirkung eines Verbots erst nach dessen Ausspruch greifen. Soviel ergibt sich bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip.²⁸ Privilegiert werden Parteien lediglich hinsichtlich des Verfahrens und des Entscheidungsmonopols des *BVerfG*. Dem Schutz der Betätigung wurde notwendigerweise ein Schutz der Parteiorganisation gegen Auflösung außerhalb eines Verfahrens nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG an die Seite gestellt. Das Toleranzprinzip leitet sich nur soweit aus dem Parteienprivileg ab, wie es eine zeitliche Trennlinie ex nunc vorgibt, bis zu der es Geltung beanspruchen kann. Es hat insofern auch nur eigene materiellrechtliche Wirkung, als vor dem Verbotsausspruch der ungeschmälerte Genuß der Parteienfreiheit und Chancengleichheit gewährleistet

²³ Vgl. *Bethge*, VVDStRL 57 (1998), S. 10 (49 f.) m.w.N.

²⁴ DVBl. 1997, 1021 (1029).

²⁵ Vgl. dazu *BVerfGE* 80, 244 (253 f.).

²⁶ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 56 ff.

²⁷ Siehe dazu schon *Michaelis*, a.a.O. (Fn. 7), S. 95 ff.

²⁸ Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 148; *Henke*, BK-GG, Art. 21 Rn. 367.

ist, auch in Ansehung späterer Rechtsfolgen. Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung sind also die Statusrechte politischer Parteien.²⁹

3. Das Prinzip der „Streitbaren Demokratie“

Das Selbstbestimmungsrecht der Partei finde jedoch nach Ansicht des *BVerwG* seine Schranke in der Grundentscheidung des Grundgesetzes für eine „Streitbare Demokratie“. Beide Prinzipien seien mit Hilfe des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit einem angemessenen Ausgleich zuzuführen. Daher seien Maßnahmen, die in den Binnenbereich der Partei hineinwirken, z.B. deren Willensbildung ausforschen, nur ausnahmsweise zu rechtfertigen.

Das Prinzip der Wehrhaftigkeit oder Streitbarkeit der Demokratie ist überwiegend als Begrenzung der Freiheit, die die Demokratie auch ihren eigenen Feinden gegenüber gewährleistet, anerkannt. Trotzdem stellt sich auch hier die Frage, ob das Gericht von richtigen Prämissen ausgeht. Bislang ist zumindest umstritten, ob das Prinzip der Streitbaren Demokratie hinreichend bestimmt und geeignet ist, daraus weitergehende Einschränkungen von Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten herzuleiten.³⁰ Zudem leitet es sich als einer der drei wesentlichen Normen neben Art. 9 Abs. 2 und Art. 18 GG gerade aus Art. 21 Abs. 2 GG ab, mithin der einzigen Schranke der Parteienfreiheit.³¹ Die Auslegung eines unzureichend konkretisierten Prinzips würde damit die Norm leerlaufen lassen, die gerade für das Prinzip selbst konstituierend ist.

Sicherlich geht es bei der nachrichtendienstlichen Beobachtung einer Partei (noch) nicht um deren Verbot. Allein der Antrag dazu steht unter Opportunitätsvorbehalt. Da von einem Antrag abgesehen werden kann, ist es möglich, daß es nicht verbotene aber gleichwohl verfassungsfeindlich eingestellte Parteien gibt. Dieser Umstand erweist sich aber erst im Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts, zuvor darf von ihm keine rechtliche Wirkung ausgehen. Auch der Verzicht auf die Antragstellung kann ja verschiedene Gründe haben: Die politische Partei kann völlig unbedeutend sein, eine (rein) politische Auseinandersetzung also bereits hinreichend erfolversprechend, ihr Fortbestand im Untergrund kann aber auch eine wesentlich größere Gefahr darstellen als ihre Teilhabe an der politischen Willensbildung. Denkbar ist aber auch, daß die antragsbefugten Organe selbst zweifeln, ob sie mit ihrem Antrag Erfolg haben werden.

Gäbe es allerdings die Möglichkeit, die Eingriffsvoraussetzungen einer nachrichtendienstlichen Beobachtung weiter zu fassen als die (auch vom Gesetzestext her nahezu gleichlautenden³²) Voraussetzungen der Verfassungswidrigkeit einer Partei, bestünde im Einzelfall durchaus die Gefahr, daß durch Maßnahmen der Exekutive bzw. durch deren faktische und rechtliche Auswirkungen³³ das Recht einer Partei auf Chancengleichheit mit dem Recht auf Bildung und Ausübung einer Opposition beeinträch-

²⁹ Wie hier *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, S. 199 ff.; *Murswiek*, a.a.O. (Fn. 24).

³⁰ Vgl. *Simon*, abw. Meinung, BVerfGE 63, 298 (311).

³¹ *Jarass*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 21, Rn. 30.

³² Art. 21 Abs. 2 Satz 1 GG – sowie seine Auslegung durch das *BVerfG* v.a. in den SRP- und KPD-Urteilen – stand u.a. der Formulierung der Eingriffsvoraussetzungen in den Verfassungsschutzgesetzen Pate, vgl. §§ 3 Abs. 1, 4 BVerfSchG, § 3 nw VerfSchG.

³³ Hierzu ausführlich *Michaelis*, a.a.O. (Fn. 8), S. 174 ff.

tigt werden könnte. Mit Hilfe der Streitbaren Demokratie könnte also der dieses Prinzip im Bereich des Parteienrechts erst legitimierende Art. 21 Abs. 2 GG umgangen werden.

Könnte indes nicht auf das Prinzip der Streitbaren Demokratie zurückgegriffen werden, hätte dies zur Konsequenz, daß Art. 21 Abs. 2 GG, also die Einleitung eines Verbotsverfahrens, die einzige Legitimation für einen Eingriff in die Freiheit der Parteien böte. Überwachungsmaßnahmen wären grundsätzlich nur soweit verfassungsrechtlich legitimiert, als sie für die Beurteilung der Frage, ob ein Antrag auf Verbot der Partei zu stellen ist, dienlich und auch erforderlich sind.³⁴ Für diesen Fall müssten die Innenministerien, entsprechend dem Urteil des *BVerfG* zum Verbot der KPD³⁵, zumindest den Anfangsverdacht einer aktiv-kämpferischen, aggressiven Haltung der Partei nachweisen.³⁶ Die Anwendung des Ensembles nachrichtendienstlicher Ausforschung sowie deren alljährliche publizistische Aufbereitung in Verfassungsschutzberichten stellte anderenfalls eine unzulässige hoheitliche Verruf- oder Feinderklärung dar.

4. Rechtfertigung des Eingriffs

Zuletzt stellt das *BVerwG* ausdrücklich klar, daß der Einsatz von Vertrauensleuten, sonstigen geheimen Informanten und Gewährspersonen sowie verdeckten Ermittlungen und Befragungen „einen schwerwiegenden Eingriff in die durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 und 2 GG geschützte Freiheitssphäre der Partei“ darstellt. Namentlich der Einsatz von Vertrauensleuten sei geeignet, „den parteiinternen Meinungsaustausch zu verunsichern sowie die Willensbildung nachteilig zu beeinflussen und auf diese Weise auch mittelbar auf die Betätigung und die Erfolgchancen der Partei nach außen einzuwirken“.³⁷ Die Rechtsprechung des *BVerfG*, nach der die Aufnahme einer Partei in den Verfassungsschutzbericht lediglich faktische Nachteile nach sich zöge³⁸, hält das *BVerwG* an dieser Stelle nicht auf den Bereich der Beobachtung für übertragbar. Gerade auf diese Argumentation hatten sich die meisten Verwaltungsgerichte bislang zurückgezogen. Demgemäß setze „die Anordnung heimlicher Informationsbeschaffungen eine besondere Abwägung voraus, die dem Selbstbestimmungsrecht der Partei Rechnung trägt“. Um dies nachzuholen, verwies das *BVerwG* das Verfahren zurück an das *OVG Lüneburg*.

Das *OVG Lüneburg*³⁹ verwarf zunächst die vom Innenministerium als „Saubermannpolitik“ bezeichnete Argumentation der Klägerin, ihr Programm und ihre Satzung stünden mittlerweile auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung. Auch würden öffentliche Äußerungen und programmatische Aussagen einer strengen Kontrolle unterworfen, Extremisten würden aus der Partei konsequent ausgeschlossen. Teile der Partei – so das *OVG* – hingen aber den bis 1993 offen zutage getretenen ausländerfeindlichen Tendenzen weiter an. Innerhalb der Partei würden Meinungsunter-

³⁴ Ebenso: *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 21 Rn. 30; *Ipsen*, in: Sachs, GG, Art. 21 Rn. 197; *Preuß*, in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, Art. 21 Rn. 38.

³⁵ S.o. Fn. 12.

³⁶ So auch die Ansicht einiger Verwaltungsgerichte, s.o. Fn. 9-11.

³⁷ Vgl. dazu auch *VG Berlin*, NJW 1999, 806 (807).

³⁸ Siehe *BVerfGE* 39, 334 (357 f.).

³⁹ Urt. v.19.10.2000 -11 L 87/00.

schiede und Richtungskämpfe ausgetragen, deren Ausgang noch offen sei und dem Beklagten Anlaß zu weiterer Beobachtung geben.⁴⁰ Außerdem lehne die Partei die parlamentarische Demokratie des GG weiter ab und pflege Kontakte zu anderen rechtsextremen Parteien und Einzelpersonen. Hierzu führte das Gericht umfangreiche Beispiele i.F. von aktuellen Äußerungen führender Parteimitglieder und offiziellen Parteipublikationen an. Für die Gewinnung derartiger Anhaltspunkte und die Beobachtung der zukünftigen Entwicklung der Partei sei der Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel – v.a. auch V-Leute – weiterhin notwendig, da sie allgemein zugänglichen Quellen nicht zu entnehmen seien. In Anbetracht der aktuellen Einschätzung seien damit verbundene Nachteile für die Partei weiterhin gerechtfertigt.⁴¹ Daher gab es letztlich der Berufung gegen das Beobachtungsverbot erneut statt.

Aus der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel resultieren nicht bloß faktische Nachteile für politische Parteien, sie stellt einen erheblichen Eingriff in Art. 21 GG dar. Mit dieser im Grunde simplen Feststellung zieht das *BVerwG* zumindest bezüglich der nachrichtendienstlichen Beobachtung von Parteien⁴² einen Schlußstrich unter die kritiklose Anwendung der Rechtsprechung des *BVerfG* aus den 70er Jahren zur Erwähnung in den Verfassungsschutzberichten. Immer wieder waren die verschiedenen Verwaltungsgerichte auf diese Weise einer sehr diffizilen Auseinandersetzung mit verfassungsrechtlichen Dogmen aus dem Wege gegangen.

Bei der Abwägung der konstitutionellen Garantien politischer Parteien mit dem Prinzip der Streitbarkeit bedarf es sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht einer klaren Grenzziehung, im Prinzip einer Schranken-Schranke. Es besteht sonst die Gefahr, daß die Demokratie, im Bestreben, sich zu schützen, ihre eigenen Fundamente unterminiert. Dieses *Dilemma der Streitbaren Demokratie* muß aber nicht unweigerlich als Irrfahrt zwischen *Scylla* und *Charybdis* verstanden werden.⁴³ Es gilt eine Zwischenposition zu finden, die das Dilemma wenn nicht beseitigt, so doch weitestgehend entschärft. Also ein Versuch einer Synthese zwischen dem Prinzip der Toleranz gegenüber allen politischen Auffassungen und dem Bekenntnis zu gewissen unantastbaren Grundwerten der Staatsordnung.⁴⁴

So muß die Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel bei Vorliegen entsprechender aktueller Anhaltspunkte in zeitlicher Hinsicht beschränkt sein. Das *BVerwG* enthält sich hier leider konkreter Vorgaben. Nach seiner Ansicht „*wäre es mit dem bundesrechtlichen Prinzip der streitbaren Demokratie nicht vereinbar und liefe der den Ämtern für Verfassungsschutz übertragenen Aufgabe zuwider, über eine allgemeine, kurz bemessene – etwa zweijährige – Verwertungsfrist Anhaltspunkte für den Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen ohne konkreten Hinweis darauf auszuklammern, daß sie durch Entwicklungen in der politischen Partei überholt oder aus sonstigen Gründen obsolet sind. Auf der anderen Seite könnte es mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit unvereinbar sein, wenn ein-*

⁴⁰ So auch *OVG Koblenz*, s.o. Fn. 17.

⁴¹ Mit ähnlicher Begründung mittlerweile auch *OVG Münster*, Urt. v. 21.12.2000 – 5 A 2256/94.

⁴² Hierzu gilt das unter 1. Gesagte.

⁴³ Auch *Backes/Jesse*, Streitbare Demokratie in der Krise?, sprechen von „*der Scylla der Stigmatisierung des politischen Extremismus*“ und der „*Charybdis seiner Hofierung oder Ignorierung*“, in: *dies.* (Hrsg.), *Jahrbuch Extremismus und Demokratie*, Bd. 8 (1996), Baden-Baden 1997, S. 13 (15).

⁴⁴ *BVerfGE* 5, 85 (139).

mal gegebene Verdachtsmomente zu einer „Dauerbeobachtung“ mit nachrichtendienstlichen Mitteln führten, obwohl sich nach umfassender Aufklärung durch eine mehrjährige Beobachtung der Verdacht verfassungsfeindlicher Bestrebungen nicht bestätigt hat und die für die Beobachtung maßgeblichen tatsächlichen Umstände im wesentlichen unverändert geblieben sind.⁴⁵

Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gebietet zudem, die Schwere der jeweiligen Eingriffsmöglichkeit von dem gegenwärtigen Gefährdungspotenzial abhängig zu machen. Prinzipiell ist ein nachrichtendienstliches Mittel erst dann einsetzbar, wenn mildere Mittel entweder erfolglos oder von Anfang an aussichtslos sind. Dabei dürfen die Statusrechte politischer Parteien nicht grundsätzlich in Frage gestellt werden. Dies ist der Fall, wenn die nachrichtendienstlichen Mittel Zugang zu innerparteilichen Strukturen sowie Einwirkungsmöglichkeiten auf die innerparteiliche Willensbildung eröffnen, hier vor allem in Form von V-Leuten, bzw. zu Einschüchterungen führen. Gerade solche intensivsten Geheimmittel werden durch die Ämter für Verfassungsschutz aber immer wieder mit der Notwendigkeit nicht öffentlich erkennbarer Zielsetzungen begründet.

Hier klafft mit zunehmender Eingriffsintensität eine immer weiter auseinanderdriftende Schere zwischen Binnen- und Außenwirkung einer Partei. Denn die typische Betätigung der politischen Partei ist öffentlich. Die Partei wirbt um Unterstützung des Wählers für ihre Auffassungen und Ziele. Letztlich geht es um deren Geltendmachung im Rahmen einer Teilhabe an staatlicher Gewalt. In dieser Hinsicht können sich extremistische Parteien in der Regel nicht völlig tarnen, da sie dann ihr Selbstverständnis verrietten und die eigene Anhängerschaft verwirrten. Die Ziele einer Partei, die in der Öffentlichkeit steht, stehen muß, sind fast ausnahmslos mit hinreichender Klarheit aus ihren Programmen, ihren Grundsatzserklärungen und Beschlüssen, den Reden ihrer führenden Funktionäre, dem Parteischrifttum und dem Verhalten der Partei in der politischen Auseinandersetzung, also aus jedermann zugänglichen Quellen zu entnehmen.⁴⁶ Dies läßt sich auch hervorragend an der Berichterstattung in den Verfassungsschutzberichten ablesen; selbst bei Parteien, die mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachtet werden, finden sich so gut wie ausschließlich öffentlich zugängliche Informationen. Der Einsatz eines V-Mannes etwa wäre nicht erforderlich.⁴⁷

Das Zurückstehen des Bedürfnisses nach umfassender Gefahrenaufklärung fällt demnach umso leichter, als das (abstrakte) Gefährdungspotential einer politischen Partei für die freiheitliche Grundordnung in der Regel nicht subversiver Natur ist, sondern sich typischerweise erst durch Teilhabe an der staatlichen Gewalt umsetzt und in der damit zuvor erforderlichen Teilnahme am politischen Mei-

⁴⁵ BVerwGE, NJW 2000, 824 (827).

⁴⁶ Die Annahme eines elitären Zirkels der Parteiführung, der es schafft, bis zur Erreichung einer gefestigten Machtstellung im Staate, sowohl die Öffentlichkeit als auch seine gesamte Parteibasis und Wählerschaft grundlegend zu täuschen, ist nicht realistisch. Zudem bedarf auch die Umsetzung politischer Ziele einer breiten Akzeptanz in der Öffentlichkeit bzw. Anhängerschaft. Es dürfte dem Verfassungsschutz in einem solchen Fall auch schwerfallen, für derartige Annahmen Anhaltspunkte zu sammeln.

⁴⁷ Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, S. 490 bringt dies auf den Punkt: „Zur Vorbereitung eines Verbotsantrages bedarf es daher kaum je mehr als einer Beobachtung der öffentlichen Tätigkeit einer verdächtigen Partei.“; vgl. dazu auch das Interview mit Hans-Jürgen Förster, Brandenburger Verfassungsschutzchef, zur Beobachtung der NPD, in: Der Spiegel 32/1998, S. 29.

nungskampf ohnehin der Kontrolle einer kritischen Öffentlichkeit ausgesetzt ist.⁴⁸ Wird eine Partei nicht nach außen tätig, tritt sie z.B. nicht im Wettbewerb mit anderen Parteien und sonstigen auf die Bildung der öffentlichen Meinung Einfluß nehmenden Einrichtungen und Verbänden dafür ein, die Bürger von der Richtigkeit ihrer politischen Anschauung zu überzeugen, oder ist sie so unbedeutend, daß eine öffentliche Auseinandersetzung mit ihren politischen Äußerungen nicht einmal ansatzweise zu verzeichnen ist, fehlt ihr nach der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits ein wesentliches Merkmal der Parteieigenschaft im Sinne von Art. 21 GG und § 2 PartG.⁴⁹ Eine Ausforschung mit Hilfe nachrichtendienstlicher Mittel wie etwa V-Leuten kann demnach allenfalls ausnahmsweise bei immensen Gefahrenlagen wie etwa der Vorbereitung eines Staatsstreiches oder anderen Aktionen, insbesondere strafbare Handlungen⁵⁰, mit unmittelbarer Gefahr für die staatliche Ordnung zu rechtfertigen sein.⁵¹

⁴⁸ So zurecht *VG Berlin*, NJW 1999, 806 (807).

⁴⁹ BVerfGE 91, 262 (268) – Nationale Liste; 91, 276 (286) – FAP.

⁵⁰ Allerdings muß dabei jeweils der Frage nachgegangen werden, ob nicht polizeiliche oder staatsanwaltliche Ermittlungsverfahren einzuleiten sind.

⁵¹ *Seifert*, a.a.O. (Fn. 46); vgl. auch *Schmidt*, a.a.O. (Fn. 29), S. 254.

Die Verwirklichung innerparteilicher Demokratie und die Transparenz innerparteilicher Entscheidungsprozesse für die Öffentlichkeit

Andrea De Petris, Rom*

Einleitung

Die innerparteiliche Demokratie und die Transparenz der innerparteilichen Entscheidungsprozesse stellen eine entscheidende Frage für die deutsche Parteienstaatslehre dar. Diese hat nach der Entstehung von Art. 21 GG 1949 und des Parteiengesetzes 1967 die Rolle der Parteischiedsgerichtsbarkeit in Bezug auf ihre Verwirklichung eingehend analysiert.

Neben den, in diesem Heft veröffentlichten Interviews¹ mit den Präsidenten von vier Bundesparteigerichten, die über ihre eigenen Erfahrungen in der Parteischiedsgerichtsbarkeit berichten, werden im folgenden die Grundlagen der Demokratie und der Transparenz der Entscheidungsprozesse innerhalb der deutschen Parteien dargestellt.

Nach einer Einführung in die Begriffe „Parteienstaat“ und „Parteiendemokratie“, in der die grundsätzliche Bedeutung der innerparteilichen Demokratie erläutert wird, soll deren Rolle im Parteiengesetz erklärt werden. Danach werden die in den § 10 und § 14 PartG enthaltene Gewährleistung der Mitgliedsrechte und die Tätigkeit der Parteischiedsgerichte in bezug auf die Auseinandersetzungen zwischen Partei und einzelnen Anhängern untersucht. Die Merkmale der Schiedsgerichtsbarkeit der einzelnen im gegenwärtigen Bundestag vertretenen Parteien werden abschließend in einer Tabelle zusammengefaßt.

1. Die Bedeutung der innerparteilichen Demokratie in der deutschen Parteienstaatslehre

Art. 21 GG enthält die Leitsätze der von Gerhard Leibholz entwickelten Parteienstaatslehre. Der Begriff „Parteienstaat“, der eigentlich auf Otto Koellreutter zurückgeht², wurde von Leibholz, der von 1951-71 Mitglied des Bundesverfassungsgerichts war, fertig ausgearbeitet³. Nach Leibholz sind es die Parteien, die die Bürger „erst organisieren und aktionsfähig machen. Sie schließen die Wähler erst zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammen und erscheinen so als das Sprachrohr, dessen sich das mündig gewordene Volk bedient, um sich artikuliert äußern zu können.“ Ohne politische Parteien

* Der Verfasser ist beschäftigt als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität „La Sapienza“.

¹ MIP 2000, S. 109 ff.

² Koellreutter, Die politischen Parteien im modernen Staate, Breslau 1926, S. 86 ff.

³ Leibholz, Strukturprobleme der modernen Demokratie, Karlsruhe 1958, S. 71 ff.; ders., Parteienstaat und repräsentative Demokratie, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 66 (1951), S. 11 ff.

wäre das Volk nicht in der Lage, „Einfluß auf das staatliche Geschehen auszuüben und sich somit in der politischen Sphäre zu verwirklichen“⁴.

Diese Verwandlung der Parteien in „de facto Staatsorgane, die den Willen des Volkes verkörpern und in staatliches Handeln umsetzen“⁵ wurde schon im Oktober 1958 von Konrad Hesse in der Wiener Jahrestagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer kritisiert, als er ein Gegenmodell zur Parteienstaatslehre von Leibholz entwickelte.

Hesse ging davon aus, daß in der modernen Industriegesellschaft „die wachsende Komplizierung der Verhältnisse mit einer immer geringer werdenden Überschaubarkeit und Durchsichtigkeit der politischen Zusammenhänge einhergeht und die gestaltende Formung der Meinungen und Strömungen notwendig macht“⁶. Parteien wären demnach keine Übermittler des Volkswillens in den Staatswillen, sondern vielmehr eigenständig intervenierende Faktoren, die Interessen und Bestrebungen nicht nur sammeln, bündeln und in staatliche Politik umsetzen, sondern auch auswählen und in den Gesamtkontext einbinden, die Kompromisse schließen, als ungerechtfertigt erscheinende Anliegen abwehren und schließlich das Endergebnis gegenüber dem Volk rechtfertigen⁷.

Daher hätten die Parteien also eine widersprüchliche Doppelfunktion, da sie in eigenverantwortlicher Entscheidung Politik einerseits gestalten und legitimieren würden, andererseits „Mittel und Mittler politischer Herrschaft“⁸ seien. Die in Art. 21 I 1 GG enthaltene Formulierung „Mitwirkung“ sollte daher eine umfassendere Bedeutung erhalten, um die Verwandlung dieser Mitwirkung in ein „Quasimonopol“ der Parteien im Prozeß der politischen Willensbildung zu vermeiden.

Man sollte diesen Prozeß der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung als gesellschaftlich-politischen Komplex verstehen, einen Prozeß, der nicht nur durch Art. 21, sondern auch durch Art. 20 GG (Verfassungsgrundsätze; Widerstandsrecht), Art. 5 GG (Recht der freien Meinungsäußerung), Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) und Art. 9 GG (Vereinigungsfreiheit) geregelt wird.

Hesse ging davon aus, daß die Parteien als „Zwischenglieder zwischen dem Einzelnen und dem Staat [...] daseinsnotwendige Faktoren für den modernen Staat“⁹ geworden sind. Sie sind Mitwirkende an der politischen Willensbildung, genießen dabei eine gewisse Vorrangstellung, ohne daß ihnen jedoch die Rolle des eigentlichen Trägers des gesamten Willensbildungsprozesses zukommt: Vielmehr als einem „Parteienstaat“ entsprach die daraus folgende Staatsordnung einer „Parteiendemokratie“, ein Begriff, dessen Betonung auf dem zweiten Teil des Wortes liegen muß.

Daß Hesses Modell der Parteiendemokratie keine realistische Alternative zum Parteienstaat darstelle, weil sie auf dem vermeintlichen Dualismus von Gesellschaft und Staat beruhe, die Komplexität der politischen Willensbildung übersehe, sich auf die Stellung der Parteien im Staat konzentriere und die

⁴ Leibholz, Der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, (1955) in: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert, nachgedr. in: Die Repräsentation in der Demokratie, Berlin 1973, S. 225.

⁵ Stöss, Parteienstaat oder Parteiendemokratie?, in: Gabriel/Niedermayer/Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Berlin 1997, S. 19.

⁶ VVDStRL 17, S. 19.

⁷ Stöss, a.a.O., S. 26.

⁸ Lange, Politische Soziologie. Eine Einführung, Berlin-Frankfurt a.M. 1964, S. 63.

⁹ Hesse, a.a.O., S. 19.

Defizite der Parteien hinsichtlich ihrer Verankerung in der Gesellschaft vernachlässige¹⁰, kann man vielleicht unter bestimmten Umständen auch zubilligen. Nehmen jedoch die Parteien eine entscheidende Rolle ein, dann sollte man nicht nur nach einer Verbesserung der Kommunikation zwischen Parteien und Bürgern streben, sondern auch die Verhältnisse zwischen Parteien und Mitgliedern in Betrachtung ziehen. Es ist daher kein Zufall, daß die Gewährleistung der innerparteilichen Demokratie ein Hauptziel des im 1967 herausgegebenen *Parteiengesetzes* darstellt¹¹.

2. Die innere Demokratie im Parteiengesetz

2.1. Wesen des Parteistatuts

Das Gebot der inneren Demokratie in den politischen Parteien kommt schon im § 6 PartG vor, der die Satzung und das Programm der politischen Gruppierungen betrifft. Dessen Abs. II schreibt den Parteien vor, daß ihre Satzungen Bestimmungen über die Aufnahme, den Austritt, die Rechte und die Pflichten ihrer Mitglieder sowie über die Ordnungs- und Ausschlußmaßnahmen gegen einzelne Anhänger und Gebietsverbände enthalten müssen. Ein politisch bewußter Bürger tritt hauptsächlich in eine Partei ein, um Zustimmung für seine politische Meinung zu gewinnen, in der inneren Hierarchie seiner Partei aufzusteigen und dadurch mit der Unterstützung der Wähler in der staatlichen Ordnung beide zu vertreten. Daher besteht die Gefahr von Auseinandersetzungen innerhalb der Parteien zwischen einzelnen Mitgliedern und Parteivorstand, oder zwischen Parteivorstand und Gebietsverbänden. Aus diesem Grund muß jede Partei über ein Statut verfügen.

Das Statut verwandelt sich nach der Gründung der Partei in eine gewissermaßen „private“ Verfassung. Die Parteianhänger unterstellen ihre Mitgliedschaftsrechte der Satzung und sind laut Vereinigungsrecht rechtskräftig an sie gebunden. Ihre Gültigkeit ist vom Staat innerhalb der allgemeinen Unabhängigkeit der Vereinigungen gewährt¹². Das Parteiengesetz beschränkt diese Unabhängigkeit der Parteien durch §§ 10 (Rechte der Mitglieder), 14 (Parteischiedsgerichte) und 16 (Maßnahmen gegen Gebietsverbände), indem es vorschreibt, daß diese unabhängig Schiedsgerichte gründen dürfen, die nach den wesentlichen demokratischen Grundsätzen die innerparteilichen Streitigkeiten schlichten, über die Verstöße gegen die internen Regeln entscheiden und den tatsächlichen demokratischen Charakter der Ordnungsmaßnahmen von Vorstandsorganen gegen einzelne Mitglieder oder Gebietsverbände prüfen.

2.2 Die Rechtmäßigkeit der Ordnungsmaßnahmen der Parteien

Die Frage der Rechtmäßigkeit der parteilichen Ordnungsmaßnahmen scheint nun gelöst¹³, nicht zuletzt, weil das Parteiengesetz selbst die Parteien befugt, diese Maßnahmen anzuordnen¹⁴. Man darf jedoch nicht vergessen, daß es immer noch um privatrechtliche Organisationen geht: Alle inneren Vorschriften, einschließlich der Regelung der Verhältnisse zwischen Partei und Mitgliedern, sind da-

¹⁰ Stöss, a.a.O., S. 35.

¹¹ BGBI. I 1994, S. 149.

¹² RGZ 1965, 143; BGHZ 13, 5 (11); 21, 370 (373); BGH JZ 1959, 666; Meyer-Cording, Die Vereinsstrafe, Tübingen 1957, S. 43.

¹³ BGHZ 21, 370 (373); 29, 352 (354).

¹⁴ Vgl. §§ 6 II 4 – 5, 16 PartG.

her privatrechtlich, abgesehen davon, ob sie Ordnungsmaßnahmen darstellen oder nicht¹⁵. Hauptziel dieser Vorschriften ist die Bewahrung der Funktionsfähigkeit und der Organisation der Partei durch Ordnungs-, Präventiv- und Sondermaßnahmen, mit Hilfe derer die angestrebten Parteiziele erreicht werden können.

Grundlage der Rechtmäßigkeit dieser Vorschriften ist wiederum Art. 21 II 3 GG, der die Parteien zur Achtung der wesentlichen demokratischen Grundsätze in ihrer inneren Ordnung verpflichtet.

Einerseits dienen die Parteien der demokratischen Staatsform, da sie das entscheidende Mittel zur politischen Willensbildung des Volkes darstellen und damit das in Art. 20 II 2 GG enthaltene Gebot verwirklichen, andererseits kann auch der einzelne *Parteibürger* dank dieser Verfassungsnorm seine eigenen Rechte geltend machen.

3. Die innerparteiliche Gerichtsbarkeit nach dem Parteiengesetz

Das Parteiengesetz hält zurecht die innerparteiliche Demokratie für eine wichtige Frage in bezug auf die Stabilität der gegenwärtigen Staatsordnung und schreibt in diesem Zusammenhang den Parteischiedsgerichten eine wesentliche Rolle zu.

3.1 § 10 PartG: Rechte der Mitglieder

Neben der Regelung der Annahme- und der Ablehnungsbedingungen des Aufnahmeantrags eines Bürgers sowie von Wahlrecht und Wählbarkeit innerhalb der Partei, behandelt § 10 PartG die Wahrnehmung der Rechte einzelner Mitglieder in bezug auf ein Ausschlußverfahren.

Darum geht es schon in § 6 II 4 PartG, dem zufolge die Parteien in ihren Satzungen Vorschriften über Ordnungs- und Ausschlußmaßnahmen gegen ihre Mitglieder einfügen müssen. Nach § 10 III PartG schreibt die Satzung die zulässigen Ordnungsmaßnahmen, die Gründe, die zu ihrer Anordnung berechtigen und die Parteiorgane, die sie anordnen dürfen, vor.

§ 10 III 1 PartG fordert die genaue Angabe der erlaubten Maßnahmen gegen die Mitglieder. Übliche Ordnungsmaßnahmen sind: Erteilung einer Rüge; zeitweiliges oder endgültiges Ruhen einzelner oder aller Rechte der Mitgliedschaft; zeitweilige oder endgültige Aberkennung des Rechts zur Bekleidung einzelner oder aller Parteifunktionen; Ausschluß aus der Partei.

Henke¹⁶ unterscheidet zwischen Ordnungsmaßnahmen und Ausschluß aus der Partei – mit der Folgerung, daß § 10 III PartG den Ausschluß nicht betreffe –, weil schon § 6 II 4 PartG diesen Unterschied macht. Andere bestreiten diese Annahme¹⁷. Aufgrund der schwerwiegenden Folgen für die Mitglieder hat der Gesetzgeber zurecht die genauen Bedingungen für die Anwendung der Ausschlußmaßnahme festgesetzt – schließlich könnte ein Ausschlußverfahren aus der Partei den politischen „Tod“ eines Mitglieds bedeuten¹⁸. Dies darf aber nicht dazu führen, daß nur die anderen Ordnungsmaßnahmen durch die Satzungen der Parteien geregelt werden. Auch das Ausschlußverfahren muß in den Satzungen

¹⁵ *Lengers*, Rechtsprobleme bei Parteiausschlüssen, Diss. Bochum 1973, S. 38.

¹⁶ *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1972, S. 94.

¹⁷ *Heimann*, Die Schiedsgerichtsbarkeit der politischen Parteien, Bonn-Bad Godesberg 1977, S. 78.

¹⁸ *Bull*, Demokratie – nur im geheimen?, in: ZRP 1971, S. 196-198.

gen festgelegt werden, weil die Parteien strengere Bedingungen für seine Anwendung vorsehen könnten als die, die im § 10 IV PartG verankert sind.

Die Parteien müssen nach § 10 III 2 PartG in ihren Satzungen, in Übereinstimmung mit dem Prinzip „*nulla poena sine lege*“, die Tatbestandsmerkmale solcher Ordnungsmaßnahmen im vorhinein festlegen – ein Prinzip, das eine willkürliche Anwendung solcher Maßnahmen verbietet. Mit § 10 III PartG hat der Gesetzgeber eine Vorschrift zugunsten des Parteimitglieds gegen willkürliche Ordnungsmaßnahmen geschaffen¹⁹.

Die Parteien müssen deshalb bei der Festsetzung der Anwendungsbedingungen dieser Maßnahmen in ihren Statuten äußerst präzise sein: es muß für das Mitglied erkenntlich sein, ob und inwiefern es eine Ordnungsmaßnahme riskiert. Die Satzungen müssen außerdem deutlich vorschreiben, welche Parteiorgane die Ordnungsmaßnahmen anordnen können, während die Anwendung der strengeren Ordnungsmaßnahmen (Enthebung von Parteiämtern oder Aberkennung der Fähigkeit zu ihrer Bekleidung) schriftlich begründet werden muß: auch darauf bezieht sich die genannte Gewährleistung des § 10 III PartG.

Um eine gefährliche Willkürlichkeit der Parteien in bezug auf die Entfernung von „unbequemen“ Mitgliedern zu vermeiden, läßt § 10 IV PartG einen Ausschluß nur zu, wenn das Mitglied „vorsätzlich gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei verstößt, und ihr damit schweren Schaden zufügt“. Die Verletzung muß demnach nicht nur eines der drei für eine politische Partei grundsätzlichen Elemente betreffen, sondern auch der Partei schweren Schaden verursachen²⁰. In dringenden und schwerwiegenden Fällen sieht § 10 V 4 PartG vor, daß der Vorstand der Partei oder eines Gebietsverbandes das Mitglied von der Ausübung seiner Rechte bis zur Schiedsgerichtsentscheidung ausschließen kann. Es kann jedoch nicht vollkommen garantiert werden, daß es zu keinem willkürlichen Ausschluß der Ausübung der Mitgliedsrechte kommt. Deswegen hat der Gesetzgeber zurecht versucht, das Ausschlußverfahren auf begründete Fälle zu beschränken.

Während die Verstöße gegen die Satzung leicht nachprüfbar sind, ist dies problematischer bei Verletzungen der Grundsätze oder der Ordnung der Partei – auch weil das Gesetz über keine genauere Begriffbestimmung verfügt. Man versteht in der Regel unter „Grundsätze“ materielle, unter „Ordnung“ formelle Vorschriften²¹, die ein Verhaltensmodell vorschreiben. Man darf aber nicht nur die Begriffe „Grundsätze“ und „Ordnung“ berücksichtigen, sondern muß vielmehr, die Grenzen der Anwendung des Ausschlußverfahrens festsetzen.

Unter „Grundsätze“ sollte man daher die wesentlichen Grundlagen des materiellen Parteienrechts verstehen; manchmal beziehen sie sich dagegen auf die herrschenden „Parteirichtlinien“²² und enthalten keine Programme oder Entscheidungen des Parteitag, sondern nur deren grundsätzliche Inhalte. Dies betrifft alle geschriebenen und ungeschriebenen Verhaltensregeln sowie die innere Ordnung, die Wahl- und Finanzordnung der Partei usw.

¹⁹ BT-DS III 1509, S. 25.

²⁰ Zeuner, Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969, S. 43; Sontheimer, Anhörung von Wissenschaftlern zu dem Entwurf eines Gesetzes über die politischen Parteien (Parteiengesetz), S. 17.

²¹ Bull, a.a.O., S. 197.

²² Seifert, Erklärungen zum Gesetz über die politischen Parteien, in: Das deutsche Bundesrecht, Systematische Sammlung der Gesetze und Verordnungen mit Erläuterungen, Baden-Baden 1970, S. 28.

Die Schuld wurde vom Gesetzgeber als notwendige Voraussetzung für den Ausschluß aus der Partei angeordnet. Die Rechtslehre ist sich nicht einig, ob sich die Schuld auf die Verletzung nicht nur der Satzung, sondern auch der Grundsätze und der Ordnung der Partei bezieht²³, und § 10 IV PartG läßt diese Frage offen. Eine unabsichtliche Verletzung der Grundsätze oder der Ordnung kann ein Ausschlußverfahren wegen dessen gravierender Folgen nicht rechtfertigen²⁴.

§ 10 IV PartG verlangt dafür auch den Nachweis eines „schweren Schadens“, d.h. die Schäden müssen nachprüfbar sein und sich entweder innerhalb oder außerhalb der Partei auswirken. Die Behauptung, einen schweren Schaden erlitten zu haben, reicht deshalb nicht aus. Dies muß nachgeprüft werden und der Schaden muß auch tatsächlich schwer sein. Soll andererseits das Feststellen eines Schadens genügen, um den Ausschluß eines Anhängers zu rechtfertigen, würde der Schutz der Mitglieder wesentlich vermindert.

3.2 § 14 PartG: Parteischiedsgerichte

§ 14 PartG schreibt den Parteien die Bildung von Schiedsgerichten für die „Schlichtung und Entscheidung von Streitigkeiten der Partei oder eines Gebietsverbandes mit einzelnen Mitgliedern und Streitigkeiten über Auslegung und Anwendung der Satzung“ vor. Damit wird die Schiedsgerichtsbarkeit ein rechtsverbindliches Element der Parteiordnung, um die Befolgung der demokratischen Grundsätze innerhalb der Parteien zu gewährleisten²⁵.

§ 14 PartG enthält auch eine allgemeine Regelung der grundsätzlichen Struktur der Parteischiedsgerichte (Abs. 1), der Wahlverfahren ihrer Mitglieder einschließlich bestimmter Inkompatibilitätsvorschriften (Abs. 2 – 3) und der Grundsätze für die zu erlassenden Verfahrensvorschriften (Abs. 4).

Unter „Schlichtung“ versteht die Rechtslehre die freundliche Lösung einer Streitigkeit; unter „Entscheidung“ die Lösung einer Auseinandersetzung durch ein Urteil²⁶: Der Gesetzgeber meint damit, daß die Schiedsgerichte nicht nur innerhalb der Parteien das „Recht“ sprechen, sondern auch die Streitigkeiten ohne juristischen Inhalt schlichten müssen²⁷. Unter „Streitigkeit der Partei oder eines Gebietsverbandes mit einzelnen Mitgliedern“ versteht man jede Auseinandersetzung, in der sich Mitglied und Partei bzw. eine ihrer Gliederungen gegenüberstehen, also die Anwendung von Ordnungsmaßnahmen (einschließlich dem Ausschluß) sowie Verstöße gegen Rechte oder Pflichten, die entweder in der Satzung oder in anderen inneren Vorschriften vorgesehen sind.

Dies gewährleistet dem einzelnen Mitglied einen wichtigen Rechtsschutz gegenüber der Partei, weil jede unmittelbar auf das Mitglied bezogene Maßnahme der Kontrolle der Schiedsgerichte unterworfen ist.

Die weiteste Zuständigkeit der Parteigerichte ist von § 14 I 1 PartG für die Auslegung und Anwendung von Satzungsvorschriften vorgesehen. Diese Zuständigkeit muß nicht nur im geltenden Partei-

²³ Dagegen *Breithaupt*, JZ 1967, S. 563; *Strunck*, Parteiausschlußverfahren wegen innerparteilicher Opposition, Diss. Köln 1974, S. 18; *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964, S. 94; anderer Meinung *Lengers*, a.a.O., S. 44 ff.

²⁴ *Heimann*, a.a.O., S. 84.

²⁵ BT-DS III 1509, S. 23.

²⁶ *Seifert*, a.a.O., S. 32.

²⁷ BT-DS III 1509, S. 23.

statut, sondern auch in den sog. *Nebenordnungen* – wie der Wahl- oder Schiedsordnung der Partei – festgesetzt werden.

Über die Bildung von Schiedsgerichten entscheiden die höchsten Organe der Partei in der Regel auf Bundes- und auf Landesebene, während bei den *Landesparteien* die Landes- und Bezirksebenen zuständig sind. Das schließt die Bildung von Schiedsgerichten auf Unterbezirks- oder Gemeindeebene nicht aus²⁸; ihre Einrichtung ist allerdings nicht rechtsverbindlich, weil auf einer solchen Ebene die erforderlichen Sachkenntnisse und die nötige Distanz gegenüber den Streitigkeiten oft fehlen²⁹.

Das Parteiengesetz schreibt außer in § 10 I 2, der nur beim Ausschluß aus der Partei Anwendung findet, keine Hierarchie im Fall von Rekursen bei den Parteischiedsgerichten vor. Ein angemessener Schutz der Mitglieder scheint nur von einer zweistufigen Gerichtsbarkeit gewährleistet, das Parteiengesetz schließt jedoch eine mehrstufige Organisation der Parteischiedsgerichte nicht aus.

Im Parteiengesetz ist nicht klar festgesetzt, welches Parteiorgan für die Wahl der Mitglieder der Parteigerichte zuständig ist. Aus § 9 IV PartG geht nicht eindeutig hervor, daß dieses Organ der Parteitag sein muß³⁰: Parteiorgane sind nach dem Parteiengesetz jene inneren Strukturen, die ständig auf die innerparteiliche Willensbildung einwirken, während die Parteischiedsgerichte vielmehr Frieden und Demokratie innerhalb der politischen Gruppierungen sichern³¹. Nach Sinn und Zweck von § 14 II PartG scheint aber eine Wahl der Mitglieder der Parteischiedsgerichte durch den Parteitag als ausreichend³².

§ 14 II 3 PartG entspricht fast wörtlich Art. 97 I GG, wenn er vorschreibt, daß die Mitglieder der Schiedsgerichte „unabhängig und an Weisungen nicht gebunden“ sind: Das Parteiengesetz gewährleistet den Mitgliedern der Parteischiedsgerichte dieselbe Unabhängigkeit wie den staatlichen Richtern und schließt damit ihre Unterordnung unter Parteiorgane aus.

Die politischen Parteien müssen nach § 14 IV PartG eine Schiedsgerichtsordnung erlassen, die die Tätigkeit der Schiedsgerichte regelt und vom Parteitag herausgegeben werden muß³³. Diese Schiedsordnung muß den Beteiligten das rechtliche Gehör, ein gerechtes Verfahren und die Möglichkeit der Ablehnung eines Mitglieds des Schiedsgerichts wegen Befangenheit gewährleisten, d.h. dieselben Mindeststandards, die auch für Verfahren vor staatlichen Gerichten gelten³⁴.

Die Rechtslehre ist jedenfalls in der Mehrheit überzeugt, daß die Auslegung und die Anwendung der Gesetzesregelung über die Parteischiedsgerichtsbarkeit viele Fragen offen läßt³⁵. Daher empfiehlt es sich um so mehr, die Normen des Parteiengesetzes in engerer Verbindung mit den Verfassungsvorschriften anzuwenden, zumal das Parteienrecht nach Art. 21 GG größtenteils materielles Verfassungsrecht ist. Bei der Auslegung des Begriffs „Verstoß gegen die Ordnung der Partei“ muß man z.B. das Wesen der Verhältnisse zwischen Partei und Mitgliedern berücksichtigen – ein Thema, das mit der

²⁸ Reel, Das Parteienartikel des Grundgesetzes, Basel 1971, S. 32.

²⁹ BT-DS III 1509, S. 23.

³⁰ Heimann, a.a.O., S. 71; anderer Meinung Strunck, a.a.O., S. 7; Reel, a.a.O., S. 343.

³¹ Vgl. § 8 II 1 PartG; BT-DS III 1509, S. 20.

³² Wolfrum, Die innerparteiliche demokratischen Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, S. 168.

³³ Vgl. § 9 III PartG.

³⁴ Vgl. Art. 103 GG; § 42 ZPO; § 24 StPO.

³⁵ Grawert, Parteiausschluß und innerparteilichen Demokratie, Heidelberg 1987, S. 8.

Frage der Rechtskräftigkeit der Grundrechte in bezug auf die Rolle der Mitglieder in der Partei eng verbunden ist.

Für einen gerechten Ausgleich der Rechte der Mitglieder mit den Rechten der Partei oder der Mehrheit innerhalb der Partei muß man außerdem die tatsächliche politische Lage kennen: Nur durch eine detaillierte Analyse der Realität und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips kann man bewerten, welche Wirkung ein bestimmtes Verhalten auf die Partei oder ein Ausschlußverfahren auf ein Mitglied haben kann.

4. Auf dem Weg zur Transparenz der innerparteilichen Entscheidungsprozesse?

Eine Gesetzesregelung allein kann die innerparteiliche Demokratie nicht verwirklichen, solange eine entsprechende Transparenz der innerparteilichen Entscheidungsprozesse nicht gewährleistet ist. Die Durchsichtigkeit der Entscheidungsverfahren der Parteischiedsgerichtsbarkeit ist vor allem mit der Verfügbarkeit ihrer Beschlüsse eng verbunden.

Die Rechtslehre hatte jedoch immer Schwierigkeiten, die Entscheidungspraxis der Parteischiedsgerichte näher zu erfassen, weil die Entscheidungen nicht oder nur sporadisch veröffentlicht wurden³⁶. Die Parteien weigerten sich bis vor kurzem, ihr Prozeßmaterial herauszugeben³⁷. Eine Ausnahme machte die CDU, die die Leitlinien der Beschlüsse des Bundesparteigerichts veröffentlichte und damit den anderen Parteigerichtsbarkeiten ein Beispiel gab³⁸.

Die Problematik der Öffentlichkeit des Verfahrens und der Schweigepflicht der Beteiligten während des Verfahrens ist von der Rechtslehre lang diskutiert worden.

Die verfassungsrechtlichen Aspekte des Verhältnisses Mitglied-Partei und das damit verbundene Publizitätserfordernis stellen eine Beschränkung der Veröffentlichungsbefugnis nach dem Abschluß des Verfahrens in Frage³⁹: Wenn die Parteigerichte zu einem gerechten Verfahren verpflichtet sind und dies unter den Augen der Öffentlichkeit durchzuführen ist, brauchen die Parteien von der Veröffentlichung ihrer Entscheidungen nichts zu fürchten.

Man kann deshalb den Streitparteien eines Parteischiedsgerichtsverfahrens das Recht auf eine vollständige Veröffentlichung parteigerichtlicher Entscheidungen nicht verweigern und ihm die den politischen Parteien zugewiesene Autonomie nicht entgegensetzen.

Selbst einige der befragten Mitglieder der Bundesparteigerichte haben nicht ausgeschlossen, daß sich die Öffentlichkeit von Material und Entscheidungen der Parteischiedsgerichtsverfahren nicht nur auf die verbreitete Parteienverdrossenheit der Bürger, sondern auch auf die Parteienforschung positiv auswirken könnte.

1994 fragte sich Kerssenbrock, welches ein geeigneter Ort für deren ausführliche Veröffentlichung sein könnte⁴⁰. Angesichts des seit 1994 laufenden Hagerer Forschungsprojekts, das die Rechtspre-

³⁶ Kerssenbrock, Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten, Baden-Baden 1994, S. 145.

³⁷ Hasenritter, Parteiordnungsverfahren, Heidelberg-Hamburg 1981, S. 75.

³⁸ Vgl. darüber die Interviews mit den Vorsitzenden der Bundesparteigerichte.

³⁹ Kerssenbrock, a.a.O., S. 146.

⁴⁰ Kerssenbrock, a.a.O., S. 149.

chung der obersten Parteischiedsgerichte sammelt⁴¹, könnte man annehmen, daß der von Kerksenbrock gewünschte Ort gefunden sei.

Der Beitrag des Hagener Projektes zur Parteilforschung ist sicher sehr bedeutend: Damit hat vielleicht eine innovative Phase der Parteienrechtsanalyse angefangen, eben weil es die genannte Geschlossenheit der Parteien gegenüber der Öffentlichkeit in „inneren Angelegenheiten“ durchbrochen hat. Dieses wichtige Ergebnis wurde aber nicht *gegen* die Parteien, sondern *mit ihrer unverzichtbaren Mitarbeit* erreicht; man darf dies auf keinen Fall verschweigen. Es gibt aber noch viel zu tun, z.B. in bezug auf die Transparenz der Schiedsgerichtsverfahren auf Bezirks- und Landesebene, auf denen die Entscheidungen in der Regel unbekannt bleiben, wenn keine Berufung beim Bundesparteigericht eingelegt wird.

5. Fazit

Die Rechtslehre und die Medien könnten sich auch auf dieser Ebene für mehr Transparenz engagieren, jedoch keinesfalls von der Unterstützung der Parteien absehen.

Ein erster praktischer Vorschlag zur Verbesserung dieser Situation wäre, daß die Landesverbände der daran interessierten Parteien, dem Hagener Modell folgend, eine Datenbank mit den Entscheidungen der entsprechenden Landesschiedsgerichte in ihrer Internet-Seite zur Verfügung stellten. Die Landesschiedsgerichte sollten ihre Entscheidungen in der Datenbank selbst einfügen, um die Mitarbeiter der Landesverbände nicht zu überfordern.

Einige Vorsitzende der Parteischiedsgerichte bezweifeln, daß die Öffentlichkeit tatsächlich daran interessiert sei und erklären so die bisher geringen Bemühungen der Parteien. Das mag sein, die aktuellen politischen Presseberichte beweisen jedoch, daß es den Parteien auch in anderen Bereichen immer noch an wesentlicher Transparenz mangelt: Ein gutes politisches Beispiel in dieser Richtung würde daher nicht schaden.

⁴¹ Über Ziele des Projektes und Benutzungsbedingungen der Datenbank von den Schiedsgerichtsentscheidungen s. ausf. Retzko, Bericht zum Forschungsprojekt „Dokumentation der Rechtssprechung der obersten Parteischiedsgerichte“, MIP 9 (1999), S. 106-113.

Dokumentation über die Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte

Statistischer Projektbericht von Andrea De Petris, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität „La Sapienza“, Rom

EIGENSCHAFTEN DER PARTEISCHIEDSGERICHE – ZUSAMMENFASSUNG

	CDU	CSU	F.D.P.	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	PDS	SPD
Begriffsbestimmung	Parteigerichte	Schiedsgerichte	Schiedsgerichte	Schiedsgerichte	Schiedskommissionen	Schiedskommissionen
Zuständigkeiten	a), b), c), d), e)	a), b)	b), c), d), e)	a), b), c)	a), b), c), d), e)	c), d), e)
Gliederung der Parteischiedsgerichte	1) Kreisparteiger. 2) Landesparteiger. 3) Bundesparteiger.	1) Bezirksschiedsger. 2) Parteischiedsger.	1) Landesschiedsgerichte 2) Bundesschiedsgericht	1) Kreisschiedsgerichte 2) Landesschiedsger. 3) Bundesschiedsgericht	1) Lokale Schiedskom. 2) Landesschiedskom. 3) Bundesschiedskom.	1) Unterbezirksschiedskom. 2) Bezirksschiedskom. 3) Bundesschiedskom.
Amtsdauer	Zwei bis vier Jahre (nicht wiederwählbar)	Vier Jahre (wiederwählbar)	Vier Jahre (nicht wiederwählbar)	Zwei Jahre (wiederwählbar)	Zwei Jahre (k. A. über die Wiederwählbarkeit)	Zwei Jahre (wiederwählbar)
Besetzung	1: – Vorsitzender – 2 Jur. Beisitzer 2: – Vorsitzender – 2 Jur. Beisitzer 3: – Vorsitzender – 4 Jur. Beisitzer	1: – Vorsitzender – Jur. Beisitzer – Laienbeisitzer 2: – Vorsitzender – 1 Jur. Beisitzer – II Jur. Beisitzer – I Laienbeisitzer – II Laienbeisitzer	1: – Präsident – 2 Jur. Beisitzer – 4 Stellvertretende Beisitzer 2: – Präsident – 4 Jur. Beisitzer – 8 Stellvertretende Beisitzer	3: – Vorsitzender – 2 Jur. Beisitzer – 2 Stellvertr. Beisitzer – 2 Beisitzer	1, 2, 3: – Vorsitzender – 1 od. 2 Stellv. Beisitzer – 2 Jur. Beisitzer (insgesamt immer 5 Beisitzer)	– Vorsitzender – 2 Beisitzer

<p>Kosten des Verfahrens</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenfrei - Außergerichtliche Kosten und Auslagen sind in der Regel von den Beteiligten zu tragen - Ganze oder teilweise Erstattung der Auslagen können vom Parteigericht auferlegt werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenfrei - Auf Antrag, Erstattung der Mitglieder der Schiedsgerichte, des Protokollführers und der Zeugen auf Kosten des zuständigen Bezirks- bzw. Landesverbandes - Kosten und Auslagen eines Beistanden nicht erstattungsfähig 	<ul style="list-style-type: none"> - Grundsätzlich kostenfrei; - Das Schiedsgericht kann ausnahmsweise eine Kostenentscheidung nach billigem Ermessen treffen - Erstattung der Mitglieder der Schiedsgerichte - Außergerichtliche Kosten in der Regel nicht erstattungsfähig, Erstattung von dem Schiedsgerichte unter besonderen Umständen oder wegen schwieriger wirtschaftlichen Verhältnissen anordbar 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenfrei - Kosten und Auslagen eines Beistanden können auf Antrag erstattet werden 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenfrei - Kosten für die Tätigkeit der Schiedskom. sind von den jeweiligen Gliederungsverbänden zu tragen - Kosten der Beteiligten werden nicht erstattet 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenfrei - Erstattung der Mitglieder der Schiedskom. und der Zeugen - Ganze oder teilweise Erstattung von Auslagen des Antragsgegners, wenn die Schiedskom. feststellt, daß er sich eines Verstoßes gegen die Parteiordnung nicht schuldig gemacht hat
<p>Antragsberechtigte</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Alle Parteiorgane - Mitglieder, die einen eigenen Anspruch erheben oder geltend machen, in einem Mitgliedschaftsrecht verletzt worden zu sein - Mitglieder, die ein berechtigtes Interesse an der Feststellung eines Rechtsverhältnisses haben 	<ul style="list-style-type: none"> - Mitglieder, die einen eigenen Anspruch erheben oder geltend machen, in einem Mitgliedschaftsrecht verletzt worden zu sein - Mitglieder, die ein berechtigtes Interesse an der Feststellung eines Rechtsverhältnisses haben 	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesvorstand - Vorstand jedes Gebietsverbandes, in dessen Bereich eine angefochtene Wahl stattgefunden hat - 1/10 der TeilnehmerInnen einer Versammlung, die die angefochtene Wahl vollzogen hat - Jedes Mitglied, das in der Sache persönlich betroffen ist 	<ul style="list-style-type: none"> - Alle Parteiorgane - 1/10 der TeilnehmerInnen einer Versammlung, die die angefochtene Wahl oder Entscheidung vollzogen hat - Jedes Mitglied, das in der Sache unmittelbar betroffen ist 	<p>Keine spezifischen Angaben</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Jede Organisationsgliederungen, unabhängig davon, ob der Antragsgegner ihr angehört.

Ausschluß und Ablehnung von Mitgliedern der Schiedsgerichte wegen Befangenheit	- Anwendung der §§ 41-49 ZPO	- Auf Antrag eines der Beteiligten - Auf Antrag desselben Mitglieds des Schiedsgerichts - Darüber entscheidet das Schiedsgericht ohne die Mitwirkung des abgelehnten Mitglieds	- Anwendung der auf Befangenheit bezogene Vorschriften der ZPO	- Auf Antrag eines der Beteiligten - Auf Antrag desselben Mitglieds des Schiedsgerichts - Darüber entscheidet das Schiedsgericht ohne die Mitwirkung des abgelehnten Mitglieds - Stattgegeben, wenn zwei Mitglieder des Schiedsgerichts es für begründet erachtet	- Auf Antrag eines der Beteiligten - Auf Antrag desselben Mitglieds der Schiedskommission - Darüber entscheidet die Schiedskommission ohne die Mitwirkung des abgelehnten Mitglieds - Stattgegeben, wenn ein Mitglied der Schiedskommission es für begründet erachtet	- Auf Antrag eines der Beteiligten - Auf Antrag desselben Mitglieds der Schiedskommission - Darüber entscheidet die Schiedskommission ohne die Mitwirkung des abgelehnten Mitglieds - Stattgegeben, wenn ein Mitglied der Schiedskommission es für begründet erachtet
---	------------------------------	--	--	--	--	--

Quelle: PGO CDU i.d.F. vom 26.10.1992; SchGO CSU i.d.F. vom 01.01.1993; SchGO F.D.P. i.d.F. vom 01.01.1991; SchGO GRÜNEN i.d.F. von 1993; SchO PDS i.d.F. vom 05.04.1998; SchGO SPD i.d.F. vom 19.11.1993.

- Streitigkeiten über die Verhältnisse zwischen einem oder mehreren Mitgliedern und der Partei.
- Streitigkeiten über die Verhältnisse zwischen der Partei und einem oder mehreren Organen, oder zwischen mehreren Organen.
- Streitigkeiten über Ordnungsmaßnahmen der Partei gegen eigene Lokalverbände, Organe oder einzelne Mitglieder.
- Streitigkeiten über die Auslegung und die Anwendung von Satzungen, Grundsätzen oder Ordnung der Parteiorgane.
- Streitigkeiten über die Anfechtung einer von einem Parteiorgan vollzogenen Wahl.

Innerparteiliche Mediation

- Aufbruch in eine neue Streitkultur -

Ulrike Rüssel, Hagen*

Immer mehr Menschen haben den Begriff der Mediation schon einmal irgendwann gehört oder gelesen – sei es in der Berichterstattung über das vermeintliche Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens, sei es im Rahmen der Auseinandersetzung über die Neuordnung des Gerichtswesens. Kaum einer weiß jedoch, was genau sich hinter dem geheimnisvollen Begriff der Mediation verbirgt und wie vielfältig die Anwendungsmöglichkeiten dieses Verfahrens sind. Ziel dieses Beitrages ist es, das Verfahren der Mediation vorzustellen und den Leser auf die vielfältigen Einsatzmöglichkeiten auch im (parti-)politischen Bereich aufmerksam zu machen.

I. Was ist Mediation?

Leitet man den Begriff der Mediation vom lateinischen Adjektiv „medius“ ab, bedeutet er zwischen zwei Ansichten oder Parteien die Mitte haltend, einen Mittelweg einschlagend, sich neutral, unparteiisch verhaltend¹. Diesen Zielvorgaben entsprechend wurde die Mediation in ihrer heutigen Form zunächst in den USA als ein freiwilliges Verfahren zur außergerichtlichen Beilegung von Konflikten entwickelt. Durch die Vermittlung eines neutralen Dritten – des Mediators – sollen die streitenden Parteien dabei unterstützt werden, selbstbestimmte und von allen Beteiligten akzeptierte Problemlösungen ihres Konflikts für die Zukunft zu erarbeiten.²

Ziel der Mediation ist es, daß die Konfliktparteien im Verlauf des bestimmten Strukturen folgenden Verfahrens unter Anleitung des Mediators (wieder) miteinander kommunizieren, selbständig und eigenverantwortlich mit ihrem Konflikt umgehen und sich auf Interessen (Ziele, Wünsche, Vorstellungen) besinnen, statt auf Positionen zu beharren. Auf dieser Grundlage forschen sie dann gemeinsam nach kreativen Lösungsmöglichkeiten für ein zukünftiges Miteinander, wählen schließlich anhand objektiver Kriterien die geeignetste aus und setzen diese um. Dabei widmet sich das Mediationsverfahren in erster Linie einem ganz bestimmten Sachproblem, das zuvor von den Parteien formuliert wurde. Das gesamte Verfahren – das weder gesetzlich verankert noch sonstigen festgeschriebenen Ordnungen unterworfen ist -, folgt festen Prinzipien und einem Grundschema, die im folgenden in Stichpunkten kurz vorgestellt werden sollen:

* Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Juristische Methodenlehre und Rechtsphilosophie, Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen und zugleich stellvertretende Geschäftsführerin des Contarini Instituts für Mediation der FernUniversität Hagen.

¹ *Georges*, Ausführliches lateinisch-deutsches Handwörterbuch, 1983, Band 2.

² Vgl. zur Definition von Mediation auch: *Baruch/Bush/Folger*, The Promise of Mediation, 1994, S. 2; *Breidenbach*, Mediation, 1995, S. 4; *Hehn*, Nicht gleich vor den Richter, 1996, S. 17; *Moore*, The Mediation Process, 2. Aufl., 1996, S. 15 ff.; *Zilleßen*, Mediation als kooperatives Konfliktmanagement, in: H. Zilleßen (Hrsg.), Mediation, 1998, S. 17.

1. Grundprinzipien der Mediation

Mediationsverfahren leben nicht zuletzt durch die Anerkennung folgender Prinzipien durch die Beteiligten:

a) Verfahrensleitung durch einen neutralen / allparteilichen Mediator

Anders als der Richter hat ein Mediator keine vom Staat zugewiesene Autorität im Sinne einer Entscheidungsgewalt. Dennoch muß er von allen Beteiligten anerkannt werden, um das Verfahren einem erfolgreichen Ende zuzuführen. Anerkannt wird er von allen aber nur dann, wenn er neutral ist – zum einen als Person (keine persönliche Nähebeziehung zu einer der Parteien bzw. soziale oder finanzielle Abhängigkeit), zum anderen im Verfahren selbst, d.h. seine Verfahrensentscheidungen sollten Parteiinteressen gegenüber indifferent sein. Sobald er seine Neutralität in einem dieser Punkte verletzt, verliert er das Vertrauen der Beteiligten und damit seine Unabhängigkeit. Das Verfahren droht dann zu scheitern.

b) Selbstverantwortlichkeit

Die Konfliktparteien verhandeln und entscheiden selbst, in eigener Verantwortung – entsprechend dem Menschenbild und der Ordnung des Grundgesetzes, in dessen Mittelpunkt „Wert und Würde der Person stehen, die in freier Selbstbestimmung als Glied in einer freien Gesellschaft wirkt. ... (Diese) individuelle Selbstbestimmung setzt ... voraus, daß dem einzelnen Entscheidungsfreiheit über vorzunehmende oder zu unterlassende Handlungen einschließlich der Möglichkeit gegeben ist, sich auch entsprechend dieser Entscheidung tatsächlich zu verhalten.“

c) Informiertheit

Der Grundsatz der Informiertheit bedeutet im wesentlichen, daß alle Beteiligten über die entscheidungserheblichen Tatsachen und die Rechtslage umfassend informiert sein müssen, um so eine selbstbestimmte Entscheidung überhaupt treffen zu können und Akzeptanz der Entscheidung für die Zukunft zu gewährleisten. Würde ein Mediationsvertrag, d.h. eine von allen Beteiligten im Rahmen eines Mediationsverfahrens gemeinsam getroffene Regelung für einen Konflikt, aufgrund einer Falschinformation geschlossen, so wäre für die Zukunft eine Befriedung der Parteien nicht sichergestellt.

d) Vertraulichkeit

Die Beteiligten sowie der Mediator verpflichten sich, die im Mediationsprozeß offengelegten Tatsachen und Begebenheiten vertraulich zu behandeln. Wichtigster Zweck dieser Vertraulichkeitsmaxime ist es, zu verhindern, daß Informationen, die in Verlauf des Verfahrens offenbart wurden, in einem möglicherweise bei Scheitern des Verfahrens folgenden Prozeß gegen die jeweils offenbarende Partei verwendet werden.

e) Freiwilligkeit

Niemand darf zu einer Teilnahme am Mediationsprozeß gezwungen werden. Das Verfahren kann nur dann Erfolg haben, wenn die Parteien in ihrer Selbstbestimmung nicht beschränkt sind und es von jedem der Beteiligten auch jederzeit wieder beendet werden kann.

f) Ergebnisoffenheit

Nur dann, wenn nicht von vornherein feststeht, welches Ergebnis die Beteiligten erreichen wollen, sind sie in der Lage, kooperativ miteinander zu verhandeln und sich auf den anderen einzulassen. Steht von Anfang an fest, daß eine Partei – aus welchen Gründen auch immer – nur ein einziges Ergebnis akzeptieren kann, ist die Mediation nicht das geeignete Verfahren zur Konfliktlösung. Die Einhaltung dieses Grundsatzes ist wesentlich für das Gelingen eines Mediationsverfahrens.

2. Phasen der Mediation³

Neben der Anerkennung der Prinzipien ist für den Erfolg des Mediationsverfahrens insbesondere die Einhaltung der Phasen wichtig, die das strukturierte Verfahren der Mediation ausmachen:

a) Vorbereitungsphase

Initiative einer Streitpartei – Einschaltung eines Mediators – Kontaktaufnahme zu der/den anderen Streitpartei(en) – gemeinsame Erörterung von Sinn und Zweck der Mediation im vorliegenden Fall – Darstellung der Grundregeln und Prinzipien der Mediation durch den Mediator – Überprüfung der Eignung des Verfahrens für den vorliegenden Fall – Entwicklung und Formulierung einer Verhandlungsordnung, an deren Regeln die Parteien gebunden sind (Mediationsvereinbarung).

b) Durchführungsphase

Offenlegung und Gliederung der streitigen Punkte und Fragen – Feststellung von Übereinstimmungen und Abweichungen – Erarbeitung von Bedürfnissen und Interessen – kreative Ideensuche – Entwicklung und Abwägung von Lösungsoptionen.

c) Entscheidungs- und Umsetzungsphase

gemeinsame Entscheidung – Beratung durch andere Stellen – Abschluß eines Mediationsvertrages – Klärung der Umsetzung.

Die inhaltliche Ausgestaltung der einzelnen Phasen orientiert sich an den Bedürfnissen der Beteiligten im Einzelfall. Das gesamte Verfahren ist insgesamt gesehen sehr flexibel und vom Mediator an die jeweilige Situation anzupassen.

³ In der Mediationsliteratur finden sich Phasenmodelle zwischen 3 und 12 Phasen. Dabei haben grundsätzlich alle denselben, oben geschilderten Inhalt, auch wenn das ein oder andere Modell einzelne Inhalte als eigenständige Phase konstruiert.

II. Welche Aufgabe hat der Mediator in diesem Verfahren?

In allen Phasen sorgt der Mediator für die Einhaltung der vereinbarten Regeln. Er leitet den Prozeß und trägt für diesen die Verantwortung. Stellt der Mediator im Verlauf des Verfahrens fest, daß zwischen den beteiligten Streitparteien ein Machtungleichgewicht besteht, hat er dieses auszugleichen. Machtungleichgewichte können durch vielerlei zustandekommen – unterschiedliche Informationsstände bei den Beteiligten, unterschiedliche Kommunikationsfähigkeit (Viel-, Wenigredner), existierende Über-/Unterordnungsverhältnisse, etc. Insbesondere im Wirtschaftsleben und in der Politik können Machtungleichgewichte aber auch entstehen durch verschieden ausgebildete Verhandlungsstrategien der Beteiligten. So muß ein Mediator in der Lage sein, die auch in der Mediation von Seiten der Streitparteien angewandten Verhandlungsstrategien zu erkennen und offenzulegen, ohne denjenigen, der sie anwendet zu verletzen und gegen sich einzunehmen.

Darüber hinaus hat er dafür Sorge zu tragen, daß die Streitparteien ungestört – d.h. z.B. frei von Mißverständnissen – miteinander kommunizieren, sich ihrer Interessen bewußt werden und sie dabei zu unterstützen, kreative eigene Lösungen zu entwickeln.

„Wer Mediator werden will, muß das Prozedere und seine Grundideen in Theorie und Praxis lernen und beherrschen. Ohne eine gründliche theoretische Ausbildung verläuft das praktische Lernen erfahrungsgemäß länger und unkonzentrierter. ... Wer sich zutraut, ohne eine derartige (theoretische und praktische) Ausbildung in das Mediationsgeschäft einzusteigen, wird im Leben vermutlich vieles erreichen, nur das, was er macht, ist keine Mediation. Der Autodidakt ist vielleicht ein Naturtalent im Aushandeln von Vergleichen; möglicherweise versteht er sich auch auf eine Konfliktmoderation, bei der er sich mehr im Hintergrund hält als ein normaler Anwalt oder Richter; Mediation ist das alles aber noch lang nicht. ... Wie bei allen innovativen Techniken besteht der Gewinn bei der Mediation in einem Verhalten, das gegen die Natur und die Gewohnheit läuft. Wenn wir als Dritte in einem Konflikt gezogen werden, kennen wir normalerweise nur die Alternative, Partei zu ergreifen oder aus einer überlegenen Position auf eine bestimmte, uns sinnvoll erscheinende Lösung hinarbeiten. Mediation liegt gewissermaßen quer zu diesen Verhaltensmustern; man ergreift Partei, aber bleibt neutral, man unterstützt die Suche nach einer Lösung, aber arbeitet nicht auf ein bestimmtes Ergebnis hin. Diese Paradoxie gelingt nur unter Anleitung und Kontrolle.“⁴ Dabei spielt der „Grundberuf“ des Mediators keine entscheidende Rolle.⁵ Juristen sind genauso gute oder schlechte Mediatoren wie Psychologen, Architekten, Pädagogen oder jeder andere.

Humoristisch formulierte ein amerikanischer Mediator die Anforderungen, die allgemein an einen Mediator gestellt werden, wie folgt: Ein Mediator muß über die Geduld von Hiob, die Aufrichtigkeit und Sturheit eines Engländers, den Humor eines Iren, die physische Ausdauer eines Marathonläufers, die Fähigkeit auszuweichen, wie ein „Halfback“ beim American Football, die Schläue von Machiavelli, die systematische Menschenkenntnis eines guten Psychiaters, die Fähigkeit, ein Geheimnis zu

⁴ von Schlieffen, Anforderungen an einen Mediator, ZKM 2/2000, S. 43 ff.

⁵ Ob ein Mediator eigenes Fachwissen haben sollte oder nicht, wird in der Mediationsliteratur durchaus kontrovers diskutiert.

behalten wie ein Stummer, die Widerstandsfähigkeit eines Rhinoceros und die Weisheit von Salomon verfügen⁶ – Eigenschaften, die doch eigentlich jeder von uns in sich vereint, oder!?

In einer Mediation werden die Beteiligten mit ihrem Konflikt konfrontiert und müssen sich mit ihm – samt der damit verbundenen Emotionen und Hintergründe – auseinandersetzen. Durch die Gespräche des Mediators mit jeweils einem der Beteiligten lernt der andere – der durch die Anwesenheit im selben Raum gezwungen ist, zuzuhören – die Sichtweise des anderen kennen und (im Idealfall) verstehen. Mediation fragt nicht nach Schuld oder Unschuld, nach Recht oder Unrecht und sie setzt sich nicht ausschließlich mit in der Vergangenheit liegenden Begebenheiten auseinander. Vielmehr versuchen die Beteiligten auf einer breiten Informations- und Argumentationsbasis Lösungsoptionen zu entwickeln, die ihren Interessen gerecht werden und die zu einer Beilegung des Konflikts auch für die Zukunft beitragen. Anders als Schlichtern oder Schiedspersonen kommt dem Mediator keine Entscheidungsbefugnis in Bezug auf das Ergebnis des Prozesses zu. Er selbst darf den Beteiligten keine Lösungen vorgeben. Der Mediationsprozeß endet nicht in einem gegenseitigen Nachgeben, in einem Aufteilen (vordergründiger) Positionen – wie dies beispielsweise bei Vergleichen immer der Fall ist –, sondern zwingt die Beteiligten, sich mit ihren eigentlichen Interessen auseinanderzusetzen und auf dieser Grundlage Lösungen zum beiderseitigen Nutzen zu finden, bei denen beide gewinnen und nichts verlieren (sog. win/win-Lösungen)⁷.

III. Anwendungsvoraussetzungen

Will man Mediationen erfolgreich durchführen, müssen bestimmte Voraussetzungen gegeben sein. So ist Grundvoraussetzung für eine erfolgreiche mediative Auseinandersetzung, daß die Streitenden auch zukünftig miteinander verbunden sind bzw. miteinander auskommen wollen oder müssen.

Eine weitere Voraussetzung – die mit der oben genannten in engem Zusammenhang steht – ist, daß alle Beteiligten zumindest ein gewisses Maß an Bereitschaft mitbringen, dem Gegner zuzuhören und sich auf den Prozeß einzulassen. Existiert diese Bereitschaft überhaupt nicht mehr, ist das Mediationsverfahren, in dessen Zentrum die Kommunikation der Beteiligten steht, nicht das richtige Verfahren. Dann kann ein Streit nur noch durch obrigkeitliche Entscheidungen (z.B. durch die Parteischiedsgerichte) beigelegt werden. Dasselbe gilt, wenn z.B. ein ausgeschlossenes Parteimitglied vor dem Schiedsgericht einen Präzedenzfall für möglicherweise aus denselben Gründen Ausgeschlossene statuieren möchte.

Darüber hinaus muß die Ergebnisoffenheit des Verfahrens gewährleistet sein. Steht von vornherein fest, daß es sich bei dem Streit um eine klare Ja/Nein-Entscheidung (wie z.B. der Streit um Atomenergie, Schwangerschaftsabbruch, o.ä. ...) handelt, bei der eine der Parteien nur verlieren kann, ist ebenfalls ein Rückgriff auf obrigkeitliche Entscheidungsgewalt der bessere und kostengünstigere Weg.

Übertragen auf den (partei-)politischen Bereich sind Mediationsverfahren entsprechend denkbar in noch ergebnisoffenen Auseinandersetzungen:

⁶ *Simkin*, Mediation and the dynamics of collective bargaining, 1971

⁷ *Fisher/Ury/Patton*, Das Harvard-Konzept, 16. Auflage 1997, S. 89 ff.

- innerparteilich (intraparteilich),
- zwischen verschiedenen Mitgliedern innerhalb eines Ortsverbandes, einer Arbeitsgruppe, einer Fraktion,
- zwischen Vorsitzenden und Mitgliedern,
- zwischen verschiedenen Fraktionen, ...
- aber auch zwischen verschiedenen Parteien (interparteilich).

Die folgenden Ausführungen sollen sich insbesondere mit den innerparteilichen Einsatzmöglichkeiten des Verfahrens befassen.

IV. Innerparteiliche Mediation

Wie die zahlreichen Schiedsgerichtsverfahren aller Parteien belegen,⁸ kommt es – wie im alltäglichen Leben – auch und gerade in Parteien häufig zu Streitigkeiten, die letztlich durch Gerichte, die Schiedsgerichte, entschieden werden.

Hans Peter Bull stellt in seinem Beitrag „Vom Binnenleben einer Partei – aus der Sicht einer Schiedskommission“⁹ fest, daß viele dieser Streitigkeiten (die bislang in Parteiordnungsverfahren mündeten) „auf persönlichen Rivalitäten und Unverträglichkeiten einzelner Mitglieder“ beruhen. Auch darin unterschieden sie sich nicht wesentlich von den alltäglichen Streitereien, die jeder von uns kennt. Sollte man diese persönlichen Rivalitäten und Unverträglichkeiten aber tatsächlich vor Gerichten klären? Sind sie überhaupt einer obrigkeitlichen Entscheidung durch Dritte zugänglich oder ist nicht allein jeder, der an einer solchen Streitigkeit beteiligt ist, persönlich dazu in der Lage, diesen Streit auf Dauer beizulegen?

Die vor den Parteischiedsgerichten durchgeführten Verfahren¹⁰ erinnern sowohl in der Vorbereitung als auch in der Durchführung des Verfahrens stark an die üblichen Gerichtsverfahren des Zivilprozesses. Auch gegenständlich werden hier nahezu ausschließlich Gesetzesverstöße geprüft. Entscheidungserheblich ist nur der Sachverhalt, der zur Feststellung (oder Widerlegung) der tatbestandlichen Voraussetzungen erforderlich ist. Der eigentliche Lebenssachverhalt, also das gesamte „Drumherum“ – z.B. die häufig entscheidenden Umstände, die zu einem tatbestandlichen Verhalten geführt haben – wird ausgeblendet und komprimiert auf einen „juristischen Sachverhalt“, der als alleinige Entscheidungsgrundlage herangezogen wird. Der Blick dieses Verfahrens ist auf die Vergangenheit gerichtet. Vergangenes Verhalten wird selektiv betrachtet und beurteilt und auf dieser Grundlage wird letztlich die Entscheidung – die Beurteilung vergangenen Verhaltens – getroffen.

Die tatsächlichen Interessen und Bedürfnisse der Beteiligten bleiben außen vor. Nun mag man behaupten, daß sich in Verfahren vor den Parteischiedsgerichten Parteien gegenüberstehen, deren Interessen absolut unvereinbar sind bzw. in denen das Interesse der Partei gegenüber dem des Einzelmit-

⁸ Vgl. dazu die umfangreiche Datenbank des Instituts für Parteienrecht, die *online* für jedermann zugänglich ist unter der Adresse: <http://xdossvr.fernuni-hagen.de> (Stand: *login* vom 16. Januar 2001).

⁹ *Bull*, in diesem Heft, S. 7 ff.

¹⁰ Vgl. dazu *De Petris*, Die Verwirklichung innerparteilicher Demokratie, in diesem Heft, S. 52 ff., in dem die Parteischiedsgerichte in ihrer Funktion, Zusammensetzung etc. erläutert werden.

glieds immer überwiegt.¹¹ Ich denke, daß dem nicht so ist. Stellen wir uns z.B. ein Ausschlußverfahren gegenüber einem Mitglied vor, dem vorgeworfen wird, das Ansehen der Partei durch „hetzerische“ Pressemeldungen beschädigt zu haben. Wird der Ausschluß durch das Parteischiedsgericht bestätigt, kann das der Partei einen noch größeren Schaden zufügen – da das in seiner Ehre betroffene Mitglied jetzt erst recht über Mißstände aufklären wird. Hätte hingegen zuvor eine (durch einen Mediator unterstützte) Auseinandersetzung stattgefunden, in der in sachlicher Atmosphäre über das „Warum“ der hetzerischen Pressemeldung diskutiert worden wäre, und in der Mißverständnisse – von denen Hans Peter Bull sagt, daß sie häufig der Entstehungsgrund für parteiinterne Streitigkeiten sind¹² – hätten aufgeklärt werden können etc., wäre man möglicherweise zu dem Ergebnis gelangt, daß eine weitere Einbindung des – offensichtlich pressewirksamen – Mitglieds in die Öffentlichkeitsarbeit der Partei dieser wesentlichen Nutzen bringen könnte. Selbstverständlich ist als Ergebnis einer solchen Auseinandersetzung auch nicht auszuschließen, daß allein böser Wille das Motiv war – dann aber hätte man das Schiedsverfahren immer noch betreiben können.

Mediationsverfahren können dementsprechend vorbeugend eingesetzt werden, wenn man feststellt, daß es innerhalb einer bestimmten parteipolitischen Organisation zu Un- oder Mißstimmigkeiten kommt.

Verhandlungen unter Hinzuziehung eines unbeteiligten (externen) Dritten, der das Vertrauen aller Beteiligten besitzt, sind außerhalb dieser häufig durch persönliche Animositäten bedingten Situationen auch dann sinnvoll, wenn fraktionsintern Streit über eine bestimmte Sachfrage besteht. Selbst wenn diese Diskussionen meist durch den Vorsitzenden moderiert werden, kann dieser die Moderation durch seinen eigenen Standpunkt maßgeblich beeinflussen. Einem Externen gelingt es in der Regel wesentlich leichter und wesentlich besser, das zu erfragen, was den Einzelnen wichtig ist, dies zusammenzufassen, Gemeinsamkeiten festzustellen und eine sachliche Atmosphäre aufrechtzuerhalten.

Nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG ist der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie einer der entscheidenden für das Funktionieren der parteistaatlichen Ordnung. Um das Funktionieren dieses Systems zu gewährleisten, darf nichts unversucht gelassen werden, was zur Stabilität bzw. Stabilisierung des Systems „politische Partei“ beitragen kann.

Mediationsverfahren sind sicherlich nicht das Allheilmittel für die Beilegung aller Streitigkeiten. Dennoch sollten auch sie in der innerparteilichen Arbeit einen Platz erhalten, um Streitigkeiten, die häufig zu lasten der Partei an die Öffentlichkeit gelangen, zuvor auf einem produktiven Weg zu lösen. Mit der Einbindung eines solchen Verfahrens in innerparteiliche Strukturen könnten die politischen Parteien den vielpropagierten Weg zu einer neuen Streitkultur mit gutem Beispiel vorangehen.

¹¹ Man denke an die zahlreichen Parteiausschlußverfahren wegen Verstößen gegen die Grundsätze der Partei, die häufig einen Verlust an Glaubwürdigkeit in der Öffentlichkeit herbeiführen, durch den der Partei ein schwerer Schaden entsteht.

¹² Bull, a.a.O.

Gleichheit hat Vorrang?

Anmerkungen zur Zulässigkeit von Funktionszulagen für parlamentarische Funktionsträger anlässlich
des Bundesverfassungsgerichtsurteils – 2 BvH 3/91 vom 21. Juli 2000¹

Markus Schmidt, Hagen / Michael Weberink, Hagen*

I. Einleitung

Das BVerfG hatte sich erneut mit der Bezahlung der Abgeordneten zu beschäftigen, wobei diesmal nicht das leidige Thema der Höhe der Abgeordnetenentschädigung zur Entscheidung anstand, sondern die Funktionszulagen für parlamentarische Funktionsträger beurteilt wurden.

Sogenannte Funktionszulagen werden sowohl in den Landtagen als auch im Bundestag für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im Parlament und den Fraktionen (zumeist interfraktionellen Aufgabenbereichen), wie den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter², den Fraktionsvorsitzenden, den Parlamentarischen Geschäftsführern und Ausschussvorsitzenden ausgezahlt.³ Durchschnittlich erhält somit ca. ein Drittel der Abgeordneten eines Parlaments eine Funktionszulage,⁴ in einigen Parlamenten sogar bis zu zwei Drittel.⁵

Zur Debatte standen in der hier zu behandelnden Entscheidung wieder die Regelungen des Freistaates Thüringen, welche damit innerhalb kürzester Zeit – nach der Frage zur Zulässigkeit der Indexierung der Abgeordnetenentschädigung⁶ – einer weiteren verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterzogen wurden. Auch gegen das rheinland-pfälzische Abgeordnetengesetz wurde aufgrund von gewährten

¹ Abgedruckt in NJW 2000, S. 3771 ff. = DVBl. 2000, S. 1600 ff. = DÖV 2000, S. 1047 ff. = NJ 2000, S. 590 ff. m. Anm. S. Jutzi = ThürVBl. 2000, S. 229 ff. = JA 2001 i.E. m. Anm. M. Winkler. Bei Verweisen auf das Urteil wird im folgenden auf den Abdruck in der NJW bezuggenommen.

* M. Schmidt ist als studentische Hilfskraft am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen tätig. M. Weberink ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie, Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen, der FernUniversität Hagen, beschäftigt.

² Der Parlamentspräsident und seine Stellvertreter bekommen durchweg aufgrund von Regelungen in den Abgeordnetengesetzen Zulagen, was sich wohl direkt auf die ausdrückliche Billigung dieser Praxis des BVerfG im Rahmen des „Diäten-Urteils“ zurückführen läßt. Darüberhinausgehende Funktionszulagen werden erst seit dem Jahr 1988 gezahlt. So A. Fischer, Abgeordnetendiäten und staatliche Fraktionsfinanzierung in den fünf neuen Länder, 1995, S. 79.

³ Analog zum Diätenurteil ist die Bindungswirkung des Urteils gem. § 31 Abs. 1 BVerfGG für die Parlamente in Bund und Ländern umstritten. In diesem Beitrag soll allein auf die Maßstabsbildung des Verfassungsgerichts eingegangen werden. Weiterführend zu dieser gleichwohl interessanten Frage: S. Hölscheidt, Funktionszulagen für Abgeordnete, in: DVBl. 2000, S. 1740 ff.; S. Jutzi, Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 21. Juli 2000 – 2 BvH 3/91, in: NJ 2000, S. 591.

⁴ Hierauf weist A. Linde, Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie, 2000, S. 182 hin.

⁵ Vgl. A. Fischer (Fn. 2), S. 62, 83; H. H. von Arnim, Diener vieler Herren, 1998, S. 162 f.

⁶ Hierzu ausführlich F. Edinger, Indexierung der Abgeordnetenentschädigung verfassungsgemäß – Altersversorgung unangemessen hoch, in: ZParl 1999, S. 296 ff.; J. Linck, Indexierung der Abgeordnetendiäten. Das Thüringer Modell gegen den bösen Schein der Selbstbedienung, in: ZParl 1995, S. 372 ff.; M. Schmidt, Die Diäten-Indexierung der Thüringer Verfassung auf dem Prüfstand, in: MIP 1999, S. 76 ff.

Funktionszulagen geklagt, jedoch nicht zur Entscheidung in der Sache angenommen, so daß hierauf im Rahmen des Beitrages nicht weiter eingegangen wird.⁷

Auf Initiative von zwei Abgeordneten der Fraktion „Neues Forum/Grüne/Demokratie jetzt“, welche mittlerweile aus dem Landtag ausgeschieden sind, wurde auf dem Wege des Landesorganstreitverfahrens die Zulagenregelung des Thüringer Abgeordnetengesetzes (§ 5 II ThürAbgG) überprüft.⁸ Hierbei machten die Beschwerdeführer geltend, daß die Zulagen für parlamentarische Funktionsträger (im Thüringer Landtag immerhin ca. ein Drittel der Abgeordneten)⁹ das – nicht nur in diesem Punkt umstrittene – „Diäten-Urteil“ des BVerfG¹⁰ und das darin aufgestellte Verbot von Funktionszulagen (mit Ausnahme des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter)¹¹ mißachteten. Im „Zulagen-Urteil“ hat das BVerfG nunmehr die Zulässigkeit von Funktionszulagen auf die Fraktionsvorsitzenden erweitert,¹² sie jedoch den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, parlamentarischen Geschäftsführern und Ausschussvorsitzenden in Hinblick auf Art. 38 I, 28 I 1 GG verwehrt.¹³

Im folgenden soll zunächst die gängige (Staats-)Praxis der parlamentarischen Funktionszulagen, eine Beschreibung der Funktionsstellen und sich daraus ergebende Probleme und Konfliktsituationen dargestellt werden (II.), woran sich eine kritische Auseinandersetzung mit der Maßstabsbildung des BVerfG für die Gewährung von Funktionszulagen anschließt (III.), woraufhin eigene Optionen angeboten werden (IV.). Abschließend soll das Fazit der Auseinandersetzung mit der Position des BVerfG gezogen werden und die eigene Darstellung zusammengefaßt werden (V.).

II. Derzeit gängige (Staats-)Praxis der parlamentarischen Funktionszulagen und deren Probleme

Eingeordnet werden können die Funktionszulagen wie die Höhe der Abgeordnetenentschädigung in das Spannungsfeld des freien Abgeordnetenmandats und der Einbindung der einzelnen Abgeordneten in Strukturen und Funktionen, welche die Arbeitsfähigkeit des Parlaments ermöglichen. Hinzu kommt das Selbstverwaltungs- und -organisationsrecht des Parlaments und dessen Verhältnis zu dem freien und formal gleichem Abgeordnetenmandat.

Auf der einen Seite ist das Abgeordnetenmandat gem. Art. 38 I 2 GG ein freies, der Abgeordnete ist einzig seinem Gewissen unterworfen. Voraussetzung hierfür ist, daß er nicht in Hierarchien des Parlaments (bzw. realiter in die der Fraktionen) eingebunden ist, die seine freie Entschlußfassung beeinträchtigen (können).

⁷ BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 - 2 BvH 4/91. Abrufbar unter www.bverfg.de.

⁸ Das BVerfG war für diese Streitigkeit zuständig, da zum Zeitpunkt des Antrags keine diesbezügliche Landesregelung bestand. Vgl. hierzu: *M. Winkler*, JA 2001 i. E.

⁹ Hierzu schon kritisch *H. H. von Arnim* (Fn. 5), 1998, S. 162 f.

¹⁰ BVerfGE 40, 296 ff.

¹¹ BVerfGE 40, 296 (318).

¹² So schon *M. Morlok*, in: *Dreier* (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. II, Art. 38 Rn. 155.

¹³ BVerfG NJW 2000, 3771 (3772 ff.).

Andererseits hat das Parlament im Rahmen seiner Autonomie¹⁴ die Pflicht und das Recht seine Binnenorganisation dergestalt anzulegen, daß eine effektive und reibungslose Arbeitsfähigkeit gewährleistet ist.¹⁵ Dies umfaßt auch das Recht, parlamentarische Funktionsstellen bzw. -einheiten zu schaffen, welche der Arbeitsfähigkeit dienen und dafür unabdingbar sind. Fraglich ist nur, ob diese Stellen auch zusätzlich entschädigt werden dürfen. Besteht doch hierbei die berechtigte Gefahr, daß Abgeordnete aus ökonomischen Gründen nach diesen Positionen streben und ihretwegen persönliche und politische Motivationen hinten anstellen.

1. *Bisherige Beurteilung durch die Rechtsprechung*

Diese Gefahr, welche sich hinter der Installation von Funktionsstellen mit zusätzlicher Dotierung für das freie und gleiche Abgeordnetenmandat verbirgt, hatte das BVerfG schon im „Diäten-Urteil“ erkannt. So hat es 1975 entschieden, daß die formale Gleichstellung der Abgeordneten zwingend eine gleich hohe Entschädigung nach sich zieht. Eine Ausnahme hat es aufgrund von zwingenden Gründen einzig für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter anerkannt, da diese an der Spitze eines Verfassungsorganes stehen.¹⁶

Entgegen der Rechtsprechung des BVerfG hat das HbgVerfG im Jahre 1997¹⁷ die Gewährung von Funktionszulagen ausdrücklich anerkannt. Im Einklang mit dem BVerfG hat es die formale Gleichstellung der Abgeordneten ausdrücklich bejaht, jedoch auf den Stellenwert der Fraktion für die parlamentarische Praxis und die Gewährung von Funktionszulagen auf der Grundlage von Beststellungsakten des Parlaments gewertet.

Im „Zulagen-Urteil“ erweitert das BVerfG nunmehr den Kreis der zulageberechtigten Abgeordneten auf die Fraktionsvorsitzenden mit dem Hinweis auf ihre politisch herausgehobene Stellung und die zahlenmäßige Begrenztheit dieses Amtes.¹⁸

2. *Finanzierung der Funktionszulagen*¹⁹

Die Rechtsgrundlage für die Finanzierung gestaltet sich überaus unterschiedlich: So werden sie einmal aufgrund der jeweiligen Abgeordnetengesetze direkt aus der Parlamentskasse gezahlt und zum anderen aus der Fraktionskasse wie z.B. im Bund, wobei im letzteren Fall eine Fraktionsregelung besteht, welche den Fraktionen die Möglichkeit zur Zahlung einräumt und der Rest in ihr Ermessen²⁰ gestellt wird.²¹

¹⁴ Zum Begriff der Parlamentsautonomie: J. Pietzker, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 10 Rn. 3 ff.

¹⁵ BVerfGE 80, 188 (219).

¹⁶ So ohne Begründung BVerfGE 40, 296 (318).

¹⁷ HbgVerfG NJW 1998, S. 1054 ff. Dazu kritisch V. Bahnsen, Entschädigungszulagen für parlamentarische Funktionsträger, in: NJW 1998, S. 1041 f.

¹⁸ BVerfG NJW 2000, 3771 (3774).

¹⁹ Hierzu ausführlich die detaillierte und informative Übersicht bei S. Hölscheidt (Fn. 3), S. 1734 ff.

²⁰ Zu Recht weist A. Linde (Fn. 4), S. 244 darauf hin, daß hierbei die ohnehin schon begünstigten führenden Fraktionsmitglieder ein höheres Eigeninteresse bei der Festlegung der Höhe der Funktionszulagen haben.

²¹ Ebenda.

Von den Bundestagsfraktionen wird hiervon in unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht.²² So zahlten BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN keinerlei Funktionszulagen aus,²³ während die Fraktionsgemeinschaft CDU/CSU mit ca. 2,2 Mio. DM den höchsten Betrag²⁴ und die SPD ca. 1,44 Mio. DM aufwendete. Die F.D.P. zahlte Funktionszulagen in Höhe von 0,86 Mio. DM und die PDS in Höhe von 0,24 Mio. DM aus.

Nach dem „Zulagen-Urteil“ ist es fraglich, inwiefern die Fraktion Funktionszulagen aus staatlichen Fraktionszuwendungen zahlen dürfen²⁵ – abgesehen von den Fraktionsvorsitzenden. Da das BVerfG sie jedoch als direkte Zahlungen durch Abgeordnetengesetz untersagt hat, ist der Umweg über die Fraktionen strikt abzulehnen,²⁶ sofern es sich um Staatsmittel handelt.²⁷

Aus Fraktionseigenmitteln bzw. den Fraktionsbeiträgen der Abgeordneten²⁸ ist dies weiterhin unproblematisch, da es in der Finanzautonomie der Fraktionen steht, diese Mittel einzusetzen und es sich somit um eine „privatrechtliche Honorierung“ handelt.²⁹ Voraussetzung ist hierbei nur, daß die Ausgaben für Funktionszulagen die Fraktionseigenmittel nicht übertreffen.

3. Stellenbeschreibung und Verhältnis von ausgewählten parlamentarischen Funktionen untereinander

Wenig überzeugend und an der Praxis vorbeigehend, hat das BVerfG in seinem neuerlichen Urteil die Frage nach den Funktionszulagen zu einem großen Teil mit der Unterscheidung parlamentarischer Ämter beantwortet. Zur Beurteilung der Maßstabsbildung des BVerfG (IV.) ist eine Beschreibung dieser Stellen und das Verhältnis der Ämter untereinander zwingend notwendig.

²² Die folgenden Angaben sind den Rechenschaftsberichten der Bundestagsfraktionen für das Jahr 1999 entnommen: BT-Drs. 14/4040. Für die Jahre 1998 und 1997 siehe: BT-Drs. 14/1391 und BT-Drs. 13/11264. Weitere ausführliche Darstellungen hierzu bei A. Linde (Fn. 4), S. 140 ff.

²³ Im bayrischen Landtag erhalten drei Vorstandsmitglieder jedoch ca. 1000,- DM monatlich aus Fraktionsmitteln. Vgl. SZ v. 22.07.2000, S. 6.

²⁴ Welcher sich jedoch in Anbetracht der Fraktionsgemeinschaft wieder relativiert.

²⁵ Zu den Überlegungen der Parteien nach dem „Zulagen-Urteil“: SZ v. 22.07.2000, S.6.

²⁶ So auch M. Morlok, Gesetzliche Regelung des Rechtsstatus und der Finanzierung der Bundestagsfraktionen, in: NJW 1995, S. 31; A. Fischer (Fn. 2), S. 79; J. Linck, Zur Zulässigkeit parlamentarischer Funktionszulagen, in: ZParl. 1976, S. 56.

²⁷ BVerfGE 40, 296 (318).

²⁸ Daß die Fraktionsbeiträge ebenso wie die Abgeordnetenbeiträge bzw. „Sonderbeiträge“ in eine verfassungsrechtlich umstrittene Zone eingeordnet werden können (und von den Parteien und Fraktionen mit „Diskretion“ behandelt werden) soll nicht verschwiegen werden, jedoch im Rahmen dieser Ausführungen nicht weiter diskutiert werden. Stattdessen wird verwiesen auf A. Launhardt, Mandat gegen Geld?, in: MIP 1999, S. 37 ff. zur Problematik der Sonderbeiträge; W. Strobel, Vieles unecht und manches faul, in: F.A.Z. Nr. 275 v. 25.11.2000, S. 11; S. Hölscheidt, Die Finanzen der Bundestagsfraktionen, in: DÖV 2000, S. 712 ff.

²⁹ Vgl. J. Linck (Fn. 26), S. 56.

a) Parlamentspräsident und seine Stellvertreter

Der Parlamentspräsident hat die zentrale Position innerhalb des Parlaments inne. Er wird gem. Art. 40 Abs. 1 GG vom Parlament gewählt³⁰ und hat ein vielschichtiges Aufgabengebiet neben den in Art. 40 Abs. 2 vorgesehenen Aufgaben. Außer dem Sitzungsvorstand hat er vor- und nachbereitende Aufgaben sowie vielfältige administrative Aufgaben als Leiter der Parlamentsverwaltung. Von den weiteren Aufgaben im parlamentarischen Umfeld ist in letzter Zeit vor allem das Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten bezüglich der Rechenschaftsberichte der politischen Parteien gem. § 23 Abs. 3 und 4 PartG ins Blickfeld geraten.³¹ Nicht zuletzt vertritt der Präsident das Parlament nach außen und nimmt im Falle des Bundestagspräsidenten protokollarisch die Rolle des „zweiten Mann im Staate“ ein.³²

b) Fraktionsvorsitzender und seine Stellvertreter

Der Fraktionsvorsitzende³³ steht an der Spitze eines obersten Teils eines Verfassungsorgans: Der Fraktion. Er führt³⁴ die Fraktion und repräsentiert deren Politik im Bundestag und in der Öffentlichkeit. Er beeinflusst die politische Willensbildung in entscheidendem Maße, indem er durch inner- und interfraktionelle Zusammenarbeit Kompromisse und Mehrheiten findet.³⁵ Auch tragen die Fraktionsvorsitzenden zur Vermittlung zwischen der Regierung und Opposition bei. Ihre Stellvertreter nehmen eigenen Aufgabenbereiche wahr und unterstützen ihn bei seinen Aufgaben.

c) Parlamentarischer Geschäftsführer

Gleichwohl jede Fraktion in der Regel mehrere Parlamentarische Geschäftsführer (PGF) besitzt, soll im Rahmen dieser Abhandlung nur auf den – abgesehen von der F.D.P.-Fraktion, welche diese Trennung nicht kennt³⁶ – sog. Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer eingegangen werden.

Gerade bei dem erheblichen Einfluß der PGF im Parlament (und ihrem Aufgabenspektrum) erscheint die Bewertung seitens des BVerfG unangebracht. Dies um so mehr, als sie den Fraktionsvorsitzenden bei ähnlich gelagerten Aufgaben und Einflußmöglichkeiten auf den (gesamt-)parlamentarischen Prozeß die Möglichkeit zur Funktionszulage läßt.

³⁰ Obgleich nicht im GG vorgesehen, ergibt sich aus der Natur der Sache, daß ausschließlich ein Abgeordneter in dieses Amt gewählt wird, vgl. hierzu *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, Art. 40, Rn. 88 m.w.N.

³¹ Vgl. zu den Aufgaben des Bundestagspräsidenten *J. Bücker*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 27. Für die Landtagspräsidenten, deren Aufgabenstruktur im großen und ganzen ähnlich ist, vgl. die zusammenfassende Darstellung bei *M. Köhler*, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 76 ff.

³² Dies trotz der Vertretung des Bundespräsidenten durch den Bundestagspräsidenten gem. Art. 57 GG, vgl. *J. Bücker* (Fn. 31), Rn. 6.

³³ Die Fraktionsspitze von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN besteht nicht aus einem Vorsitzenden, sondern aus zwei gleichberechtigten Sprechern.

³⁴ Zur Rechtsstellung der Fraktionsvorsitzenden: *B. Stevens*, Die Rechtsstellung der Bundestagsfraktionen, 2000, S. 150 f.

³⁵ BVerfG NJW 2000, 3771 (3774).

³⁶ Vgl. *B. Stevens* (Fn. 34), S. 153.

So nehmen die „Manager des Parlaments“³⁷ zum Großteil die inner- und insbesondere die interfraktionelle Koordination wahr³⁸, welche für Parlamentsarbeit unerlässlich ist. Auch wird in den sogenannten „PGF-Runden“³⁹ der Arbeits- und Sitzungsplan des gesamten Plenums vereinbart. Der PGF hat also insgesamt betrachtet einen erheblichen Einfluß auf die Parlamentsarbeit und besitzt damit auch einen nicht unerheblichen politischen Einfluß, was unter anderem daran deutlich wird, daß vom „Geschäftsführer-Parlament“ die Rede ist⁴⁰.

d) Ausschussvorsitzende

Der Großteil der Arbeit der Parlamente, insbesondere der Gesetzgebung, wird nicht im Plenum, sondern in den Ausschüssen geleistet.⁴¹ Sie sind quasi als verkleinertes Abbild des Parlaments im gleichen Verhältnis der zahlenmäßigen Stärke der Fraktionen besetzt. Gleiches gilt für die Zahl der Vorsitzenden der verschiedenen Ausschüsse, die nach der Absprache im Ältestenrat verteilt werden.⁴² Der Ausschussvorsitzende hat für seinen Ausschuss vergleichbare Aufgaben wie der Präsident für das Gesamtparlament:⁴³ Er beruft im Regelfall ein, leitet die Sitzungen und hat für die Durchführung der Beschlüsse zu sorgen. Insofern kommt den Vorsitzenden der Ausschüsse insbesondere im Gesetzgebungsverfahren eine zentrale Position zu, da sie die Facharbeit, die zum Beschluß durch das Plenum führen, zu verantworten haben.

III. Maßstabsbildung des BVerfG für die Gewährung von Funktionszulagen

Im folgenden soll beleuchtet werden, inwieweit die im „Zulagen-Urteil“ vorgebrachten Begründungen tatsächlich einen Grund für zusätzliche Entschädigungen darstellen können. Es stellt sich hier vor allem die Frage, inwieweit in einem Parlament, in dem den Abgeordneten eine Vollalimentation zusteht, überhaupt noch Raum bleibt für weitere zusätzliche, funktionsbezogene Zulagen. Problematisch ist die Finanzierung aus den Abgeordnetengesetzen des Bundes und der Länder. Hier ist durch Gesetz vorgesehen, daß verschiedene Abgeordnete im Verhältnis zum normalen Abgeordneten mehr Geld für ihre Tätigkeit bekommen.⁴⁴ Zwar geschieht dies nicht durch eine gestaffelte Diät, sondern unter Beibehaltung der identischen Grundentschädigung durch ein mehr oder weniger ausdifferenziertes Funktionszulagensystem. Mit einem solchen Gesetz hatte sich das BVerfG auseinander zu setzen.

³⁷ Jetzt die umfassende Darstellung von S. Petersen, Manager des Parlaments. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktion, Arbeitsweise, 2000.

³⁸ S. Petersen (Fn. 37), S. 154 ff.

³⁹ Hierzu ausführlich S. Petersen (Fn. 37), S. 159 ff.

⁴⁰ So unter Bezugnahme auf W. Ismayr: S. Petersen (Fn. 37), S. 19; S. Hölscheidt (Fn. 3), S. 1739.

⁴¹ W. Zeh, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 39 Rn. 2.

⁴² Ebenda Rn. 15

⁴³ Für den Bundestag siehe §§ 59 ff. GeschO BT.

⁴⁴ Zum Beispiel § 11 Abs. 2 AbgG Bund; § 5 Abs. 2 AbgG NW, welche lediglich für den Parlamentspräsidenten und die Stellvertreter eine zusätzliche Entschädigung vorsehen. § 6 Abs. 2 AbgG LSA normiert ein sehr ausdifferenziertes Zulagensystem.

In der Tradition des Diätenurteils läßt sich fragen, inwieweit die Übernahme eines Amtes, sei es in unmittelbarer parlamentarischer Funktion oder in der Fraktion, den im ersten Diätenurteil für die Gewährung von Sonderzulagen geforderten zwingenden Grund darstellen kann. Anerkannt vom BVerfG ist seit dem Diätenurteil das Amt des Parlamentspräsidenten und seiner Stellvertreter.⁴⁵ Seit dem „Zulagen-Urteil“ wird das Amt des Fraktionsvorsitzenden hinzugenommen, die Begrifflichkeit „zwingender Grund“ wurde aufgegeben und die Begründung auf verschiedenen Gründe gestützt: In die Bewertung flossen ein die politische Bedeutung des Amtes, die Zahl der jeweils extra dotierten Stellen, die Bedeutung des Amtes für die Arbeit des Parlaments sowie der tatsächliche Arbeitsaufwand.

Beleuchtet man die Argumentation im „Zulagen-Urteil“, so wird die Problematik deutlich, die das oben beschriebene Spannungsfeld Parlamentsautonomie – formalisierte Gleichheit des Mandats aufwirft.

1. Politische Bedeutung der Funktion

Als Begründung zur Zulässigkeit der Zulagen für Fraktionsvorsitzenden wird angeführt, die herausragende politische Bedeutung rechtfertige diese.⁴⁶ Zur Untermauerung wird angeführt, daß die Fraktionen „notwendige Einrichtungen des Verfassungslebens“ seien und sie „maßgebliche Faktoren der politischen Willensbildung“ bezeichnet werden könnten. Betrachtet man die mannigfaltigen Rechte und Aufgaben der Fraktionen in den Parlamenten, so ist diesem zuzustimmen. Es stellt sich jedoch die Frage, ob hiermit ein scharfer Trennstrich gezogen werden kann mit Blick auf die Zulagen für Träger von Fraktionsfunktionen. Allein die Vorsitzenden als Repräsentanten dieser Fraktionen zusätzlich zu alimentieren, scheint verkürzt. Zentrale Bedeutung für die politische Arbeit der Fraktionen haben ebenso deren parlamentarischen Geschäftsführer und mit Abstrichen auch die Stellvertreter der Fraktionsvorsitzenden.

Es läßt sich mit guten Gründen festhalten, daß die politische Bedeutung der Stellvertreter nicht mit jener der Vorsitzenden vergleichen läßt, da diese in der Regel mit einzelnen Teilbereichen der politischen Arbeit der Fraktionen betraut sind.

Problematischer ist dies jedoch bei den parlamentarischen Geschäftsführern (PGF). Verkürzt man den Begriff der politischen Bedeutung nicht auf die Außenwirkung des Parlaments, sondern berücksichtigt man die parlamentsinterne politische Arbeit, so bekommt das Amt des PGF ein neues Gewicht. Die vielschichtigen Aufgaben der PGF lassen es also zu, daß man ihnen einen den Fraktionsvorsitzenden vergleichbaren Einfluß auf die politische Arbeit des Parlaments zubilligt. Demnach ist der Schluß von der Bedeutung der Fraktionen allein auf die Bedeutung derer Vorsitzender zu kurz.

Auch außerhalb der Fraktionen gibt es in Parlamenten Funktionen von großer politischer Bedeutung. Daß die Ausschüsse hier eine Rolle spielen könnten, sieht das BVerfG wohl, lehnt aber eine Zulage für deren Vorsitzende ab.⁴⁷ Betrachtet man die Aufgabenbewältigung des Parlaments in dessen origi-

⁴⁵ Ablehnend wohl *F. Welti*, Die soziale Sicherung der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, der Landtage und der deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1998, S. 210.

⁴⁶ BVerfG NJW 2000, 3771 (3774).

⁴⁷ BVerfG NJW 2000, 3771 (3775).

närer Aufgabe, der Gesetzgebung, so wird hier ein schiefes Bild gezeichnet. Die eigentliche Sacharbeit wird in den Ausschüssen geleistet, auch wenn die Ausschüsse ein verkleinertes Abbild des Parlaments mit engem Aufgabenbereich darstellen, so ist die dort geleistete Arbeit sehr häufig der Kernbereich der Gesetzgebung. Eine besondere Rolle spielen die Pflichtausschüsse, die weiter unten beleuchtet werden sollen.

Außen vor bei diesen Betrachtungen bleibt das Präsidium des Parlaments, da das Gericht für die Begründung von Zulagen für dieses die politische Bedeutung nicht erwähnt hat, wohl jedoch durch die Aussage, daß der Präsident und seine Stellvertreter allein durch den Status der Spitze eines Obersten Verfassungsorgans zulagenberechtigt sind, diese unterstellt.⁴⁸

Betrachtet man die verschiedenen Funktionen innerhalb der parlamentarischen Arbeitsteilung, so kommt man zum Ergebnis, daß die politische Bedeutung des Amtes aufgrund des willkürlichen Charakters der Einordnung nicht als Maßstab zur Abgrenzung von zulageberechtigten Funktionsträgern von Funktionsträgern ohne Zulagenberechtigung tauglich ist.

2. Anzahl der Funktionsträger

Dies hat auch das BVerfG so gesehen und weiter auf die absolute Zahl der verschiedenen Funktionen abgestellt. Als Argument hat es hier gewertet, daß die Zahl der Fraktionsvorsitzenden naturgemäß begrenzt ist.⁴⁹ Abgesehen davon, daß dies eine Momentaufnahme ist, ist das Abstellen auf die Zahl der Posten problematisch. In die Betrachtung fließen zwei Aspekte ein: Zum einen, wie viele Posten überhaupt zu vergeben sind und inwieweit die Parlamentarier auf diese Zahl einen Einfluß haben.

Betrachtet man den Posten des Fraktionsvorsitzenden, so stößt man bereits an die Grenzen des Arguments. Daß derzeit nur eine begrenzte Zahl von Fraktionen in den einzelnen Parlamenten existiert, ist richtig, muß aber nicht zwingend so bleiben. Jedoch ist auch die Verknüpfung der Zahl der Fraktionen mit der Zahl der Fraktionsvorsitzenden nicht zwingend. So gestalten die Fraktionen von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN den Fraktionsvorsitz nicht in der klassischen Form, sondern sie haben zwei sog. Sprecher. Dies verdeutlicht, daß speziell in dieser Ausgestaltung die Abgeordneten einen großen Einfluß auf die Zahl der zu besetzenden Positionen und somit der zusätzlich alimentierten Abgeordneten haben.

Gleiches gilt für die Position des PGF: Hier bestellen die Fraktionen allein die Zahl der Geschäftsführer. Insofern läßt sich allein aus Möglichkeit der Einflußnahme auf die Zahl der zu besetzenden Posten nicht direkt ein Maßstab für die Zulässigkeit von Funktionszulagen ableiten: Speziell in den Bereichen, in denen die Fraktionen in eigener Angelegenheit Posten schaffen, kann die Zahl der Posten kein Argument sein. Dies war jedoch kein Hindernis für das BVerfG, im „Zulagen-Urteil“ den Fraktionsvorsitzenden Zulagen zuzubilligen.

⁴⁸ Eine weitergehende Überlegung ist in diesem Zusammenhang interessant: Stellt allein die Stellung als Spitze dieses obersten Verfassungsorgans einen Grund dar oder die Stellung als Spitze eines jeden obersten Verfassungsorgans? Speziell beim Amt des Bundeskanzlers, der üblicherweise aus der Mitte des Bundestages gewählt wird, kommt diese Überlegung zum Tragen. Vermutlich ist das kleine Wörtchen „eines“ in BVerfGE 40, 296 (318) als „dieses“ zu lesen.

⁴⁹ BVerfG NJW 2000, 3771 (3775).

Anders könnte es bei den Posten sein, die das Parlament in seiner Gesamtheit betreffen. Greift man das Parlamentspräsidium heraus, so ist in den Verfassungen i. d. R. nur vorgesehen, daß es einen Präsidenten und mehrere Stellvertreter gibt. Auch hier ist die Ausgestaltung der Anzahl den Parlamentariern überlassen.⁵⁰ Nun besteht aber ein Unterschied, ob die Zahl der zulagefähigen Posten durch einen Beschluß der Fraktion zu ihrer Geschäftsordnung herbeigeführt werden kann (wie beim Fraktionsvorsitz), oder die Zahl der Stellvertreter des Parlamentspräsidenten nur durch ein Gesetz des gesamten Parlaments festgelegt wird.

Eine Besonderheit stellen die Ausschüsse dar, eingesetzt werden diese durch einen Akt des gesamten Parlaments, die Vorsitzenden und deren Stellvertreter werden von ihnen selbst nach den Vereinbarungen im Ältestenrat bestimmt. Insofern liegt die Zahl der Ausschüsse in der Hand der Abgeordneten, die Bestimmung der Vorsitzenden geschieht im Ältestenrat, von einem Gremium, das aus dem Präsidium des Parlaments sowie aus von den Fraktionen bestimmten Abgeordneten besteht.⁵¹

Vergleicht man die höheren Hürden bei der Bestellung von Funktionsträgern für das gesamte Parlament mit den Hürden für die Bestellung von Fraktionsposten, so spricht die leichtere Beeinflussbarkeit letztlich gegen die Zahl der Posten als Trennkriterium, die absolute Zahl kann jedoch immerhin als Indiz für die politische Bedeutung eines Amtes herangezogen werden. Deutlich wird dies bei der Besetzung der Fraktionsspitze bei BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Durchaus so gewollt, bedingt die Teilung des Vorsitzes eine Reduzierung der Möglichkeiten der direkten politischen Einflußnahme des einzelnen Sprechers.

3. Bedeutung der Funktion für die Arbeit des Gesamtparlaments

Aufgrund der Finanzierung aus Parlamentsmitteln könnte die Bedeutung der Funktion für die Arbeit des Parlaments als Kriterium herangezogen werden, um eine Zulässigkeit von Zulagen zu rechtfertigen. Auch hier kann man feststellen, daß die Bildung eines trennscharfen Maßstabs nicht möglich ist. Betrachtet man die vom BVerfG anerkannte Bedeutung der Arbeit der Fraktionsvorsitzenden für die Arbeit des Parlaments im Vergleich zur Bedeutung der Arbeit der PGF (s.o.), so kann man keinen signifikanten Unterschied feststellen. Besonders die interfraktionelle Absprache der PGF ist im Gesetzgebungsverfahren nahezu unverzichtbar und steht der Bedeutsamkeit der Arbeit der Fraktionsvorsitzenden in nichts nach.

Gleiches gilt für die Ausschußarbeit: Die hier vorgenommenen Verhandlungen sind von erheblicher Bedeutung z.B. für die letzten Akte der Gesetzgebung, der Lesungen und des Beschlusses.⁵² Aufgrund der zentralen Bedeutung der Ausschüsse in diesem Bereich kann man deren Vorsitzende als sehr einflußreiche Manager des Parlaments bezeichnen.⁵³

Verläßt man die Ebene der Gesetzgebung und betrachtet die Binnenorganisation des Parlaments, so rückt der Ältestenrat in den Blickpunkt: Soweit die Mitglieder nicht bereits aufgrund anderer Funktio-

⁵⁰ Für den Bundestag gibt es weder im GG noch in der GeschO Vorschriften.

⁵¹ Zur Zusammensetzung des Ältestenrats z.B. § 6 Abs. 1 GeschOBT oder § 18 GeschOLT NW.

⁵² Vgl. M. Morlok, *Parlamentarisches Geschäftsordnungsrecht zwischen Abgeordnetenrechten und politischer Praxis*, in: JZ 1989, S. 1040.

⁵³ So S. Hölscheidt (Fn. 3), S. 1739.

nen dorthin entsandt sind, stellt sich aufgrund der Aufgabenstruktur die Frage, ob die Mitglieder nicht einen den o.g. Personen gleichwertigen Einfluß auf die Arbeit des Parlaments haben.

4. *Arbeitsaufwand*

Letztlich kann man noch in Betracht ziehen, ob die tatsächliche Arbeit, die mit der Wahrnehmung einer bestimmten Funktion verbunden ist, eine Zulage rechtfertigen könnte. Grund hierfür könnte sein, daß die Mitglieder eines Parlaments, die eine besondere Aufgabe wahrnehmen, durch diese Aufgabe daran gehindert werden, neben ihrer Parlamentstätigkeit einem Nebenerwerb nachzugehen.⁵⁴ Hier muß man zwingend differenzieren: Bei einer als Teilzeitparlament ausgestalteten Volksvertretung kann man diesem wohl zustimmen. Sobald jedoch – wie insbesondere beim Bundestag – die Tätigkeit als Parlamentarier an sich die volle Arbeitskraft fordert, wird dies problematisch. Für den Bundestag hat das BVerfG richtigerweise bereits im Diätenurteil festgestellt, daß die Diäten eine Vollalimentation der Abgeordneten darstellen.⁵⁵ Daß ein Abgeordneter neben seiner Tätigkeit weiter einen Beruf ausüben darf, ist Ausfluß des freien Mandats. Daß jedoch im Umkehrschluß der Wegfall dieser Möglichkeit durch Übernahme einer bestimmten Funktion eine zusätzliche Entschädigung nach sich ziehen soll, ist nicht zwingend.⁵⁶

5. *Zwischenergebnis*

Im Ergebnis kann man zu dem Schluß kommen, daß mit ein wenig Phantasie aus praktischen und politischen Erwägungen für nahezu jede parlamentarische oder innerfraktionelle Aufgabe eine Zulagenfähigkeit begründet werden kann. Man kann auch feststellen, daß die vom BVerfG vorgebrachten Gründe für die Zulagen für Fraktionsvorsitzende kritisch betrachtet werden können.

Da die Entschädigung der Abgeordneten als Vollalimentation ausgestaltet ist, kann man daraus weiterhin schließen, daß in diesem Lichte die Zulagen insgesamt unzulässig sind, da bei einer umfangreichen Zulässigkeit nahezu jeder Abgeordnete eine Zulage beanspruchen kann, was im Ergebnis die Gleichheit der Entschädigung der Abgeordneten unterläuft, die im „Diäten-Urteil“ zu Recht festgeschrieben wurde. Nur die Abschaffung der Zulagen insgesamt stellt sicher, daß die Gleichheit der Abgeordneten absolut gewahrt bleibt.

Nun kann argumentiert werden, die Übernahme eines Amtes innerhalb von Parlament oder Fraktion ist wegen des erhöhten Arbeitsaufwandes und des damit verbundenen Wegfalls der Möglichkeit eines Nebenverdienstes wenig attraktiv für die Abgeordneten. Demnach bestehe die Gefahr, daß sich niemand mehr fände, der diese tatsächlich für die Parlamentsarbeit wichtigen Aufgaben übernehmen würde. Dieses Argument greift jedoch nicht, da die Übernahme einer Funktion in der Regel mit einem größeren politischen Einfluß verbunden ist, welches sich für den Inhaber positiv auswirkt. So ist beispielsweise die Übernahme des Fraktionsvorsitzes oder des Vorsitzes in einem Ausschuß mit erhöhter medialer Präsenz verbunden, welche sich u.a. im Wahlkreis positiv auswirken dürfte. Weiterhin kann

⁵⁴ So erstaunlicherweise u. a. *H. H. von Arnim* in: BK, Art. 48 Rn. 123.

⁵⁵ BVerfGE 40, 296 (316).

⁵⁶ So jedoch *J. Linck* (Fn. 26), S. 59 f.

man unterstellen, daß der Parlamentarier seine Aufgabe nicht ausschließlich zum Broterwerb betreibt,⁵⁷ sondern daß er seine politischen Ansichten in den parlamentarischen Betrieb einbringen möchte. Alle besonderen Funktionen, die oben beschrieben wurden, bieten diese Möglichkeit um ein erhebliches mehr als das Wahrnehmen des „einfachen“ Mandats. Diese erheblichen Gestaltungsmöglichkeiten bieten auch ohne eine zusätzliche Entschädigung dem Parlamentarier einen Anreiz, sich in dieser Form zu engagieren.

Andererseits hat die Bindung an Tätigkeiten im Parlament auch Nachteile, die grundsätzlich die Entschädigung begründen könnten. So hat der Parlamentarier, der regelmäßig im politischen Wettbewerb um sein Mandat steht, durch die Bindung in der Aufgabe weniger Gelegenheit zur Arbeit im Wahlkreis.⁵⁸ Soweit dieses mit einer zusätzlichen Alimentation honoriert wird, hat der Abgeordnete dort mehr Möglichkeiten, dieses Defizit auszugleichen. Dieses Argument greift jedoch ebenfalls zu kurz: Wenn ein Abgeordnete in einer einflußreichen Funktion im Parlament tätig ist, die in der Regel mit einem großen medialen Echo verbunden ist,⁵⁹ so trägt dies auch zur Zufriedenheit der Wähler im Wahlkreis bei und wirkt sich so positiv bei den nächsten Wahlen aus.

Die Ansicht, daß die Zusatzvergütungen nicht an den Maßstäben des freien und gleichen Mandats zu messen seien, da sie nicht aus dem Mandat fließen, sondern aus einem Bestellungsakt des Parlamentes, welcher insoweit einen rechtlichen Grund darstellt,⁶⁰ geht ebenfalls fehl: Mit dieser Konstruktion werden die richtigerweise formal grundsätzlich gleichgestellten Diäten unterlaufen, es kann sich neben den gleich zu behandelnden Diäten erneut ein Alimentationssystem entwickeln, daß die Gefahr in sich birgt, daß Abhängigkeiten entstehen und finanzielle Erwägungen das politische Handeln beeinflussen. Selbst wenn man dieser Ansicht folgen wollte, so müßte wiederum ein Katalog von Kriterien entwickelt werden, der den Kreis der Empfänger dieser andersartigen Vergütung definiert. Deshalb führt das Konstrukt von einer Alimentation aus einem Bestellungsakt des Parlaments nicht weiter.

Eine weitere Überlegung ergibt sich aus dem Prinzip des parlamentarischen Minderheitenschutzes: Die GeschO BT sichert mit den Mitwirkungsrechten der politischen Minderheit im Parlament deren Möglichkeit, auch gegen die Mehrheit parlamentarische Prozeduren einzuleiten.⁶¹ Dieses hilft jedoch in dieser Frage der Zulagen nicht weiter: Es soll nicht an den einzelnen Funktionen selbst gerüttelt werden, jedoch bietet das Prinzip des Minderheitenschutzes auch keinen Anhaltspunkt, welche Funktionen extra dotiert sein sollen, da diese Zulage immer eine ganze Gruppe von Funktionsträgern betrifft, unabhängig von der Parteizugehörigkeit oder der Zuordnung zum Regierungs- oder Oppositionslager.⁶²

⁵⁷ Vgl. *J. Linck* (Fn. 26) S. 60.

⁵⁸ *G. Kretschmer*, Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts (21. Juli 2000): Vom „fehlfinanzierten“ zum „fehlverstandenen“ Parlament?, in: *ZParl* 2000, S. 791 unter Hinweis auf den „Wahlkreiskönig“.

⁵⁹ So auch *G. Kretschmer* (Fn. 58), S. 788.

⁶⁰ So die abweichende Meinung von *W. Seuffert* zu dem „Diäten-Urteil“ BVerfGE 40, 330 (340).

⁶¹ Vgl. hierzu *H. Hofmann/H. Dreier*, in: *Schneider/Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, 1989, § 4, Rn. 60 ff.

⁶² So weist *F. Welti* (Fn. 45), S. 209 zu Recht darauf hin, daß es allenfalls problematisch wäre, wenn z.B. nur die Mehrheitsfraktion(en) einen Zugriff auf die Besetzung der Ausschußvorsitzenden hätte.

Man kann also der grundsätzlichen Zulässigkeit von Sonderzulagen für Funktionsträger weiterhin trotz deren unbestrittener Bedeutung für die parlamentarische Arbeit kritisch gegenüberstehen.

IV. Optionen zur Maßstabsbildung

Soweit man grundsätzlich die Zulässigkeit von Funktionszulagen bejahen möchte, ist es notwendig, ein trennscharfes Kriterium zu finden, daß es ermöglicht, den Kreis der Berechtigten zu umreißen und trotzdem auf die Erfordernisse der Zeit zu reagieren.

Da alle vorgebrachten Argumente für und wider der Funktionszulagen meist aus dem praktischen politischen Leben stammen und auf die Bedeutung der einzelnen Funktionen in der politischen Wirklichkeit abheben, sind diese der jeweiligen Auslegung durch die Beteiligten, die auch Adressaten der Regelung sind, unterworfen. Das Kernproblem besteht darin, daß die Abgeordnetengesetze die Grenze zwischen Zulageberechtigung und schlichter Mandatsausübung isoliert von weiteren rechtlichen Konsequenzen ziehen.

Eine solch wesentliche Entscheidung sollte jedoch in den Wertentscheidungen des Grundgesetzes ruhen. Man sollte also betrachten, welche Funktionen innerhalb der parlamentarischen Organisation vom Grundgesetzgeber als wesentlich erachtet werden und deshalb explizit geregelt und mit Rechten ausgestattet wurden. Möglicherweise kann man dann aus den Untergliederungen und Organteilen Rückschlüsse auf die Inhaber der einzelnen Ämter und der Möglichkeit der Alimentation ziehen.⁶³

In den Art. 38 ff. GG finden sich hinsichtlich Funktionen und Aufgabenteilung Regelungen zum Präsidenten und den Stellvertretern und Schriftführern, den Untersuchungs- und sonstigen Pflichtausschüssen sowie dem Wehrbeauftragten. Für weitere notwendige Regelungen erteilt Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG die Ermächtigung zum Erlass einer Geschäftsordnung. Die dort eingeräumten Rechte sind vor dem Verfassungsgericht einklagbar, Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG. Die GeschO BT räumt dem Präsidium, dem Ältestenrat, den Fraktionen und Ausschüssen sowie dem Wehrbeauftragten Rechte ein.

Es stellt sich hier die Frage, ob die ausdrücklich in der GeschO BT mit eigenen Rechten ausgestatteten Organteile das gleiche Gewicht haben wie die durch das Grundgesetz selbst installierten. Mit Blick auf die Zulässigkeit von Zulagen ist dies der Fall, da das Grundgesetz den Bundestag ausdrücklich zur autonomen Organisation ermächtigt, wobei hier die Grenzen in der Verfassungsmäßigkeit der Geschäftsordnung liegen. Insbesondere muß die Geschäftsordnung die grundgesetzlich vorgegebenen Maßstäbe vor allem mit Blick auf die Rechte der Abgeordneten wahren.⁶⁴ Betrachtet man die Organe und Organteile, die in der GeschO BT mit eigenen Rechten ausgestattet werden, im Verhältnis zu den im GG genannten, so ist eine Vergleichbarkeit gegeben, da unbestritten insbesondere die Fraktionen und der Ältestenrat für die Parlamentarische Arbeit wichtige Institutionen sind.

Hier bildet sich ein rechtlicher Maßstab heraus, anhand dessen die zusätzliche Entschädigung festgemacht werden kann: Soweit das GG oder die GeschO eine Funktion oder ein Organ mit Rechten ausstattet, wird diese Funktion eine wesentliche, welche die Möglichkeit einer Alimentation eröffnet.

⁶³ Für alle Vollzeitparlamente wird hier auf den Bundestag abgestellt.

⁶⁴ G. Kretschmer, in Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 9 Rn. 36 f.

Diese Möglichkeit ist demnach gegeben im Präsidium, dem Ältestenrat, den Ausschüssen, den Fraktionen und dem Wehrbeauftragten.

Anschließen muß sich die Frage, wie sich diese Möglichkeit auf die einzelnen Abgeordneten auswirkt, die in diesen Ämtern oder Organen tätig sind. Geht man von der Bedeutung der Funktion als alleiniges Kriterium für die Zulässigkeit von Zulagen aus, so kann die Alimentation allein denjenigen zugute kommen, die für die Funktionsfähigkeit verantwortlich sind. Mit Blick auf den formalisierten Gleichheitssatz ist dies auch notwendig, da sonst tatsächlich wieder die Gefahr besteht, daß sich ein ausgefeiltes Alimentationssystem etabliert.⁶⁵ Entsprechend der Aussage, daß der Parlamentspräsident eine Zulage erhält, weil er an der Spitze eines Verfassungsorgans steht, können jeweils nur die Spitzen der Untergliederungen eine Alimentation erhalten dürfen. Aufgrund der Besonderheit der Fraktionen mit ihrer „Doppelspitze“ aus Vorsitzendem und PGF kann man darüber nachdenken, ob diese Funktionen gleichberechtigt nebeneinander stehen sollen und dementsprechend alimentiert werden oder ob die beiden sich die Zulage für die Fraktionsspitze teilen sollten. Diese Verknüpfung von der Zulagefähigkeit einer bestimmten parlamentarischen Funktion mit ihrer Ausstattung mit Rechten durch einen Akt des gesamten Parlamentes bietet den Vorteil, daß hiermit die Schwelle höher wird, solche Stellen zu schaffen. Die Tatsache, daß Zulagen ausschließlich für Funktionen des Parlaments zulässig sind, die mit eigenen, einklagbaren Rechten und damit auch mit Pflichten ausgestattet sind, kann einer leichtfertigen Vergabe entgegenwirken. Die Neigung des Parlamentes, Untergliederungen mit eigenen, gesetzlich festgeschriebenen Rechten zu schaffen, ist seit je her gering.⁶⁶

Dieses Kriterium kann zu den in der Rechtsprechung und Literatur entwickelten Maßstäben hinzutreten. Soweit man die Ausstattung mit eigenen Rechten als Grundlage für die Rechtmäßigkeit von Zulagen sieht, hat man den Kreis der Berechtigten weiter, aber präziser abgegrenzt. Innerhalb dieser Grenze können die hergebrachten Kriterien angewandt werden, wobei der formalisierte Gleichheitssatz nicht vernachlässigt werden darf.

V. Fazit

Auf den ersten Blick hätte man das „Zulagen-Urteil“ des BVerfG als ein „Stück Realpolitik“⁶⁷ bezeichnen können. Hat das Gericht doch zurecht versucht, der Gefahr der sich ausbildenden Abgeordnetenlaufbahn entgegenzutreten.

Besteht doch die Gefahr, daß durch ein mehr oder weniger differenziertes System von Funktionszulagen Abhängigkeiten und Hierarchien innerhalb eines Parlaments entstehen, welcher der freien Mandatsausübung und der Gleichheit der Abgeordneten entgegenstehen. Das BVerfG mutmaßt in diesem Zusammenhang freilich weitgehend nur, wobei das „Parlament als Dunkelkammer“⁶⁸ Mutmaßungen

⁶⁵ Auch wenn dies lediglich eine Prognose ist, worauf *S. Hölscheidt* (Fn. 3), S. 1738 zu Recht hinweist. Jedoch ein Blick auf die sich in der Vergangenheit immer weiter ausdifferenzierten Systeme legt diesen Schluß nahe.

⁶⁶ So ist seit 1946 erst ein weiterer Ausschuß geschaffen worden, vgl. hierzu auch *G. Kretschmer* (Fn. 58), 788.

⁶⁷ *P. Häberle*, Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit des Abgeordnetenstatus – Zum Diätenurteil des BVerfG, in: NJW 1976, S. 537.

⁶⁸ *C. Pestalozza*, Die Staffeldiät oder: Das Parlament als Dunkelkammer, in: NJW 1987, S. 818.

in aller Regel provoziert. Einige Landesparlamente haben schon Abgeordnetenlaufbahnen etabliert, die man durchaus als Ansatz im Sinne einer „Pflanze vor der Blüte“⁶⁹ bezeichnen kann.

Wie dargestellt (III.) sind jedoch die Maßstäbe des Gerichts zur Gewährung von Funktionszulagen für sich genommen unscharf und erlauben keine eindeutige Abgrenzung zulagefähiger Ämter. Denn problematisch an den bisher angelegten Maßstäben zur Abgrenzung ist, daß sie den sich stetig wandelnden Ansichten über die Bedeutung der Ämter unterworfen sind. Aus diesem Grund ist eine den einzelnen Funktionen angemessene Einordnung schwierig, was in dem besprochenen Urteil insbesondere an der vorgenommen Grenzziehung des Gerichts der Fraktionsvorsitzenden zu den PGF deutlich wird, da diese nicht hinreichend gewürdigt wurden.

Mit der hier erörterten Option der Kopplung der Zulagen an gesetzlich fixierte Rechte und Kompetenzen wird ein großzügig bemessener, jedoch klar abgrenzbarer Kreis von potentiellen Zulageempfängern gezogen. Innerhalb dieser Grenzziehung können weiterhin die hergebrachten Maßstäbe Anwendung finden, wobei auch dann weiterhin der formalisierte Gleichheitssatz beachtet werden muß.

Durch dieses „Zwei-Stufen-System“ der kumulativen Anwendung der zwei Maßstabskataloge wird letztlich sichergestellt, daß nicht leichtfertig und ausufernd ein Abgeordnetenlaufbahnsystem entsteht und den Parlamenten dennoch genügend Spielraum für einen eigenverantwortlichen finanziellen Ausgleich für ihre Funktionsträger bleibt.

⁶⁹ Sehr pointiert *H. Meyer*, Das fehlfinanzierte Parlament, in: *Huber/Möble/Stock* (Hsrg.), *Zur Lage der parlamentarischen Demokratie*, 1995, S. 62. Zu den aktuellen Entwicklungen im Thüringer Landtag vgl. *F.A.Z.* Nr. 19 vom 23.01.2001, S. 4. So hat die CDU-Mehrheit offenbar „kurzfristig“ erhöhte Aufwandsentschädigungen für die PGF und die Ausschussvorsitzenden sowie zusätzliche Zuschüsse an die Fraktionskassen durchgesetzt.

Parteiverbot

Peter Scholten, Lyon*

I. Einleitung

„Berlin – 'Ich bin für einen solchen Verbotsantrag', sagte Gerhard Schröder am Donnerstag vor Journalisten in Berlin. Er sei es leid, daß Rechtsradikale unter dem Schutz von legalen Strukturen weiter Gewalttätigkeiten begehen könnten. Dies könne man niemandem im Ausland erklären.“ – so der Spiegel am 12.10.2000.

Mehr als vierzig Jahre nach dem Verbot der KPD könnte sich das Bundesverfassungsgericht demnächst wieder mit einem Parteiverbotsantrag über die NPD zu beschäftigen haben¹. In der Geschichte der Bundesrepublik sind bis jetzt zwei Parteiverbotsverfahren erfolgreich durchgeführt worden: 1952 wurde die SRP² und 1956 die KPD³ verboten.

Der vorliegende Aufsatz nimmt die Gelegenheit zum Anlaß, einen Blick auf das Verbotsverfahren zu werfen. Zunächst sollen die Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Maßnahmen im Vorfeld eines Antrages skizziert werden (II), dann sind die Voraussetzungen für die Zulässigkeit eines Verbotsantrages und die spannende und umstrittene Frage zu untersuchen, ob ein Antragsberechtigter einen solchen Antrag stellen muß, oder ob er diesbezüglich politisches Ermessen ausüben kann (III). Folgend ist zu zeigen, wie das Beweismaterial beschaffen sein müßte, damit ein Antrag erfolgreich ist (IV). Während hier die Ziele, deren Verfolgung zur Verfassungswidrigkeit einer Partei führen, relativ unumstritten definiert sind, ist genauer zu bestimmen, welche Verhaltensweise nicht mehr unter den Schutz der Meinungsfreiheit fällt, wie intensiv also die Bemühungen einer Partei zu sein haben, um diese „Schwelle des Ausnutzens der Meinungsfreiheit“ zu überschreiten und somit ein „darauf ausgehen“ im Sinne des Art. 21 Abs. 2 GG darzustellen.

Schließlich folgt eine Darstellung des Vollzuges und der Rechtsfolgen eines Parteiverbotes (V) und ein kurzer Blick auf die strafrechtliche Bewehrung des Verbots (VI).

II. Zulässige Maßnahmen im Vorfeld eines Verbotsantrages

Wiederholt war die Beobachtung einer politischen Gruppierung Gegenstand gerichtlicher Verfahren.⁴ Schon die Existenz eines Parteiverbotsverfahrens in Art. 21 Abs. 2 GG setzt voraus, daß über eine Partei Erkenntnisse gewonnen und gesammelt werden, da dies unbedingte Voraussetzung für das Durchführen eines Verfahrens darstellt. Die ausschließliche Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei begrenzt die Eingriffsmöglichkeit aller-

* Peter Scholten war als wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen beschäftigt.

¹ Inzwischen hat die Bundesregierung einen Verbotsantrag gestellt, Anmerkung der Redaktion.

² BVerfGE 2, 1 ff.

³ BVerfGE 5, 85 ff.

⁴ Siehe zum Thema: *Michaelis*, Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes, 2000, mit zahlreichen Nachweisen.

dings zeitlich, da der Eingriff nicht mit der Verfassungswidrigkeit der Partei gerechtfertigt werden kann. Vielmehr kann nur der Verdacht der Verfassungswidrigkeit zur Rechtfertigung des Eingriffs herangezogen werden. Dies entspricht dem Gefahrenverdacht im Polizeirecht. Hier wie dort dürfen bei ausreichendem Anfangsverdacht daher Gefahrerforschungseingriffe getätigt werden.⁵ Das Stadium der Gefahrerforschung endet mit der Einschätzung des Antragsstellers aus § 43 Abs. 1 BVerfGG, ob ein Parteiverbotsverfahren erfolgreich durchführbar wäre oder nicht. Da die Gefahr dann erforscht ist, kann ein Eingriff durch Beobachtung nicht mehr mit dem Gefahrenverdacht gerechtfertigt werden, ebensowenig mit der Verfassungswidrigkeit der Partei, da diese noch festzustellen ist.⁶ Eine erneute Beobachtung erforderte einen neuen Anfangsverdacht.

Bedenken können auch gehegt werden gegen die Praxis, bestimmte Parteien und Gruppierungen im jährlich erscheinenden Verfassungsschutzbericht als „verfassungsfeindlich“ oder radikal etc. zu bezeichnen. Für die Beurteilung der Verfassungswidrigkeit einer Partei hat das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 2 GG dem Verfassungsgericht ein Entscheidungsmonopol eingeräumt. Bis zu einer entsprechenden Entscheidung kann daher nach ständiger Rechtsprechung des Verfassungsgerichtes die Verfassungswidrigkeit einer Partei von niemandem geltend gemacht werden.⁷ Dieses sogenannte „Parteienprivileg“⁸, welches eine erhöhte Schutz- und Bestandsgarantie bietet, begründet sich aus der Sonderstellung der Partei im Verfassungsleben.⁹ Daraus ergibt sich ein Anknüpfungsverbot dergestalt, daß an die angebliche Verfassungswidrigkeit einer Partei keine rechtlichen Folgen geknüpft werden dürfen¹⁰, was das Bundesverfassungsgericht so auch anerkannt hat.¹¹

Daraus scheint sich die Unzulässigkeit eines solchen Verfassungsschutzberichtes unzweifelhaft zu ergeben, genau dem ist das Bundesverfassungsgericht jedoch trotz Bezugnahme auf die eigene Rechtsprechung nicht gefolgt.¹² Die Bezeichnung der Antragstellerin NPD als „rechtsradikal, rechtsextrem“ war nach Auffassung des Gerichts die Erfüllung der verfassungsrechtlichen Pflicht des Innenministers, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu schützen.¹³ Das Gericht hat indes verkannt, daß eine solche Pflicht aufgrund des Anknüpfungsverbotes erst mit der verfassungsgerichtlichen Feststellung der Verfassungswidrigkeit einer Partei entstehen kann.¹⁴ Da nämlich nach Art. 21 Abs. 2 GG das Feststellen der Verfassungswidrigkeit ausschließlich dem Bundesverfassungsgericht obliegt, ist es anderen

⁵ *Morlok*, in: Dreier, GG, Band II, 1998, Art. 21 Rn. 149.

⁶ Aus dieser Überlegung kann sich ein Argument für die Annahme einer Antragsverpflichtung (Legalitätsprinzip) ergeben, siehe unter III.

⁷ BVerfGE 12, 296 (304); 40, 287 (291).

⁸ Kritik des Begriffes etwa bei *Streinz*, Das Bonner Grundgesetz, v. Mangoldt/ Klein, München 2000, Art. 21 Abs. 2 Rn. 215

⁹ BVerfGE 12, 296, (304).

¹⁰ *Morlok*, in: Dreier, GG, Band II, 1998, Art. 21 Rn. 148.

¹¹ BVerfGE 5, 85 (140); 12, 296 (304).

¹² BVerfGE 40, 287 (291).

¹³ BVerfGE 40, 287 (293).

¹⁴ Kritisch auch *Morlok* in: Dreier, GG, Band II, 1998, Art. 21 Rn. 149; *Streinz* in: v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, 2000, Art. 21 Abs. 2 Rn. 216 f.

staatlichen Stellen bis zu dieser Feststellung eben untersagt, an die ihrer Auffassung nach bestehende Verfassungswidrigkeit einer Partei Folgen für diese zu knüpfen.

Im Vorfeld einer solchen Entscheidung kann Pflicht des Ministers demnach allenfalls das Hinwirken auf das Stellen eines Parteiverbotsantrages sein. Eine Parallele zum Schutz der Religionsgemeinschaften aus Art. 4 Abs. 1 GG bestätigt dieses Ergebnis: Eine Warnung vor einer Jugendsekte ist ein rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in die kollektive Religionsfreiheit.

Diese Erkenntnis ist auch bei der Beantwortung der Frage entscheidend, ob staatliche Banken und Sparkassen nicht verbotenen Parteien aufgrund ihrer politischen Bestrebungen Konten kündigen können.¹⁵ Giroverträge sind indes meist privatrechtlicher Natur, es fragt sich daher, inwieweit grundlegende Regelungen hier Einfluß nehmen können. Eine solche Bindung könnte hier zunächst aus Art. 1 Abs. 3 GG bestehen, wonach auch die vollziehende Gewalt an die Grundrechte als unmittelbar geltendes Recht gebunden ist. Auch wenn sie sich zur Erledigung ihres Auftrages privatrechtlicher Formen bedient, ist sie jedenfalls im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben grundrechtsverpflichtet, was bei erwerbswirtschaftlicher Beteiligung hingegen umstritten ist.¹⁶ Dabei können die Bestrebungen der staatlichen Institute gemischt sein: Sie sind wohl einerseits durchaus auf die Teilnahme am Erwerbsleben ausgerichtet, insbesondere Sparkassen dienen einmal der Daseinsvorsorge insofern, als sie auch solchen Personen, die bei einer Privatbank kein Konto erhielten, die Möglichkeit ein solches zu führen bieten sollten. Allerdings kann dies und auch die Frage ob es sich bei der Regelung des Art. 21 Abs. 2 GG um ein grundrechtsgleiches Recht der Partei handelt dahinstehen, wenn sich die Bindung aus anderen Vorschriften ergibt. Tatsächlich ist nach Art. 20 Abs. 3 Hs. 2 GG die vollziehende Gewalt an das Recht gebunden, so daß sich ein Anknüpfungsverbot an die nicht durch das Verfassungsgericht festgestellte Verfassungswidrigkeit einer Partei einfach aus Art. 21 Abs. 2 i.V.m 20 Abs. 3 Hs. 2 GG ergibt. Die Konten durften daher, selbst wenn sie auf privatrechtlichen Verträgen basieren, von keiner staatlichen Stelle wegen Verfassungswidrigkeit¹⁷ des Kunden gekündigt werden, es sei denn, diese wäre verfassungsgerichtlich festgestellt.

III. Zulässigkeitsvoraussetzungen eines Parteiverbotsantrages und Verpflichtung der Antragsstellung

1. Gang des Verfahrens

Die Parteien genießen hinsichtlich ihres Verbotes einen präventiven Richtervorbehalt.¹⁸ Art. 21 Abs. 2 GG und § 33 Abs. 2 PartG begründen die ausschließliche Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts, wovon jedoch § 33 Abs. 3 PartG abweicht, indem es die Verbotskompetenz für solche

¹⁵ Der Antrag der NPD auf einstweilige Verfügung gegen die Sparkasse Frankfurt/Oder auf Weiterführung ihres Girokontos ist dennoch gescheitert. NJW 2001, S. 80 ff.; ZIP 2000, S. 2159 ff.

¹⁶ Höfling, in: Sachs, GG-Kommentar, 2. Auflage 1999, Art. 1 Abs. 3 Rn. 95 f.

¹⁷ Das LG Leipzig sieht die Motivlage der Beklagten daher auch nicht in der Verfassungswidrigkeit der NPD, sondern in „in den Medien behaupteten rechtsextremen Gewalttaten und Ausschreitungen, mit denen die NPD im Zusammenhang gebracht wird“: NJW 2001, S. 80.

¹⁸ Näher dazu: Wietschel, Der Parteibegriff, 1996, S. 126 ff.

Parteien, welche als Ersatzorganisationen nach dem Verbot einer Partei gegründet wurden und nicht in einem Parlament vertreten sind, über § 8 Abs. 2 i.V.m § 3 Abs. 2 VereinsG der Exekutive zuweist. Die Vereinbarkeit dieser Regelung mit Art. 21 Abs. 2 GG kann insbesondere im Hinblick darauf bezweifelt werden, daß die Norm selbst nicht zwischen Parteien und deren Nachfolge- bzw. Ersatzparteien differenziert.

Das Parteiverbotsverfahren läuft in zwei Teilen ab: Zunächst muß ein nach § 43 BVerfGG antragsberechtigtes Organ, das sind Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung und unter bestimmten Voraussetzungen auch eine Landesregierung, beim Bundesverfassungsgericht einen Verbotsantrag einreichen, für welchen weder eine Frist, noch ein besonderes Feststellungsinteresse, mit Ausnahme des § 43 Abs. 2 BVerfGG, Bedingung ist.¹⁹

Umfangreiche Regelungen über die Vertretungsbefugnis stellen die Durchführung des Verfahrens auch für den Fall sicher, daß die eigentlich Vertretungsberechtigten sich dem Prozeß entziehen.²⁰ In einem Vorverfahren wird diesen Vertretungsberechtigten Gelegenheit zur Äußerung gegeben nach § 45 BVerfGG, bevor das Gericht entscheidet, ob es den Antrag als unzulässig oder nicht hinreichend begründet zurückweist oder die Verhandlung in einer zweiten Stufe durchführt. Das Vorverfahren dient sowohl dem rechtlichen Gehör des Angeklagten als auch der Entlastung des Gerichts.²¹ Ein wiederholter Antrag ist gemäß §§ 47, 41 BVerfGG nur bei Vorliegen neuer Tatsachen möglich.

Weiterhin muß es sich beim Antragsgegner überhaupt um eine Partei handeln. Der Parteienbegriff ist in § 2 PartG definiert. Ein Antrag auf Verbot der Freiheitlichen Deutschen Arbeiterpartei (FAP)²² und der Nationalen Liste (NL)²³ wurde mangels Parteieigenschaft als unzulässig vom Verfassungsgericht zurückgewiesen. Das Gericht vertrat dabei die Auffassung, die Definition des Parteibegriffs sei in § 2 PartG verfassungsgemäß konkretisiert und müsse im Lichte des Art. 21 Abs. 1 GG ausgelegt werden.²⁴ Danach muß die Partei nach Einflußnahme auf die politische Willensbildung und auf Vertretung im Parlament streben, wobei der bloße Wille dazu bestenfalls im Anfangsstadium hinreichend ist, später müssen „*hinter dem verbalen Anspruch einer als Partei gegründeten und sich entwickelnden Vereinigung, an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken zu wollen, gewisse Wirklichkeiten stehen, die es erlauben, sie als Ausdruck eines ernsthaften, in nicht zu geringem Umfang im Volke vorhandenen politischen Willens anzusehen* [vgl. BVerfGE 3, 19 (27)]“.²⁵

Wenn das Gericht die Parteieigenschaft des Antragsgegners verneint, kommt ein Verbot nach Art. 9 Abs. 2 GG in Betracht.²⁶

Soweit der Antrag begründet ist,²⁷ stellt das Gericht mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Senats nach § 15 Abs. 4 S. 1 BVerfGG die Verfassungswidrigkeit fest.

¹⁹ Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Auflage 1991, S. 82 Rn. 13.

²⁰ Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Auflage 1991, S. 81 Rn. 11.

²¹ Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Auflage 1991, S. 82 Rn. 12.

²² BVerfGE 91, 276 ff.

²³ BVerfGE 91, 262 ff.

²⁴ BVerfGE 91, 276 (284); ähnlich Pestalozza, Verfassungsprozeßrecht, 3. Auflage 1991, S. 97 Rn. 6.

²⁵ BVerfGE 91, 276 (288); ähnlich BVerfGE 91, 262 (269 f.).

²⁶ Siehe dazu auch unter (V).

²⁷ Siehe dazu unter IV.

2. Legalitäts- contra Opportunitätsprinzip

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann die Verfassungswidrigkeit in der zweiten Stufe des Verfahrens überprüft werden. Noch immer umstritten²⁸ ist jedoch die Frage, ob die Antragssteller aus § 46 BVerfGG zur Stellung eines Verbotsantrages verpflichtet sind, wenn sie davon ausgehen, daß ein solcher erfolgreich wäre.

Der Wortlaut des § 43 Abs. 1 BVerfGG ist ambivalent, da es sich bei dem „kann“ sowohl um ein Kompetenz-Kann, als auch um ein Entschließungsermessens-Kann handeln kann.

Ein systematischer Vergleich mit den anderen Verfahren des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes scheidet aus, da eben die Eigenheiten des Parteiverbotsverfahrens untersucht werden sollen.

Ipsen stellt weiterhin überzeugend dar, daß in diesem Zusammenhang nicht ohne weiteres auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts²⁹ zum KPD-Verbot zurückgegriffen werden kann, da die dortigen Ausführungen erst vor dem politischen Hintergrund voll erfaßbar sind.³⁰

Die Partei hatte nämlich geltend gemacht, daß eine Auflösung ihrer selbst aufgrund eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts praktisch freie gesamtdeutsche Wahlen und damit eine Wiedervereinigung, wie sie die Präambel in ihrer Fassung vor 1990 als Ziel formulierte,³¹ unmöglich mache.³² Das Gericht ging von einem politischen Ermessen der Bundesregierung aus, „ob sie nach Abwägung aller Umstände dem Gebot (!) des Verfassungsschutzes nachkommen oder die hiernach zulässige Maßnahme wegen einer Gefährdung der Wiedervereinigung zurückstellen will“.³³ Dieses Ermessen könne seine Grenze allenfalls in Maßnahmen finden, welche eine Wiedervereinigung gänzlich unmöglich machten, wovon bei einem Verbot der KPD allerdings nicht ausgegangen werden könne.³⁴ Die Ermessensthese läßt sich daher mit dem KPD-Urteil kaum stützen.

Jedoch könnten folgende Überlegungen für das Legalitätsprinzip sprechen: Wie bereits oben³⁵ dargestellt, kann eine gefahrerforschende Beobachtung nur solange durch einen Anfangsverdacht gerechtfertigt werden, bis genügend Informationen zur Einschätzung der Verfassungsmäßigkeit einer Partei vorliegen. Fraglich ist, wie sich eine weiter andauernde Beobachtung rechtfertigen sollte, da hierfür weder das Untersuchungsinteresse noch die Verfassungswidrigkeit der Partei als Rechtfertigung herangezogen werden können. Da die Gefährlichkeit einer Partei ein Einstellen der Beobachtung jedoch bei Verdacht der Verfassungswidrigkeit verbietet, könnte sich hieraus eine Pflicht zur Antragsstellung ergeben.

²⁸ Ipsen, in: Sachs, GG-Kommentar, 2. Auflage 1999, Art. 21 Rn. 170 f. mit Nachweisen zu beiden Auffassungen.

²⁹ BVerfGE 5, 85, (129 f.).

³⁰ Ipsen, in: Sachs, GG-Kommentar, 2. Auflage 1999, Art. 21 Rn. 171.

³¹ Der letzte Satz der Präambel lautete vor dem Einigungsvertragsgesetz vom 31.08.1990: „Das gesamte deutsche Volk bleibt aufgefordert, in freier Selbstbestimmung die Einheit und Freiheit Deutschlands zu vollenden.“

³² BVerfGE 5, 85 (128).

³³ BVerfGE 5, 85 (129).

³⁴ BVerfGE 5, 85 (133).

³⁵ Unter II.

Für eine solche Pflicht sprechen auch die folgenden Überlegungen von Ipsen³⁶: Da bis zu einem Verbot durch das Verfassungsgericht alle Parteien gleich zu behandeln sind, gewinnt eine nicht verbotene Partei unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf staatliche Förderungen, wie etwa Anspruch auf Steuerermäßigung für Spenden, Sendezeiten im Wahlkampf und daran anschließend Wahlkampfkostenerstattung. Ein Antragsberechtigtes Organ verhält sich sogesehen daher nicht nur neutral gegen eine verfassungswidrige Partei wenn es keinen Verbotsantrag stellt, es fördert sie noch durch Unterlassen. Ob dies von einer Verfassung, welche sich gegen ihre Feinde wehren will und dafür auch - einfachgesetzlich - Verfahren geschaffen hat, gewollt sein kann, darf bezweifelt werden.

Indes gibt es auch gute Gründe für die Annahme des Geltens des Opportunitätsprinzips: Auch hier kann man sich aufgrund der präventiven Natur des Parteiverbotsverfahrens an das Polizeirecht anlehnen. Demzufolge soll eine Gefahr mit dem mildest möglichen Mittel bekämpft werden. Die Effektivität eines Parteiverbotes im Kampf gegen den Rechtsradikalismus wird aber gerade bezweifelt. Daher könnte man im Parteiverbot ein weniger geeignetes, gleichwohl aber stärker belastendes und mithin unzulässiges Mittel zum Schutz des Staates sehen. Das Opportunitätsprinzip ließe die Prüfung der Wirksamkeit der Maßnahme im Einzelfall zu und könnte daher zu bevorzugen sein.

Weiterhin herrscht im Polizeirecht ein Entschließungsermessen bezüglich der Gefahrenabwehr, welches jedoch auf Null reduziert sein kann. Wann das der Fall ist, ist ungeklärt, tatsächlich scheint jedoch ein Produkt aus der Wertigkeit eines Rechtsgutes und dem Grad seiner Gefährdung gebildet zu werden. Ab einem gewissen Wert ist dann das Ermessen auf Null reduziert.

Tatsächlich sind die durch das Parteiverbot geschützten Güter³⁷ von hohem Wert, jedoch gehen in der heutigen Zeit nach der Einschätzung des Verfassungsschutzes Gefahren für die demokratische Grundordnung und den Bestand der Bundesrepublik kaum von extremen Parteien aus. Da die tatsächliche Gefahr also sehr gering ist, kann nicht von einer Ermessensreduktion auf Null ausgegangen werden.

Je abwehrbereiter sich die Demokratie zeigt, desto weniger Toleranz kann sie üben und die Mißbrauchsgefahr wächst, je nachsichtiger sie sich zeigt, desto stärker gefährdet sie sich.

Letztlich überzeugend scheint das Argument der Effektivität des Selbstschutzes den Ausschlag zu geben: Wenn das Legalitätsprinzip, wenn auch nur im Einzelfall, dem Sinne des Parteiverbotes als einer Verteidigungsmöglichkeit des Staates entgegenwirkt und dies mittels eines belastenden Eingriffes, so gingen sowohl der Staat als auch die Partei schlechter aus.

Das Stellen des Verbotsantrages liegt daher im politischen Ermessen der Antragssteller.

IV. Materielle Voraussetzungen für den Erfolg eines Verbotsantrages

Voraussetzung für die Verfassungswidrigkeit einer Partei und damit für den Erfolg eines Verbotsantrages ist nach dem Wortlaut des Art. 21 Abs. 2 GG, daß eine Partei darauf ausgeht, „die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden“. Zum Schutze der Parteien sind die Rechtsbegriffe freiheitlich de-

³⁶ Ipsen, in: Sachs, GG-Kommentar, 2. Auflage 1999, Art. 21 Rn. 173 ff.

³⁷ Siehe unter IV.

mokratische Grundordnung und Bestand der BRD restriktiv auszulegen.³⁸ Ihre Definition besteht aus weiteren unbestimmten Rechtsbegriffen, hat jedoch seit seiner ersten Formulierung im SRP-Verbot bestand.

1. *Definition der Schutzgüter*

Das Bundesverfassungsgericht hat den Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung mehr beschrieben als definiert, indem es ihn durch andere unbestimmte Rechtsbegriffe bezeichnete als eine Ordnung, „die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“.³⁹

Der „Bestand der Bundesrepublik Deutschland“ bezieht sich auf das Außenverhältnis zu anderen Staaten, wozu die territoriale Integrität und die außenpolitische Handlungsfähigkeit des Bundes zählen.⁴⁰

2. *Definition des „Darauf-Ausgehens“*

Fraglich ist, welche Handlungen ein „darauf ausgehen“ i.S.d. Art. 21 Abs. 2 GG darstellen. Die Wortwahl des Bundesverfassungsgerichts ist insoweit uneinheitlich, als es einerseits definiert: „Eine Partei ist auch nicht schon dann verfassungswidrig, wenn sie diese obersten Prinzipien einer freiheitlichen demokratischen Grundordnung nicht anerkennt, sie ablehnt, ihnen andere entgegensetzt. Es muß vielmehr eine aktiv kämpferische, aggressive Haltung gegenüber der bestehenden Ordnung hinzukommen; sie muß planvoll das Funktionieren dieser Ordnung beeinträchtigen, im weiteren Verlauf diese Ordnung selbst beseitigen wollen.“⁴¹ Andererseits sei „ein konkretes Unternehmen im Sinne des § 81 StGB nicht erfordert, dagegen muß der politische Kurs der Partei durch eine Absicht bestimmt sein, die grundsätzlich und dauernd tendenziell auf die Bekämpfung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gerichtet ist. Sie muß außerdem so weit in Handlungen (das sind u.U. auch programmatische Reden verantwortlicher Persönlichkeiten) zum Ausdruck kommen, daß sie als planvoll verfolgtes politisches Vorgehen der Partei erkennbar wird.“⁴² Die letztere Formulierung erscheint im Lichte der Freiheit der Meinungsäußerung und Lehre bzw. Wissenschaft gemäß Art. 5 Abs. 1 und

³⁸ Jarass/Pieroth, in: J/P, GG-Kommentar, 4. Auflage 1997, Art. 21 Rn. 24.

³⁹ BVerfGE 2, 1, 12 f.

⁴⁰ Molok, in: Dreier, GG, Band II, 1998, Art. 21 Rn. 141 m.w.N.

⁴¹ BVerfGE, 5, 85 (141).

⁴² BVerfGE, 5, 85 (142).

3 GG bedenklich weit,⁴³ so daß es zusätzlich einer qualifizierten Vorbereitungshandlung bedarf, um „auf etwas auszugehen“.⁴⁴

Nach *Maurer* liegt eine Darauf-Ausgehen in diesem Sinne vor „[...]“, wenn eine bestimmte Gruppe oder Partei nicht mehr mit sachlichen Argumenten wirbt, sondern zu den Mitteln des physischen und psychischen Terrors, der Irreführung und Diffamierung, der Massensuggestion und Hetzpropaganda greift und mit diesen Mitteln die freiheitliche demokratische Grundordnung zu untergraben und zu beseitigen sucht“.⁴⁵ Allerdings ist dann der Einfluß einer Partei bereits sehr groß, was die oben geäußerten Bedenken aufwirft.⁴⁶

Andererseits ist das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG kein repressiv, sondern eher ein präventiv einzusetzendes Mittel gegen eine Beeinträchtigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung. Gefahrenrechtlich darf man aber schon vor der Beeinträchtigung des Schutzgutes Schutzmaßnahmen ergreifen.

3. Zurechenbarkeit

Weiterhin muß eine Handlung der Partei auch zugerechnet werden können. Dies sind jedenfalls satzungsgemäß zustandegekommene Beschlüsse, Programme und Erklärungen der Partei. Ob der Beschluß über ein Programm oder ähnliches jedoch bereits eine qualifizierte Vorbereitungshandlung darstellt scheint zweifelhaft. Er kann jedoch als Indiz für zu erwartendes Verhalten herangezogen werden, der präventive Charakter der Norm erlaubt dann eventuell ein Eingreifen im Vorbereitungsstadium.

Problematisch ist weiterhin das Zurechnen des Verhaltens einzelner Anhänger der Partei. Eine Entgleisung eines einzelnen Parteimitglieds etwa soll der Partei dann nicht als politische Aktion zuzurechnen sein, wenn sie gegenüber der Verfassung ansonsten loyal ist: „Erst wenn die politischen Aktionen aus einer Grundtendenz erwachsen, die der freiheitlichen demokratischen Grundordnung ablehnend oder sogar feindlich gegenübersteht, kann eine Partei verfassungswidrig sein.“⁴⁷ Vielmehr wird zu fordern sein, daß Anhänger – das sind nicht nur Mitglieder – der Partei in ebendieser Funktion in einer Weise handeln, die durch die Ziele der Partei bestimmt sind oder ihr zumindest ähneln.⁴⁸ Das dürfte jedenfalls dann anzunehmen sein, wenn Vertretungsberechtigte im Namen der Partei zu „ver-

⁴³ Dazu ausführlich *Maurer*, Das Verbot politischer Parteien, AöR 1971, 203 (213 ff.).

⁴⁴ *Morlok*, in: Dreier, GG, Band II, 1998, Art. 21 Rn. 142, etwas zu weit dagegen wohl *Ipsen*, Sachs, GG-Kommentar, 2. Auflage 1999, Art. 21 Rn. 154 f. (siehe auch die Parallele zu Glaubensgemeinschaften: „Auch solchen Glaubensgemeinschaften, die nicht die Trennung von Staat und Kirche akzeptieren, ist der Körperschaftsstatus nicht aus diesem Grund zu verwehren, die „Säkularität des Rechts (...) wird nur dann verteidigt, wenn es um konkrete Aktivitäten einer Religionsgesellschaft geht“, *Morlok*, in: Dreier, GG-Kommentar Bd. III, 2000, Art. 140 GG/137 WRV Rn. 19.

⁴⁵ *Maurer*, Das Verbot politischer Parteien, AöR 1971, 203 (216).

⁴⁶ Siehe unter (III); so auch *Ipsen*, in: Sachs, GG-Kommentar 2. Auflage 1999, Art. 21 Rn. 167 mit Nachweisen zur Gegenmeinung.

⁴⁷ BVerfGE 5, 85 (143).

⁴⁸ Ähnlich BVerfGE 5, 85 (143).

fassungsfeindlichen“ Taten aufrufen, oder auch, wenn sich eine Partei nicht in zumutbarer Weise von solchen Taten ihrer Anhänger distanziert.

V. Rechtswirkung der Verbotsentscheidung

1. Wirkung für die Partei

Eine für verfassungswidrig erklärte Partei verliert durch das Urteil ex nunc ihren Status und damit ihren Schutz als Partei.⁴⁹ Die Auflösung und damit die rechtliche Existenzvernichtung der Partei ist nach § 46 Abs. 3 S. 1 BVerfGG auszusprechen. Ferner wird die Partei ggf. aus dem Vereinsregister gestrichen.

Weiterhin kann nach § 32 Abs. 5 PartG bzw. nach § 46 Abs. 3 S. 2 BVerfGG das Vermögen der Partei eingezogen werden, wie es auch mit den Vermögen von KPD und SRP geschehen ist.⁵⁰

Das Schaffen von Ersatzorganisationen ist nach § 33 Abs. 1 PartG untersagt. Ersatzorganisationen können, soweit sie keinen Parteicharakter haben, nach Vereinsrecht aufgelöst werden. Ist Parteicharakter hingegen gegeben, hat wegen Art. 21 Abs. 2 GG ausschließlich das Bundesverfassungsgericht über das Verbot zu entscheiden, die in § 33 Abs. 2 und 3 PartG getroffene Differenzierung ist verfassungswidrig.

Soweit das Gericht nicht zuständig ist, liegt die Kompetenz daher nach Art. 9 Abs. 2 GG i.V.m. § 3 VereinsG beim Bundesminister des Inneren oder den obersten Landesbehörden. Von dieser Kompetenz ist auch bereits mehrfach Gebrauch gemacht worden, so wurde 1995 die rechtsextreme „Freiheitliche Deutsche Arbeiterpartei“ (FAP), 1992 die „Nationalistische Front“ und 1993 die „Arbeiterpartei Kurdistans“ (PKK) verboten.

Diese Maßnahmen verdeutlichen, daß es bei einem Parteiverbot nicht allein um die rechtliche, sondern besonders auch um die tatsächliche Existenzvernichtung der Organisation geht.

2. Konsequenzen für Mitglieder der Partei

§ 49 des BWG und auch die Ländergesetze bestimmen den Verlust des Abgeordnetenmandats für den Fall des Parteiverbots. Dies schließt an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts an.⁵¹ Allerdings darf ein Mitglied einer Partei nur in seinem Mitgliedsstatus, nicht jedoch in seinem durch Art. 38 GG besonders geschützten Status als Abgeordneter von einem Parteiverbot betroffen sein. Allenfalls könnte hier zwischen Listen- und Direktmandaten unterschieden werden. Die jetzige Lösung des unbedingten Mandatsverlustes ist jedenfalls verfassungswidrig.⁵²

⁴⁹ Streinz, in: v. Mangoldt/Klein, GG-Kommentar, Art. 21 Abs. 2 Rn. 247.

⁵⁰ BVerfGE 2, 1 (79); 5, 85 (392 f).

⁵¹ BVerfGE 2, 1 (72 ff.); 5, 85 (392).

⁵² Morlok, in: Dreier, GG, 1998, Band II, Art. 21 Rn. 147.

3. Konsequenzen für Dritte

Nach Auflösung der SRP stellte sich die Frage, wer für die Schulden der Partei aufkommen sollte.⁵³ Die Haftung für verbotenen Parteien und Ersatzorganisationen ist jedoch mittlerweile in §§ 10 bis 13 VereinsG, auf welches § 33 Abs. 3 PartG verweist, geregelt. Danach werden die Gläubiger eines Vereines grundsätzlich nach § 13 Abs. 1 S. 1 VereinsG aus der Vermögensmasse befriedigt, reicht das Vermögen hierzu nicht aus, so wird nach Abs. 3 das Insolvenzverfahren eröffnet.

VI. Strafrechtliche Bewehrung

Die Durchsetzung eines Parteiverbotes ist auch strafrechtlich abgesichert. So stellen §§ 84 und 85 StGB das Aufrechterhalten des organisatorischen Zusammenhangs einer verfassungswidrigen Partei oder einer Ersatzorganisation einer solchen Partei unter Strafe. Erfasst werden nach § 85 StGB, § 33 Abs. 3 PartG, § 8 Abs. 2, 3 VereinsG auch solche Organisationen, die nicht aufgrund eines Parteiverbotsverfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG, sondern von der Exekutive verboten wurden. Das Ziel der Existenzvernichtung der Partei wird weiterhin unterstützt durch §§ 86, 86a StGB, aufgrund dessen das Verwenden von Propagandamitteln und Kennzeichen von verfassungswidrigen Parteien untersagt ist.

⁵³ Siehe dazu *Henrichs*, Haftung für Schulden durch Urteil aufgelöster Parteien, MdR 1953, GG, 1998, 656 ff.

Aufgespießt

Wahlprüfung in Hessen – eine Urteilsanmerkung zu BVerfG, Urteil vom 8. Februar 2001, 2 BvF 1/00

Hans Michael Heinig, Hagen*

Im hier zu besprechenden Urteil vom 08.02.2001 hatte das BVerfG der Frage nachzugehen, ob die Zusammensetzung des Hessischen Wahlprüfungsgericht durch drei Abgeordnete des Hessischen Landtages und zwei Berufsrichter mit dem Grundgesetz konform geht und ob gegen das wahlfehlerumschreibende Tatbestandsmerkmal der „gegen die guten Sitten verstößenden Handlungen“ in Art. 78 II Hess.Verf. bundesverfassungsrechtliche Bedenken durchgreifen. Das Judiz veranlaßt einerseits zu Anmerkungen hinsichtlich seiner nicht immer überzeugenden Begründung, andererseits der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen das Urteil auf das beim Hessischen Wahlprüfungsgericht anhängige Verfahren zur Finanzierung des letzten Landtagswahlkampfes der Hessen-CDU aus im Rechenschaftsbericht nicht deklarierten Vermögen haben kann.

I. Sittenwidrige Handlungen als Wahlfehler – ein unbestimmter, aber bestimmbarer Rechtsbegriff

Laut Karlsruhe hält sich die Hessische Verfassung mit der Sittenwidrigkeitsklausel des Art. 78 II Hess.Verf. sowohl hinsichtlich der aus dem Demokratieprinzip abzuleitenden Erforderlichkeit einer Wahlprüfung wie hinsichtlich dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abzuleitenden Bestimmtheiterfordernis von Rechtsnormen im Rahmen des Homogenitätsgebotes des Art. 28 I GG (www.bverfg.de, Tz. 105 f.). Für diese Feststellung hätte es allerdings nicht einer detaillierten Interpretation des Art. 78 II Hess.Verf. bedurft, sondern nur der Skizzierung der äußersten bundesverfassungsrechtlichen Grenzen, innerhalb deren sich die landesrechtlich ausgestaltete Wahlprüfung bewegen kann. Gerade die von Karlsruhe beschworene Autonomie der Länder in staatsorganisatorischen Fragestellungen (Tz. 105 und 121) hätte es angezeigt lassen müssen, die authentische Interpretation der Hessischen Verfassung auch hinsichtlich ihrer wahlprüfungsrelevanten Vorschriften dem dortigen StGH zu überlassen und nicht ohne (verfassungsrechtliche) Not selbst *en detail* dem Hessischen Wahlprüfungsgericht ins Stammbuch zu schreiben, was unter „Sittenwidrigkeit“ im Wahlprüfungsrecht zu verstehen ist. Zwar kennt das deutsche Verfassungsprozeßrecht keine der europarechtlichen Ausgestaltung analoge Verpflichtung zur arbeitsteiligen Interpretation des Rechts als Beschränkung auf die jeweilige Normebene. Doch wäre als Ausfluß der Bund-Länder-Treue in diesem Fall ein „*judicial self-restraint*“ durchaus angemessen gewesen.

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtslehre und Rechtssoziologie der FernUniversität Hagen.

In der Sache ist dabei gegen die durch das Gericht vorgenommene Auslegung der Sittenwidrigkeitsklausel nach Art. 78 II Hess.Verf. *prima vista* nichts einzuwenden. In Fortschreibung der ständigen Rechtsprechung und in Übereinstimmung mit dem Schrifttum wird dargelegt, daß dieser unbestimmte Rechtsbegriff der „Sittenwidrigkeit“ bereichsspezifisch zu konkretisieren ist. Für das Wahlfehlerrecht sei dabei maßgeblich auf die *Freiheit und Gleichheit der Wahl* als Grundbedingungen des Wahlwettbewerbs abzustellen. Auch das Verhalten Privater könne in diesem Zusammenhang eine unzulässige, einen Wahlfehler begründende Wahlbeeinflussung darstellen, wenn durch sie auf die Wahlfreiheit und –gleichheit erheblich eingewirkt wird (Tz. 85). Ein solcher Fall sei gegeben, wenn „mit Mitteln des Zwangs oder des Drucks die Wahlentscheidung beeinflußt wird oder wenn in ähnlich schwer wiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist, ohne daß eine hinreichende Möglichkeit der Abwehr ... bestanden hätte.“ Fehle eine dergestalt Erheblichkeit, begründe auch unlauteres oder gegen Gesetze verstoßendes Handeln Dritter im Zusammenhang mit einer Wahl keinen Wahlfehler. Mit anderen Worten: nicht jeder Rechtsbruch und jede unbillige Aktion durch Dritte ist wahlprüfungsrechtlich von Relevanz. Aus dem Zusammenhang des Art. 78 II Hess.Verf. ergibt sich die Anforderung, daß gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen „zumindest ebenso bedeutsam“ (Tz. 100) sein müssen, wie „strafbare Handlungen, die das Wahlergebnis beeinflussen“ oder „Unregelmäßigkeiten im Wahlverfahren“ (Art. 78 II 2. und 1. Mod.).

II. Schwarze Kassen und der Souverän oder: kann eine illegale Wahlkampffinanzierung einen Wahlfehler nach Art. 78 II Hess.Verf. begründen?

Doch was bedeutet dies im konkreten, hessischen Fall der Wahlkampffinanzierung aus im Rechenschaftsbericht einer Partei nicht deklarierten Vermögen? Betrachtet man die erste mediale Rezeption des Urteils, scheint der Vergleich mit den Straftatbeständen der §§ 107 ff. StGB die Maßstäbe, die anzulegen sind, mehr zu verunklaren als zu klären. Maßgeblich für die Verdichtung der Erheblichkeit des Handelns Dritter zu einem Wahlfehler ist vor allem sein Effekt auf die verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit und Gleichheit der Wahl; dieser muß den anderen Modalitäten des Art. 78 II Hess.Verf. gleichstehen. Wahlprüfung zielt auf die richtige und damit legitime Zusammensetzung des Parlamentes. Nur wenn der demokratische Zentralakt parlamentarischer Demokratien, die Wahl, im Rahmen der grundlegenden Wahlrechtsgrundsätze stattfindet, kann das Wahlverfahren die erforderliche Legitimität entfalten und auf das Parlament ableiten. Von dieser basalen Zielsetzung aus sind die Wahlfehlertatbestände des Art. 78 II Hess.Verf. interpretatorisch zu entfalten. Dies gelingt dem BVerfG in seiner Urteilsbegründung nur begrenzt. So wurde die Deutung des Wahlrechts als Wettbewerbsrecht nicht in seinen Konsequenzen entfaltet (s.u.). Auch fehlt es weitgehend - wie in Rechtsprechung und Schrifttum zur Wahlprüfung überhaupt - an der Inblicknahme der *zwei* Dimensionen der Wahlgleichheit und –freiheit: diese prägen nämlich nicht nur die erforderlichen Rahmenbedingungen der einzelnen Wählerentscheidung, sondern wirken auch hinsichtlich der Umstände des Gewähltwerdens. Zwang oder Druck auf Mitbewerber kann wahlfehlerrechtlich nicht anders zu bewerten sein als Zwang oder Druck auf Wähler. Gleiches gilt für Einwirkungen auf die Wahl „in ähnlich schwer wiegender Art und Weise“ (Tz. 98). Verstöße gegen die *Chancengleichheit der Wettbewerber*

müssen deshalb grundsätzlich wahlfehlererheblich sein können. *Obiter dicto*: Schwarze Parteikassen in zweistelliger Millionenhöhe sind für die Chancengleichheit der Parteien jedenfalls nicht ganz irrelevant.

Das BVerfG scheint dagegen bei der Beschreibung möglicher Fehler einzig auf den aktiven Wähler als solchen und dessen Willensbildung, nicht aber auf die von den Wahlrechtsgrundsätzen ebenso geschützte Seite der fairen Chance des Gewähltwerdens abzustellen. Art. 38 I GG und ebenso die damit korrespondierende Norm der Hess.Verf. legen eine Duplizität der Perspektiven auf mögliche Wahlfehlerbestände aber durchaus nahe. In der Praxis wird die Rüge von Einwirkungen auf das passive Wahlrecht im Wahlprüfungsverfahren freilich nur äußerst selten erfolgreich sein. Zum einen ist vorrangig die Möglichkeit von Abwehrmaßnahmen vor der Wahl auszuloten, wozu neben der Hilfe durch Gerichte oder Polizei auch die Kontrolle der Öffentlichkeit gehört: die Skandalisierung eines Verhaltens der Konkurrenz vor dem Wahlakt kann schon ein hinreichendes Korrektiv abgeben. Darüber hinaus ist in der Wahlprüfung insgesamt zu beachten, daß das Parlament „durch die Wahlprüfung in der Wahrnehmung seiner Aufgaben, insbesondere der Gesetzgebung und der Kontrolle der – von ihm als funktionsfähiges Organ erst hervorzubringenden – Regierung möglichst nicht beeinträchtigt werden“ soll. „Die Ungültigerklärung einer gesamten Wahl setzt einen erheblichen Wahlfehler von solchem Gewicht voraus, daß ein Fortbestand der in dieser Weise gewählten Volksvertretung unerträglich schiene“ (Tz. 103). Schließlich sind im Rahmen der Feststellung der Erheblichkeit eines Wahlfehlers nach Art. 78 II 3. Mod. Hess.Verf. anderweitige Kompensationen für das potentiell einen Wahlfehler begründende Verhalten Dritter zu betrachten. Die vom BVerfG geforderte Wesentlichkeit eines Verstoßes gegen die Wahlfreiheit- und gleichheit für das Vorliegen eines Wahlfehlers ist um so weniger anzunehmen, wie anderweitig negative Rechtsfolgen greifen, die auch die wettbewerbsrechtlichen Nachteile der anderen Parteien miterfassen. Erst wenn der Legitimitätsverlust des Parlamentes durch den Wahlfehler nicht mehr ohne unmittelbar wahlbezogene Korrekturen abzufedern ist, kommt eine Wahlauflösung in Betracht. *Das Recht der politischen Willensbildung ist insoweit auch geprägt von einem Grundsatz der Sanktionsspezifität.* Dies ist Konsequenz der funktionalen Verschränkung von Parteienwesen und Wahlverfahren als Personalrekrutierungsmodi der Parlamente. Im Falle der illegalen Wahlkampffinanzierung einer Partei wäre zunächst das Parteienrecht selbst heranzuziehen, bevor das sachfremdere und auch einschneidendere Wahlfehlerrecht zum Zuge kommt. Gerade weil Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht nach Art. 21 I 4 GG und §§ 23 ff. PartG auf die verfassungsrechtlich geschützte Chancengleichheit der Parteien rückwirken, sind §§ 19 IV, 23 IV PartG so auszulegen, daß sie ein effektives Fehlerfolgenrecht mit faktisch punitivem Charakter darstellen (formal handelt es sich bei der inhaltlich richtigen Rechenschaftslegung um eine anspruchsbegründende Voraussetzung). Demgegenüber hat das VG Berlin mit seinem Urteil vom 31.01.2001 die von Art. 21 GG ausgehenden verfassungsrechtlichen Direktiven ebenso verkannt wie es Wortlaut und Sinn und Zweck der §§ 18 ff. und 23 ff. PartG fehlinterpretierte. Sollte diese Rechtsprechung nicht durch die weiteren Instanzen korrigiert werden, bewegt sich angesichts der skizzierten Wechselwirkung von Parteien- und Wahlrecht auch eine illegal finanzierte Wahlbeeinflussung in ihrer Fehlerschwere in Richtung eines mit den

anderen Tatbeständen des Art. 78 II Hess.Verf. vergleichbaren Wahlfehlers und nähert sich zugleich der „Unerträglichkeit“ eines Fortbestandes der in dieser Weise gewählten Volksvertretung.

Selbst wenn man sich der These, daß Eingriffe in die passive Komponente der Wahlfreiheit und – gleichheit wahlfehlerrelevant sind, nicht anschließen mag, ist zu konstatieren, daß in diesen Fällen in der Regel indirekt auch die aktive Seite der Wählerwillensbildung betroffen ist. Denn diese wird maßgeblich geprägt durch das konkurrierende Angebot der Parteien; Eingriffe in die Wettbewerbsbedingungen der Parteien haben zwangsläufig auch Auswirkungen auf die Wählerentscheidung. Dies ist ja gerade das Ziel von Wettbewerbsverzerrungen: Auswirkungen auf Angebot und Nachfrage zu erzielen und die Allokationen zum eigenen Gunsten zu verändern. Ob diese mittelbaren Effekte in ihren Wirkungen auf die Freiheit und Gleichheit der Wahl freilich direktem Zwang oder Druck gleichstehen, ist im Einzelfall zu prüfen. Hinsichtlich der Wahlkampffinanzierung der hessischen CDU bestehen – isoliert man die Wahlprüfung auf den Aspekt der Wählerperspektive – insoweit Zweifel.

III. Ein Gericht ist ein Gericht ist ein Gericht – oder: die Kunst des performativen Selbstwiderspruchs

Stirnrunzeln vermag auch die verfassungsgerichtliche Begründung einer Verrechnung des Hessischen Wahlprüfungsgerichts mit Art. 92 GG hervorzurufen. Dabei bestehen weniger gegen die gefundenen Ergebnisse verfassungsrechtliche Bedenken, als gegen die argumentative Inszenierung des BVerfG: 1. Akt: Art. 92 GG vertraut die rechtsprechende Gewalt ausschließlich Richtern an (Tz. 110). Was unter Rechtsprechung zu verstehen ist, bestimmt sich einerseits materiell nach den Zuweisungen der Verfassung und dem traditionellen Kernbereich der Rechtsprechung, andererseits funktional: Rechtsprechung ist in diesem Sinne dort gegeben, wo von Gesetzes wegen in einem gerichtsförmigen Verfahren eine hoheitliche Streitbeilegung im Einzelfall erfolgt, deren Ergebnis eine spezifische, letztverbindliche Rechtswirkung entfaltet (Tz. 112). Akt 2: Das hessische Wahlprüfungsgericht wird insoweit rechtsprechend tätig, als sein Urteil nach § 17 WahlprüfG „mit seiner Verkündung rechtskräftig“ wird. Rechtskraft ist die der Rechtsprechung i.S.d. Art. 92 GG vorbehaltene Entscheidungswirkung, *ergo* 3. Akt: Vornehmster Grundsatz der Rechtsprechung ist, daß niemand Richter in eigener Sache sein darf. 4. Akt: Dem Hessischen Wahlprüfungsgericht gehören drei Abgeordnete des Landtages an, über dessen Fortbestand das Gericht gegebenenfalls zu entscheiden hat; sie sind deshalb im Wahlprüfungsverfahren „der Natur der Sache nach selbst Partei“ (Tz. 119). 5. Akt: § 17 Hess.WahlprüfG ist deshalb verfassungswidrig mit der Folge, daß die Tätigkeit des Wahlprüfungsgerichts nicht mehr als Rechtsprechung zu bewerten ist und gegen die Zusammensetzung des Gerichts aus drei Abgeordneten und zwei Berufsrichtern dann keine verfassungsrechtlichen Bedenken mehr bestünden.

So konzise der Duktus der Begründung auch ist, so läßt er doch entscheidende Fragen offen. Dies wird dadurch verdeckt, daß im Eingang das Argumentationsfeld so bestellt wird, daß die Ernte eines bestimmten Ergebnisses vorgezeichnet ist: Da nach Art. 92 I GG nur unparteiische Gerichte letztver-

bindliche Rechtsentscheidungen in Einzelfällen treffen dürfen und die hessische Wahlprüfung eine solche Entscheidung ist, das hessische Wahlprüfungsgremium aber nicht unparteiisch, ist die Gesamtkonstruktion zwangsläufig verfassungswidrig. *Q.E.D.*

Das Urteil des BVerfG geht bedauerlicherweise nicht näher darauf ein, daß die Bestimmungen über die personale Besetzung des Hess. Wahlprüfungsgremiums der entsprechenden Normierung der Weimarer RV nachgebildet wurden. Auch nach der Verfassung von 1919 war aber die Rechtsprechung grundsätzlich unabhängig und am Streitgegenstand persönlich uninteressierten Richtern anvertraut. Gleichwohl hatte das „Weimarer“ Wahlprüfungsgremium, besetzt mit drei Abgeordneten und zwei Berufsrichtern, letztinstanzlich über Wahlfehler zu judizieren. Dies führt unweigerlich dazu zu fragen, warum nicht das Grundgesetz eine Wahlrichterschaft in eigener Sache zulassen sollte, wenn nämlich auch in der WRV vorgesehen war? Hierauf ist das BVerfG eine überzeugende Antwort schuldig geblieben. Daß der Bund und die meisten Länder ein zweistufiges Verfahren mit streng geschiedener Parlaments- und Gerichtsprüfung vorsehen, ist jedenfalls angesichts der vom BVerfG unterstrichenen weitreichenden Länderautonomie im Bereich der eigenen Staatsorganisation kein hinreichender Gegengrund. In der Weimarer Tradition stellt die Wahlprüfung ein Verfahren *sui generis* dar, das quer zu den klassischen Gewalten steht. Insoweit wäre zu untersuchen gewesen, ob nicht auch die Grundsätze der prinzipiellen Unparteilichkeit von Richtern im Bereich der von Karlsruhe ausgemachten rein funktionalen (also außerhalb der in Tz. 112 gekennzeichneten materiellen) Rechtsprechung dort eine Modifikation erfahren müssen oder jedenfalls können, wo die Verfassung selbst zu berücksichtigende Besonderheiten anlegt. Die Eigenart der grundsätzlich gebotenen Wahlprüfung könnte jedenfalls in Fortschreibung der bestehenden Verfassungstradition eine funktionale „Richterschaft“ in eigener Sache zulassen. Gerade dem Parlamentsverfassungsrecht sind Entscheidungen in eigener Sache nicht fremd - warum dann nicht auch im Verfahren der Wahlprüfung? Um diese Fragen wenigstens argumentativ abarbeiten zu können, hätte es im Urteil des BVerfG heißen müssen: Die hoheitliche und letztverbindliche gerichtsförmige Streitbeilegung als funktionale Rechtsprechung „darf ... nicht anderen Stellen als Gerichten“ im Sinne des Art. 92 I GG zugewiesen werden (Tz. 110), *wenn nicht die Verfassung eine anderweitige Betrauung vornimmt oder ermöglicht*. Das BVerfG betont zwar, daß bei der verfassungsrechtlichen Überprüfung des Art. 78 Hess. Verf. und des Hess. WahlprüfG auf die Besonderheiten der Wahlprüfung Rücksicht zu nehmen sei. Wo diese Beachtung sich aber in der Auslegung des Art. 92 I GG niederschlägt, ist auch bei sorgfältiger Lektüre des Urteils nicht ersichtlich.

Dabei gibt es, wie das Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 09.08.2000 (P.St. 1547) zeigt, in der Sache gute Gründe, das verfassungsrechtliche Arrangement in Hessen so zu interpretieren, daß jedenfalls im Ergebnis die Entscheidungen des Hessischen Wahlprüfungsgremiums durch den StGH des Landes Hessen überprüft werden: nämlich die seit Verabschiedung der Hessischen Verfassung 1946 und erst recht seit 1919 gewandelten Vorstellungen erforderlicher verfassungskultureller Standards. Unsere Verfassungskultur bewegt sich – motiviert vor allem durch eine immer ausgefeiltere Grund-

rechts- und Rechtsstaatslehre und flankiert durch einen liberal-emanzipativen Zeitgeist (früher: Weltgeist) – unter dem Grundgesetz deutlich in Richtung einer Stärkung subjektiver Rechte und einer vollumfänglichen Rechtsschutzkontrolle jeder Art staatlichen Handelns, auch des Parlaments. Hiergegen kann und soll das Wahlprüfungsrecht nicht resistent sein. In diese Entwicklung reiht sich das BVerfG mit seiner Lesart des Art. 92 I GG und § 17 Hess.WahlprüfG ein.

Doch ist für eine ansprechende Urteilsbegründung mehr argumentativer Aufwand zu verlangen. So führt die im Vergleich zu Karlsruhe diametral entgegengesetzte Argumentation des Hessischen Staatsgerichtshofes zum gleichen Ergebnis einer staatsgerichtlichen Überprüfung eines wahlgerichtlichen „Urteils“. Gerade weil es den drei dem Landtag angehörenden Richtern an der erforderlichen Neutralität und Distanz gegenüber den Verfahrensbeteiligten mangle, könne es sich bei der Tätigkeit des Wahlprüfungsgerichts nicht um Rechtsprechung im engeren Sinne handeln, so der Hessische StGH. Entsprechend wäre die Bedeutung von Begriffen wie „Urteil“ und „bestandskräftig“ aus dem Hess. WahlprüfG abweichend von der entsprechenden Verwendung der Worte im Bereich der Rechtsprechung zu verstehen. Ein solcher Lösungsweg erscheint jedenfalls dann nicht weniger plausibel als das Vorgehen des BVerfG, wenn man wie dieses eine funktionale Betrachtungsweise zur Bestimmung des Rechtsprechungsbegriffs einnimmt. Dadaistisch anmutende Begriffsjurisprudenz a la „ein Gericht ist ein Gericht ist ein Gericht“ zu Art. 92 I GG und „Bestandskraft ist Bestandskraft ist Bestandskraft“ zu § 17 WahlprüfG, ohne etwaige Spezifika zu berücksichtigen, sind mit dem richtigen Ansatz, Rechtsmerkmale nicht (nur) materiell, sondern funktional zu bestimmen, kaum in Einklang zu bringen. Man könnte auch sagen: bilden ein perfektes Beispiel für das, was man einen performativen Selbstwiderspruch nennt.

Errichtung eines Gesamtbetriebsrats bei der SPD

Dr. Heike Merten, Hagen*

Das Bundesarbeitsgericht hatte am 9. August 2000 in einem Beschluß¹ darüber zu entscheiden, ob die SPD rechtlich gesehen ein Unternehmen ist. Hintergrund des Verfahrens ist ein Streit der Bundespartei mit dem „Gesamtbetriebsrat der Sozialdemokraten“². Zwischen den Beteiligten ist streitig, ob der Gesamtbetriebsrat sich wirksam im Sinne des § 47 BetrVerfG gebildet hat und deshalb die Bundespartei verpflichtet ist, in einer Betriebsräteversammlung nach § 53 II BetrVerfG einen Bericht über das Personal- und Sozialwesen sowie über die wirtschaftliche Lage und Entwicklung des Unternehmens zu erstatten. Mit rechtskräftigem Beschluß des Arbeitsgerichts Bonn vom 21.08.1991 wurde die Bundespartei bereits einmal verpflichtet einen Bericht gemäß § 52 II Nr. 2 BetrVerfG auf der nächsten Betriebsräteversammlung abzugeben. Im Rahmen eines Verfahrens über die Einrichtung einer Einigungsstelle war die Frage der Gesamtbetriebsratsfähigkeit ebenfalls im Streitpunkt. Die Einrichtung der Einigungsstelle wurde von dem Landesarbeitsgericht Köln unter dem Gesichtspunkt bejaht, weil nicht offensichtlich sei, daß es keinen Gesamtbetriebsrat gebe. Die Einigungsstelle müsse deshalb ihre Zuständigkeit in eigener Kompetenz klären.

Der „Gesamtbetriebsrat“ vertritt im wesentlichen die Ansicht, daß die Bundes-SPD zusammen mit den Bezirken und weiteren Untergliederungen ein Unternehmen im Sinne des § 47 BetrVerfG darstellt. Dies folge insbesondere daraus, daß alle Rechte der Bezirke nur in dem Umfang bestünden, in dem die Bundes-SPD dies durch Organisationsstatut und Einzelfallentscheidungen vorgebe.

Die Bundespartei ist dagegen der Ansicht, daß die Abgrenzung eines Unternehmens im Sinne des § 47 BetrVerfG nicht nach dessen Abhängigkeit von anderweitigen Entscheidungen zu beurteilen sei, sondern vielmehr nach deren Fähigkeit selbständig Rechtsträger zu sein. Aufgrund ihrer Personal- und Finanzhoheit können nur die Untergliederungen rechtlich als Unternehmen gelten, nicht jedoch die Bundespartei insgesamt.

Das Arbeitsgericht Bonn hat mit Beschluß vom 17.09.1997³ eine selbständige Trägerschaft der Bezirke und damit die Anwendung des Unternehmensbegriffs auf die Bezirke mit der Begründung abgelehnt, die Bezirke seien insoweit in ihrem Bestand von den Statuten und Beschlüssen der Bundespartei abhängig. Deshalb handele es sich nur um ein von der Gesamtpartei abgeleitetes Recht zur Parteifähigkeit, das gegen eine eigenständige Rechtspersönlichkeit spreche.

* Die Verfasserin ist als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen beschäftigt.

¹ BAG, Beschluß vom 9. August 2000, Az.: 7ABR56/98, AuA 2000, 499, ArbuR. 2000, 353 f., FA 2000, 327, ASP 2000, Nr. 9/10, 68 (jeweils Kurzwiedergabe).

² Siehe allg. zur Betriebsratsfähigkeit politischer Parteien, *Ulrich Preis*, in: Festschrift für Däubler zum 60. Geburtstag, Thomas Klebe (Hrsg.), Frankfurt am Main 1999, S. 261 ff.

³ AG Bonn, Beschluss vom 17.09.1997, Az.: 4 Bv9/97.

Gegen diesen Beschluß hat die Bundespartei Beschwerde eingelegt. Über diese Beschwerde hat das Landesarbeitsgericht Köln mit Beschluß vom 09.06.1998⁴ entschieden und festgestellt, daß die Gebietsverbände den Unternehmensbegriff für sich erfüllen und damit nicht ein Unternehmen mit der Bundespartei bilden.

Die vom „Gesamtbetriebsrat“ beim BAG eingereichte Rechtsbeschwerde wurde mit Beschluß vom 09.08.2000⁵ als unbegründet abgewiesen. Die beteiligten Betriebsräte könnten einen Gesamtbetriebsrat nach dem Betriebsverfassungsgesetz nicht wirksam errichten. Die Landesverbände bzw. Landesorganisationen und die Bezirke der SPD seien ihrerseits Unternehmen im Sinne des Betriebsratsverfassungsgesetzes. Sie bilden zusammen mit dem Bundesvorstand der SPD kein einheitliches Unternehmen. Damit wurde die Entscheidung des Landesarbeitsgericht zwar bestätigt, jedoch mit einer abweichenden rechtlichen Begründung.

Nach § 47 I BetrVerfG ist ein Gesamtbetriebsrat zu bilden, wenn „in einem Unternehmen“ mehrere Betriebsräte bestehen. Solche Betriebsräte gibt es in verschiedenen Landes- und Bezirksgliederungen sowie für die Arbeitnehmer des Bundesvorstandes der SPD. Umstritten ist somit lediglich, ob es sich bei den Landesverbänden bzw. bei den Landesorganisationen und den Bezirken der SPD um eigenständige Unternehmen handelt. Da im Betriebsverfassungsgesetz eine Definition des Unternehmensbegriffs fehlt, leitet das BAG eine Definition aus der Unterscheidung zwischen Konzern und Unternehmen her. Danach muß ein Unternehmen eine rechtliche Einheit bilden, das sich nicht über den Geschäfts- und Tätigkeitsbereich seines Rechtsträgers hinaus erstrecken kann. Für die rechtliche Selbständigkeit der Gebietsverbände sei entscheidend, daß sie auf Dauer nach außen Aufgaben mit eigenem Namen durch eine eigene körperschaftliche Organisation wahrnehmen, in ihrem Bestand von wechselnden Mitgliedern unabhängig sind sowie über finanzielle Mittel verfügen, die sie in die Lage versetzen, ein eigenständiges Vereinsleben zu führen. Entgegen der Auffassung des Landesarbeitsgerichts folgt die rechtliche Eigenständigkeit der beteiligten Gebietsverbände nicht bereits aus § 3 PartG. Dieser regelt lediglich die Parteifähigkeit und nicht die Rechtsträgerschaft einer politischen Partei und ihrer Untergliederungen⁶. Die zur rechtlichen Selbständigkeit der Gebietsverbände führende Organisationsstruktur folgt vielmehr aus einer Gesamtschau der Vorschriften des Parteiengesetzes zur Gliederung demokratischer Parteien und deren Umsetzung im Organisationsstatut. Im einzelnen folgt die rechtliche Selbständigkeit zunächst daraus, daß entsprechend dem Gebot der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 I GG die Parteien nach Gebietsverbänden untergliedert sind, § 7 I 1 PartG. Diese Gebietsverbände haben gemäß § 9 III PartG das Recht zur Selbstauflösung. Ferner haben die Parteiuntergliederungen die zur Willensbildung und zum Handeln nach außen dafür vorgesehenen Organe, § 8 PartG. Des weiteren wird jeder Gebietsverband gemäß § 11 III PartG durch einen Vorstand geleitet. Somit leitet der Gebietsvorstand einer politischen Partei den jeweiligen Gebietsverband in gleicher Weise wie der Bundesvorstand die Bundespartei. Daraus sowie aus der Pflicht zur Einhaltung der

⁴ LAG Köln, Beschluss vom 09.07.1998, Az.: 13 TABV 97/97 entschieden.

⁵ BAG, Beschluss vom 09.08.2000, Az.: 7 ABR 56/98.

⁶ Ulrich Preis, in: Festschrift für Däubler zum 60. Geburtstag, Zur Betriebsratfähigkeit politischer Parteien, S. 261 (265) m.w.N.

demokratischen Grundstruktur folgt, daß der Bundesvorstand gegenüber den Gebietsverbänden nicht weisungsbefugt ist. Die rechtliche Selbständigkeit der Gebietsverbände bestätigt auch § 11 III 2 PartG. Nach dieser Vorschrift vertritt der Vorstand den Gebietsverband gemäß § 26 II BGB gerichtlich und außergerichtlich. Damit setzt das Parteiengesetz die eigenständige Rechtspersönlichkeit eines Gebietsverbandes voraus, da eine Regelung zur Vertretung ansonsten entbehrlich wäre. Die organisatorische Selbständigkeit der beteiligten Gebietsverbände folgt weiter aus der durch § 6 I PartG i.V.m. § 9 I Organisationsstatut zugewiesenen Satzungsautonomie. Danach regeln die Gebietsverbände ihre Angelegenheiten durch eigene Satzungen, soweit die Satzung des jeweils nächst höheren Gebietsverbandes hierüber keine Vorschriften enthält. Danach treten die Gebietsverbände im Rechtsverkehr auch im eigenen Namen auf. Dabei führen sie, wie § 4 II PartG vorschreibt, den Namen der Partei unter Hinzuführung ihrer Organisationsbezeichnung. Auch die zur Wahrnehmung der eigenen Aufgaben notwendige wirtschaftliche Selbständigkeit wird den beteiligten Gebietsverbänden durch das Organisationsstatut und die Finanzordnung der Parteien, die Teil des Organisationsstatuts ist, gewährleistet. Die Gebietsverbände haben das Recht zur eigenen Kontenführung. Ferner betreiben die Gebietsverbände ihre Geschäftsstellen in eigener Verantwortung. Dazu schließen sie die Arbeitsverträge mit ihren Mitarbeitern im eigenen Namen und treten als Arbeitgeber auf.

Damit hat das Bundesarbeitsgericht höchst richterlich festgestellt, daß für die SPD ein Gesamtbetriebsrat nicht wirksam gebildet werden kann. Durch diese Entscheidung ist die Selbständigkeit der nachgeordneten Gebietsverbände sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht nachhaltig gestärkt und die föderative Struktur der Partei herausgestellt worden. Eine Verpflichtung zur Bildung eines Gesamtbetriebsrates hätte nach dem Betriebsverfassungsgesetz den Verlust der Personalhoheit für die Untergliederungen der Partei bedeutet und insbesondere für die finanzschwachen Untergliederungen in den neuen Bundesländern erhebliche Konsequenzen mit sich gebracht.

Mitglied oder Nicht-Mitglied – die ruhende Parteimitgliedschaft

Thilo Streit, LL.M. Texas, Hagen *

Und wieder einmal ist sie in die, wenngleich sehr kleinen Schlagzeilen gelangt - die „ruhende“ Parteimitgliedschaft.¹ So meldete die F.A.Z. vom 16. Januar 2001,² dass sich Parteivorstand und Parteirat von Bündnis'90/GRÜNE darauf geeinigt haben, eine Satzungsbestimmung zu schaffen, durch die eine „ruhende Mitgliedschaft“ institutionalisiert wird.

Nun ist es schöne bundesrepublikanische Tradition, daß die Inhaber des höchsten Staatsamtes, die Bundespräsidenten, ihre Parteimitgliedschaften ruhen lassen. Auch aus anderen Rechtskreisen ist dies bekannt, wie etwa für den Speaker des britischen House of Commons. Typischerweise entsteht das Bedürfnis für die ruhende Mitgliedschaft also bei Persönlichkeiten, deren Amt die politische Verpflichtung zu besonderer Überparteilichkeit mit sich bringt. Zwar besteht auch bei Richtern, Beamten und Angestellten der öffentlichen Hand die rechtliche Verpflichtung zur Überparteilichkeit – selbst die Abgeordneten des Deutschen Bundestages sind gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes“. Aufgrund der institutionalisierten Rollentrennung zwischen politischem Bürger und dem Inhaber eines staatlichen Amtes stellt jedoch eine Parteimitgliedschaft der Inhaber dieser Ämter kein Problem im Sinne der „ruhenden“ Parteimitgliedschaft dar, wenngleich allerorten über den Parteeinfluss auf die Besetzung staatlicher Stellen lamentiert wird.

Offensichtlich besteht jedoch beim Bundespräsidenten ein anders gelagertes Problem – hier soll gerade keine solche Rollentrennung bestehen, der Präsident nicht nur in seiner Rolle als Präsident parteiungebunden sein, sondern als Gesamtpersönlichkeit. Dies wird durch das Ruhenlassen der Mitgliedschaft dokumentiert.

Nichtsdestoweniger soll aber die politische Herkunft dennoch dokumentiert bleiben, weshalb nicht der an sich vorgesehene Weg, der Austritt aus der Partei, verbunden mit einem etwaigen späteren Wiedereintritt, gewählt wird, sondern eben die „Ruhigstellung“ des Mitgliedschaftsverhältnisses.

Auch im konkreten Fall bei Bündnis'90/GRÜNE besteht eine ähnliche Problemlage: Nach der Übernahme der Funktion der Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen durch Marianne Birthler besteht offensichtlich ebenfalls das Bedürfnis, die Unabhängigkeit der Amtsinhaberin durch das Ruhenlassen der Parteimitgliedschaft darzustellen ohne zugleich die eigenen politischen Wurzeln ablegen oder leugnen zu wollen.

* Der Verfasser ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen beschäftigt.

¹ Vgl. schon N. Weber, „Ruhestand“ für Parteimitglieder ?!, in: MIP 7 (1998), S. 39 ff.

² F.A.Z. v. 16.01.2001, S. 5.

Es kann also festgestellt werden, daß ein Bedürfnis dieser Art der ruhenden Mitgliedschaft bei den Parteien besteht, und dies sowohl für das Mitglied, das eine entsprechende Funktion übernimmt, als auch für die Partei, die eben auch dokumentieren möchte, daß sie auf die Amtsführung keinerlei Einfluß nimmt.

Ein Problem stellt sich nun allerdings, da § 10 Abs. 2 S. 1 PartG den Mitgliedern gleiches Stimmrecht einräumt, eine ruhende Mitgliedschaft jedoch keinerlei Stimmrecht umfassen soll. Die ruhende Mitgliedschaft widerspricht insoweit dem Wortlaut des PartG. Auch berührt sie jedenfalls den Status der Gleichheit der Parteien, der auch nach innen, gegenüber den Mitgliedern der Partei besteht. Die ruhende Mitgliedschaft zieht ja auch das Ruhen der Beitragszahlung nach sich.

Den Parteien jedoch wegen § 10 Abs. 2 S. 1 PartG zu untersagen, die ruhende Mitgliedschaft zu verankern, ginge für die genannten Fälle zu weit. Hier überwiegt die verfassungsrechtlich gewährleistete Binnenfreiheit der Parteien die wortlautgemäße Auslegung des § 10 Abs. 2 S. 1 PartG. Dieser ist verfassungsrechtlich wegen des besonderen Bedürfnisses der Dokumentation der Unabhängigkeit des jeweiligen Amtsinhabers dahingehend zu reduzieren, daß die ruhende Mitgliedschaft nichtsdestoweniger zulässig ist. Auch der Status der internen Gleichheit zwischen den Parteimitgliedern findet seine Grenze, wenn dieses besondere Bedürfnis besteht.

Ob hierfür eine satzungsmäßige Verankerung der ruhenden Mitgliedschaft vonnöten ist, ist wegen der bestehenden Sonderproblemlage durchaus nicht endgültig zu bejahen, wenngleich das Bedürfnis nach Rechtsklarheit für die Partei, die betroffenen Mitglieder, aber auch die nicht betroffenen Mitglieder durchaus für eine solche Verankerung streitet.

Die Satzung sollte insoweit normieren, welche Funktionsträger überhaupt ihre Mitgliedschaft ruhen lassen können, da die ruhende Mitgliedschaft stets die Ausnahme bleiben muss und nur wegen der besonderen Bedeutung der Unabhängigkeit des jeweiligen Funktionsträgers begründbar und zulässig ist. Auch sollte klargestellt werden, daß das Ruhen, anders als der Austritt, durch zweiseitiges Rechtsgeschäft zwischen Amtsinhaber und Partei zustande kommt, da die Partei kein Mitglied zu diesem Schritt zwingen kann, weil er letztlich einen Ausschluß ohne formellen Ausschluß darstellte. Die Normierung sollte darüber hinaus den Wegfall des Ruhens mit Ende der staatlichen Funktionsausübung beinhalten. Auch sollte die Möglichkeit der Wiederaufnahme der regulären Mitgliedschaft durch einseitige Erklärung des Amtsinhabers auch während der Funktionsausfüllung bestehen, da alles andere letztlich einen unzulässigen kalten Ausschluß aus der Partei entgegen § 10 Abs. 4 PartG bedeutete.

Charta der Grundrechte der Europäischen Union^{*}*Art. 12*

Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

- (1) Jede Person hat das Recht, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei und friedlich mit anderen zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, was das Recht jeder Person umfaßt, zum Schutz ihrer Interessen Gewerkschaften zu gründen und Gewerkschaften beizutreten.
- (2) Politische Parteien auf der Ebene der Union tragen dazu bei, den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger zum Ausdruck zu bringen.

^{*} ABl. Der EG, C 364, 1 ff. vom 18.12.2000; der Text der Charta und die Erläuterungen des Präsidiums des Konvents sind auch im Internet abrufbar unter <http://ue.eu.int/df/default.asp?lang=de>

Die Datenbanken des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Sebastian Roßner, Hagen*

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht betreut zur Zeit drei Datenbanken, die über das Internet für die Öffentlichkeit zugänglich sind¹. Sie ergänzen einander, indem sie das rechtliche Leben der Parteien von verschiedenen Seiten her beleuchten und stellen insoweit eine Einheit dar.

Die Datenbank, in der Beiträge aus der Wissenschaft vermerkt werden, die sich mit den politischen Parteien beschäftigen, gewährt dabei einen Blick von außen auf sie. Gleiches gilt für die Datenbank mit Urteilen und Beschlüssen staatlicher Gerichte, die parteirechtlichen Bezug haben, wobei hier der Blickwinkel naturgemäß ein anderer ist. Der Inhalt beider Datenbanken beschreibt und erschließt einen Teil der gesellschaftlichen und staatlichen Sicht auf die Parteien.

Die dritte Datenbank enthält Urteile und Beschlüsse der obersten Parteischiedsgerichte von CDU, CSU, F.D.P., Bündnis 90 / DIE GRÜNEN sowie SPD und nimmt so das verrechtlichte Selbstverständnis der Parteien in den Blick. Nachdem dieses Material lange Zeit schwer zugänglich war², ist es dem Institut durch die Kooperation mit den und die Finanzierung durch die der genannten Parteien gelungen, das bisher gesammelte Material zu einem großen Teil für die Veröffentlichung im Internet bereit zu machen³. Neben dem wissenschaftlichen Interesse an diesem Material mag man dessen Veröffentlichung auch als Beitrag zu einer größeren Transparenz des innerparteilichen Lebens sehen. Zur Zeit umfaßt die Datenbank ca. 500 Beschlüsse und Urteile der obersten Parteischiedsgerichte. Sie bietet damit ein weitgehend vollständiges Abbild der höchstrichterlichen Parteischiedsgerichtsrechtsprechung. Lücken bestehen vor allem noch in der Erfassung der achtziger Jahre. Ziel ist es dementsprechend, die Datenbank zu vervollständigen und parallel dazu aktuell zu halten.

Ebenso erfreulich ist die Entwicklung bei den beiden anderen Datenbankprojekten. Die Literaturdatenbank umfaßt zur Zeit ca. 750, die Rechtsprechungsdatenbank etwa 460 Einträge. Der rechtswissenschaftliche Zugang zu dem Phänomen der Parteien wird durch den Zugriff auf aktuelles Material deutlich erleichtert.

* Der Verfasser ist als wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen beschäftigt.

¹ www.fernuni-hagen.de/law/political-parties.html

² Vgl. den Beitrag von *De Petris*, Die Verwirklichung innerparteilicher Demokratie und die Transparenz innerparteilicher Entscheidungsprozesse für die Öffentlichkeit, in diesem Heft, S. 52 ff.

³ Ein weiteres Ergebnis der guten Kooperation des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht mit den Parteien des Datenbankprojekts ist etwa die in der letzten Ausgabe der MIP begonnene und in dieser Ausgabe fortgesetzte Reihe von Interviews, die *De Petris* mit den Vorsitzenden der obersten Parteischiedsgerichte gefeiert hat.

Zuletzt noch ein Hinweis, die Benutzung der Datenbanken erfolgt über weitgehend gleichartige Suchmasken, deren Bedienung in dem Beitrag von *Retzko*, MIP 99, S. 106 erläutert wird. Dieser Beitrag ist auch ständig auf dem Server des Instituts – www.fernuni-hagen.de/law/aktuell/MIP1999.pdf – einsehbar.

Interview mit dem Vorsitzenden der Bundesparteigerichte von CDU, F.D.P, GRÜNEN, SPD

Andrea De Petris, Rom*

- CDU:** Vorsitzender des Bundesparteigericht, Dr. Eberhard Kuthning, Celle
F.D.P.: Präsident des Bundesschiedsgerichts, Dr. Peter Lindemann, Celle
GRÜNEN: Vorsitzender des Bundesschiedsgerichts, Dr. Johann Müller-Gazurek, Berlin
SPD: Vorsitzender der Bundesschiedskommission, Dr. Diether Posser, Essen

Vorbemerkung: Die folgenden Interviews wurden von mir zwischen Juli und September 2000 geführt. Sie vervollständigen die Serie, die mit der Veröffentlichung des Interviews mit Herrn Dr. Clemens Lückemann, Vorsitzenden des Parteischiedsgerichts der CSU, MIP 9 (1999), S. 114-121 begann.

De Petris: Seit wann sind Sie Mitglied der Partei und seit wann sind Sie im Schiedsgericht der Partei tätig?

CDU: Ich bin in die Partei 1961 eingetreten und 1976 in das Bundesparteigericht der CDU berufen worden. 1996 bin ich dann Vorsitzender des Bundesparteigerichts geworden, als ich den ausgeschiedenen Dr. Barth ersetzt habe.

F.D.P.: Ich bin seit 1968 Mitglied der Partei, seit 1976 im Bundesschiedsgericht und seit 1997 dessen Präsident. Ich bin von Beruf Jurist und habe immer in der Partei an innen- und rechtspolitischen Fragen gearbeitet. Daher war es für mich naheliegend, für Tätigkeiten in der Schiedsgerichtsbarkeit der Partei zu kandidieren – andererseits strebte ich nicht danach, andere Funktionen in der F.D.P. zu übernehmen.

GRÜNEN: Ich habe die Alternative Liste in West-Berlin 1979 mitbegründet und danach die Verhandlungen über einen Vertrag mit dem Bundesverband der GRÜNEN geführt, die eigentlich erst nach der AL Berlin gegründet worden sind. Ich war bis 1989 im Bundesvorstand und seit 1990 bin ich in der Parteischiedsgerichtsbarkeit tätig. Ich war zunächst Beisitzer und seit 1993/94 Vorsitzender.

SPD: Ich bin Mitglied der Partei seit 1957 und tätig in ihrer Schiedsgerichtsbarkeit seit 1988.

De Petris: Wie werden die Mitglieder der Parteischiedsgerichte gewählt?

* Der Verfasser ist beschäftigt als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der politikwissenschaftlichen Fakultät der Universität „La Sapienza“.

CDU: Sie werden auf dem Parteitag gewählt. Zuerst fragt man die ausscheidenden Mitglieder der Parteischiedsgerichte, ob sie jemanden für das Amt vorschlagen können. Unter Beachtung der Frauenquote fragen wir aber auch bei den Landesverbänden der Partei nach. Damit haben zwar nicht alle, aber zumindest die größten Landesverbände mindestens ein Mitglied im Bundesparteigericht. Nach dieser Vorklärung kommen Namensvorschläge vor den Parteitag. Meistens hat man damit genau die Anzahl der Kandidaten, die auch gewählt werden sollen. Gegenkandidaturen werden dadurch normalerweise vermieden.

F.D.P.: Die Schiedsgerichte der F.D.P. sind zweistufig: Landes- und Bundesschiedsgerichte. Die Parteigremien, die einen Vorschlag für den Wahlparteitag machen sollen, schauen sich unter den Juristen der Partei um und fragen sie dann, ob sie bei dem entsprechenden Parteigericht tätig sein wollen. Es gibt in der F.D.P. auch die Möglichkeit, bei einem Landes- sowie einem Bundesschiedsgericht gleichzeitig tätig zu sein: Es ist natürlich streng verboten, daß ein Mitglied des Bundesschiedsgerichts an der Berufungsinstanz über einer Entscheidung von seinem Landesschiedsgericht mitwirkt. Ich schließe aus, daß es Vorteile für Kandidaten des Vorstandes gegenüber anderen Kandidaten gibt. Normale Mitglieder der Partei wollen in der Regel politische Funktionen übernehmen, für Parlamente kandidieren usw. und sind daher an Tätigkeiten in Schiedsgerichten interessiert. Für das Amt als Mitglied eines Landesschiedsgerichts gibt es also keine ausgeprägte Konkurrenz; bei dem Bundesschiedsgericht ist es anders, weil hier nicht alle Landesverbände der Partei vertreten werden können. Das war aber nie ein Grund für Konfrontationen oder Auseinandersetzungen innerhalb der F.D.P.

GRÜNEN: Der Vorsitzende, die zwei Beisitzer und die stellvertretenden Beisitzer werden von dem Bundesparteitag gewählt. Dann können die Parteien für jedes Verfahren noch je ein Mitglied benennen. Gegen mich gab es keine Gegenkandidatur für den Vorsitz, während es für den Beisitz mehrere Kandidaturen gab. Für dieses Amt gibt es jedenfalls keine Kampfkandidaturen. Die Bewerber für das Amt bewerben sich einfach. Was meinen Fall anbelangt, so wurde ich informiert, daß jemand für das Bundesschiedsgericht in der Partei gesucht wurde, und da habe ich mich beworben. Die Kandidaten werden also nicht von dem Parteivorstand vorgeschlagen, sondern kandidieren freiwillig.

SPD: Die Mitglieder der Bundesschiedskommission der SPD werden in getrennten Wahlgängen – zuerst der Vorsitzende, danach die anderen Mitglieder – von dem Bundesparteitag geheim gewählt. Der Parteivorstand macht einen Vorschlag und sorgt dafür, daß es einen gewissen Regionalausgleich innerhalb der Schiedskommissionen gibt. Für das Amt des Vorsitzenden sind natürlich mehrere Kandidaturen möglich: In diesen Fällen wird zwischen den verschiedenen Kandidaten gewählt. Als ich gewählt worden bin, gab es jedenfalls keine Gegenkandidatur. Für die Kandidaturen der beisitzenden Mitglieder gibt es dagegen immer mehr Bewerber als Plätze, die zur Verfügung stehen. Der Parteivorstand bleibt in Bezug auf die Kandidaturen immer neutral und respektiert stets die Entscheidungen der Schiedskommissionen.

De Petris: Die Frage, die sich die Wissenschaft hinsichtlich der Parteischiedsgerichtsbarkeit am häufigsten stellt, ist: Was sind die Parteischiedsgerichte heutzutage? Sind sie ein Mittel des Parteivor-

standes, um innere Opposition auszuschließen, oder sollen sie die Parteiführung kontrollieren und damit die innere Demokratie fördern?

CDU: Ich glaube, daß diese Alternative innerhalb der Parteigerichtsbarkeit der CDU nicht existiert. Nach meiner 25 Jahre langen Erfahrung spielt bei uns diese Frage gar keine Rolle. Die Aufgaben der Parteigerichtsbarkeit beziehen sich einerseits auf Ordnungsmaßnahmen und Ausschlußverfahren, andererseits auf Anfechtung von innerparteilichen Wahlen. Damit will man das demokratische Prinzip in der innerparteilichen Willensbildung durchsetzen sowie gewährleisten, daß die Pflicht der Loyalität von jedem Parteimitglied beobachtet wird. Die Durchsetzung von Zielen der Parteiführung innerhalb dieses Bereichs ist bei uns nie akut geworden. Der einzige Fall, in dem sich aus einem Beschluß eines Parteitags eine Richtlinie für die nachkommende Parteigerichtsbarkeit entwickelt hat, war, als die Mitgliedschaft in der Scientology Kirche als unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der CDU erklärt wurde. Als Bundesparteigericht haben wir vor allem die Aufgabe zu prüfen, ob die bei Kreis- oder Landesparteigerichten getroffenen Entscheidungen schwere Fehler aufweisen; wenn nicht, also wenn die Entscheidungen vertretbar und vernünftig begründet sind, dann bestätigen wir sie auch. Das ist unser Schwerpunkt. Nicht, daß eine bestimmte politische Richtlinie in der Partei sich durchsetzt.

F.D.P.: Ich finde, daß diese Frage ein bißchen an der Wirklichkeit vorbeigeht. Einerseits versteht sich das Bundesschiedsgericht der F.D.P. als Gericht und würde jede Einflußnahme durch den Vorstand oder andere Leute innerhalb der Partei verbieten, andererseits findet eine solche Einflußnahme auch nicht statt. Das Bundesschiedsgericht ist also kein Mittel in der Hand des Parteivorstandes, der keinen Einfluß nehmen kann, um seine politischen Stellungnahmen durchzusetzen. Ob die Schiedsgerichte die innere Demokratie der Parteien verstärken, ist auch meiner Meinung nach eine etwas unzulängliche Fragestellung. Die innere Ordnung und die innere Demokratie der Partei spielen sich in den inneren Parteigliederungen ab. Das einzige, was man sagen könnte, ist: Wenn eine Parteigliederung auf ein Mitglied Druck ausübt, damit er bestimmte politische Ansichten nicht hat oder bestimmte Dinge nicht macht, dann gibt es natürlich eine Auseinandersetzung zwischen dieser Gliederung und diesem Mitglied; diese Auseinandersetzung könnte auch bei einem Parteigericht weitergeführt werden, und das zuständige Schiedsgericht kann am Ende des Verfahrens feststellen, daß die Parteigliederung kein Recht darauf hat, einen solchen Druck auf ein Parteimitglied auszuüben. Man kann es auch als eine Verstärkung der inneren Demokratie der Partei betrachten, aber meiner Ansicht nach ist das nur ein Nebenaspekt. Die Hauptaufgabe und das Hauptziel der Schiedsgerichtsbarkeit einer Partei liegen woanders, und zwar in der Wahrnehmung der Grundsätze, die in dem Parteiengesetz und in der Parteiordnung enthalten sind. Hier muß ich noch etwas klarstellen: In dem Bericht über die Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte, der in der letzten Nummer der Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht erschienen ist, befindet sich außerdem ein Fehler¹. Dort schreibt man, daß zwei F.D.P.-Mitglieder, die Scientology Anhänger waren, von dem Bundesschiedsgericht aus der Partei ausgeschlossen wurden: Das ist falsch, da die zwei Mitglieder nicht ausgeschlossen worden sind.

¹ De Petris, Dokumentation über die Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte, in: MIP 9 (1999), S. 122 ff.

GRÜNEN: Ich kann nur die zweite Meinung vertreten, die erste wäre gesetzwidrig. Ich gehe fast davon aus, daß der Vorstand mit der Tätigkeit des Bundesschiedsgerichts im großen und ganzen einverstanden ist, aber wir hatten z.B. auch Beschlüsse des Bundesversammlung, die aufgehoben wurden, und dies wurde auch akzeptiert. Die Hauptfunktion besteht darin, „querulatorische“ Parteimitglieder zu „befrieden“ sowie Konflikte, die eigentlich nicht politisch sind, auf Schiedsebene zu erledigen. Dazu kommt natürlich auch die Beachtung der demokratischen Spielregeln innerhalb der Partei. Ich weiß ganz genau, daß sich die oberen Parteiorgane eine bestimmte Entscheidung des Bundesschiedsgerichts wünschen – vor allem wenn sie Partei in dem Verfahren sind – aber von ihnen kommt kein Druck, weil sie wissen, daß die Mitglieder der Schiedsgerichte aus professionellen Gründen gegenüber solchen Anfechtungen indigniert reagieren würden und das im Endeffekt kontraproduktiv wäre.

SPD: Eigentlich sind sie beides. Wir haben in der Schiedsgerichtsbarkeit der SPD drei verschiedene Gruppen von Verfahren: „Quasi“-Disziplinarverfahren – die die innerparteilichen Ordnungsmaßnahmen betreffen –, Statutenstreitverfahren – die um die Auslegung der Parteisatzung und anderer Parteiordnungen sowie der Parteienrechtsvorschriften gehen – und Wahlanfechtungen. Sonst kann eine Schiedskommission keine Auskunft in Parteirechtsfragen geben: Das ist nicht unsere Aufgabe. Es kommt natürlich auch vor, daß ein Organ der Partei die Vertretung seiner Stellungnahme von der zuständigen Schiedskommission sucht. Das passiert auch, weil in der SPD nur die Parteigliederungen – und nicht einzelne Mitglieder – ein Parteiordnungsverfahren einleiten dürfen. Damit will man vermeiden, daß sich die Schiedsgerichtsbarkeit mit von Querulanten angeordneten Verfahren – in der SPD und allen anderen Parteien – unendlich beschäftigen muß. Bei Statutenstreitverfahren oder Wahlanfechtungen darf sich dagegen jedes Mitglied an eine Schiedskommission wenden.

De Petris: Die Entscheidung der SPD-Bundesschiedskommission über das Ausschlußverfahren gegen den Bundestagsabgeordneten Karl-Heinz Hansen wegen seiner Kritik am NATO-Nachrüstungsbeschluß – also aus denselben Gründen wie der Ausschluß des Friedensforschers Alfred Merckersheimer aus der CSU – lautete: „Die Ordnung der Partei verlangt, daß, jedenfalls wie hier geschehen, die Aufrichtigkeit sozialdemokratischer Politik und sozialdemokratischer Regierungsmitglieder nicht nur nicht bezweifelt, sondern auch nicht bestritten wird“: Hasenritter² sprach in diesem Fall von einer Formulierung, die an den Vorwurf der Majestätsbeleidigung erinnert. Wie schätzen Sie eine solche Bewertung ein?

CDU: Zuerst muß ich sagen, daß ich im Prinzip nie einen einzigen Satz von einer Entscheidung kommentieren würde, wenn ich die Entscheidung im ganzen nicht kenne. Abgesehen davon, finde ich, daß jede Partei einen gewissen Eindruck der Geschlossenheit nach außen geben muß. Die Frage ist, wo die Grenzen der Parteiloyalität liegen.

F.D.P.: Ich halte die Einschätzung von Hasenritter für falsch. Die Fälle Hansen und Merckersheimer bezogen sich darauf, daß sich beide mit ihren Erklärungen von den Grundpositionen ihrer Parteien

² Hasenritter, Parteiausschluss, S. 96.

distanziert haben. Vernünftigerweise hätten sie aus ihren Parteien austreten sollen. Wenn dann die Parteien entscheiden, sie aus der Partei auszuschließen, hat das nichts mit Majestätsbeleidigung zu tun, sondern mit der Wahrung der Grundsätze der Partei. Formulierungen wie die, die Hasenritter zitiert, sind andererseits sehr anfechtbar, da es ein wesentliches Element innerparteilicher Demokratie ist, **daß die Positionen im Zweifel bezogen werden können**.

GRÜNEN: Dieser Formulierung kann ich im Prinzip nicht widersprechen. Man muß aber auch beachten, daß es sich bei dem Verfahren gegen Herrn Hansen um ein Mitglied des Bundestags handelte und, daß die SPD-F.D.P. Bundesregierung damals auf die Stimmen ihrer Abgeordneten angewiesen war. In jener Situation, als die Opposition zu drücken und die F.D.P. über die „Wende“ nachzudenken **anfang, die Tatsache, daß eigene Mandatsträger Zweifel** über bestimmte politische Richtlinien der Partei in der Öffentlichkeit ausdrückten, kann natürlich nicht sehr einfach akzeptiert werden: dafür habe ich politisches Verständnis. Der andere Aspekt dieser Auseinandersetzung, nämlich die Freiheit, das Mandat ohne Hindernis auszuüben, schließt eigentlich nicht aus, daß die Partei zukünftig nichts mehr mit dem Abgeordneten zu tun haben will.

SPD: Das kann man nicht sagen. Im Fall Hansen wurden eigentlich nicht nur Beschlüsse von der Bundesregierung, sondern auch von dem Bundesparteitag scharf und verletzend, nicht nur einmal, sondern immer wieder angegriffen. Man kann zwar verschiedener Meinung sein, aber man kann nicht in der Öffentlichkeit in einer solchen verletzenden Art Parteibeschlüsse angreifen, die mit größerer Mehrheit angenommen wurden. Man muß Mehrheitsentscheidungen hinnehmen. Ich war eigentlich auch ein Gegner von diesem NATO Doppelbeschluß, und mir ist nichts passiert. Man muß auch daran erinnern, daß in der Zeit des Falles Hansen die SPD wegen ihrer außenpolitischen Stellungnahmen unter enormem Druck stand, nicht nur von Rechts, sondern auch von Links – ich denke da an die Außerparlamentarische Opposition.

De Petris: In einem anderen Artikel meint Hasenritter³, daß die Anzahl der Schiedsgerichtsverfahren in der SPD auf Unterbezirksebene doppelt, auf Bezirks- und Landesebene neunfach und auf Bundesebene 20 mal häufiger ist als in der CDU (diese Daten sind gültig bis zum Anfang der achtziger Jahre). Bedeutet dies Ihrer Meinung nach, daß die CDU im allgemeinen diplomatischer ist als die SPD, weil die Schwierigkeiten freundschaftlich gelöst werden, ohne sich gleich an die Schiedsgerichte zu wenden, oder daß die SPD demokratischer ist als die CDU, weil sie ihren Mitgliedern häufiger eine unparteiische Lösung der inneren Streitigkeiten anbietet?

CDU: Als Anfang der 80er Jahren diese Entscheidung getroffen wurde, regierte die SPD. Es war eine Zeit wichtiger außenpolitischer Entscheidungen und natürlich war die Spannung auch innerhalb der Partei sehr hoch. Ich möchte gerne wissen, wie es in Bezug auf diese Themen nach dem Machtwechsel der Regierungsspitze in der SPD gelaufen ist. Dazu muß man erwähnen, daß die Rechtspre-

³ *Hasenritter*, Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 14-15/1982, S. 20.

chung der Schiedsgerichte nur mit der Zeit die umstrittenen Punkte des Parteiengesetzes, das damals ungefähr 10 und heute über 30 Jahre alt ist, erklärt hat: Dadurch sind heute die Schiedsgerichtsverfahren geringer geworden. Gemeinsame Besprechungen der verschiedenen Parteigerichte wären in diesem Zusammenhang vielleicht nützlich, um die verschiedenen Positionen über kontroverse Fragen ihrer Tätigkeiten konfrontieren zu können. Man könnte es vielleicht durch die FernUniversität Hagen organisieren, die schon viel für den Vergleich der verschiedenen Erfahrungen innerhalb der Parteigerichtsbarkeit gemacht hat.

F.D.P.: Ich kann weder bei der CDU, noch bei der SPD sagen, daß ich wüßte, wie dort die Schiedsgerichtsbarkeit innerparteilich funktioniert. Um auf diese Frage gründlich antworten zu können, sollte man wissen, worauf sich die Schiedsgerichtsverfahren beziehen. Statistiken sagen in diesem Bereich nicht viel, weil die reine Anzahl der Verfahren nichts besagt. Man muß immer auch die Inhalte und die Hintergründe der verschiedenen Entscheidungen kennen.

GRÜNEN: Zunächst muß ich zugeben, daß die Schiedsgerichtsbarkeit der CDU ein exzellentes professionelles Niveau besitzt. Das führt auch dazu, daß die obengenannten Querulantenverfahren nicht vermehrt auftreten, wie in anderen Parteien, die dieses Niveau in dem Bereich nicht erreichen. Hinzu kommt meiner Meinung nach, daß die CDU-Mitglieder einen anderen psychologischen Hintergrund als die sozialdemokratischen Mitglieder haben. Die Anhänger linker Parteien haben grundsätzlich ein eher antiautoritäres Verhalten als die konservativer Parteien – das betrachte ich nicht positiv oder negativ: Es ist objektiv so. Es ist daher logisch, daß in Parteien wie der SPD Leute eher bereit sind, sich gegen ihre politische Führung zu stellen – oder, daß die Konservativen disziplinierter sind: man kann es formulieren, wie man will.

SPD: In der SPD gab es immer verschiedene politische Flügel – einen sozialistischen, einen christlich-sozialen, einen humanistischen usw. Diese Tatsache hat natürlich auch verursacht, daß es bei der SPD mehr Gelegenheiten für innerparteiliche Streitigkeiten als bei anderen Parteien gab: Dies kann teilweise den von Hasenritter erwähnten Unterschied erklären. Im Vergleich mit den 70er und 80er Jahren ist die Zahl der Parteiverfahren heute deutlich zurückgegangen.

De Petris: Bull⁴ bezweifelt, daß die von Parteischiedsgerichten beschlossenen Strafen hinsichtlich der Verstöße der angeklagten Mitglieder immer verhältnismäßig sind. Ein Ausschlußverfahren kann schließlich den „politischen Tod“ für ein Mitglied der Partei darstellen. Was denken Sie darüber?

CDU: Bulls Formulierung ist meiner Meinung nach ein bißchen allgemein: Er sollte sich auf praktische Fälle beziehen. Im § 31 III der CDU Parteigerichtsordnung steht, daß das Parteigericht nicht an die Anträge der Beteiligten gebunden ist und anstelle des Ausschlußes aus der CDU eine Ordnungsmaßnahme festsetzen kann: Bei jeder Entscheidung achten wir darauf, ob diese Vorschrift beachtet worden ist. Diese Vorschriften lassen also noch viel Raum für die Behandlung des Einzelfalles.

⁴ Bull, Demokratie- nur im geheimen?, in: ZRP 1971, S. 196-198.

F.D.P.: Diese Frage nimmt nur einen Teilaspekt der Tätigkeit der Schiedsgerichtsbarkeit einer Partei in Betracht. Ein Schiedsgericht spricht eigentlich überhaupt keine „Strafe“ aus, sondern verkündet u.a. einem Mitglied den Ausschluß oder andere Ordnungsmaßnahmen: Das aber kommt nicht so oft vor, wie Bulls Bemerkung vielleicht verstehen lassen kann. Die häufigsten Streitigkeiten in der F.D.P. betreffen in der Tat viel mehr Kandidatenaufstellungen, Wahlanfechtungen sowie Verteilung von finanziellen Mitteln innerhalb der Partei. Alle diese Fälle haben nichts mit Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder zu tun. Die Verhältnismäßigkeit der verordneten Maßnahmen wird in der liberalen Schiedsgerichtsbarkeit nicht nur beachtet, sondern auch in hohem Maße gewürdigt. Jeder Vorwurf darüber ist meiner Erfahrung und meiner Ansicht nach ungerechtfertigt.

GRÜNEN: Die Zweifel von Bull mag man durchaus teilen. Das Parteiengesetz schreibt aber ganz klar vor, wann jemand ausgeschlossen werden darf. Man kann natürlich bei jedem Verfahren über die Einzelheiten der Bewertungen streiten, aber jeder, der ausgeschlossen wird, hat letztlich auch die Möglichkeit, sich an staatliche Gerichte zu wenden: daher sind die Schiedsgerichte durchaus kontrollierbar. Bei den GRÜNEN sind erstaunlicherweise die Ausschlußverfahren weniger häufig, es gibt hingegen mehr Beschlußanfechtungen. Vielleicht werfen bei uns die Leute mehr als in anderen Parteien erst dann das Handtuch, wenn sie schon in der ersten oder in der zweiten Instanz ausgeschlossen wurden.

SPD: Das glaube ich eigentlich nicht. Wenn ein Bundestagsabgeordneter aus der Partei ausgeschlossen wird, bedeutet das für ihn in der Regel das Ende seiner politischen Karriere – aber für ganz normale Bürger hat ein Ausschluß aus der SPD keine große Bedeutung. Andererseits, wenn jemand z.B. in den vergangenen zwei Jahren ausgeschlossen wurde und in der Zwischenzeit gezeigt hat, daß er vernünftiger geworden ist – d.h. seinen Fehler bekannt hat – und den Antrag für seine Wiederaufnahme in der Partei gestellt hat, sind wir großzügig.

De Petris: Das Verhältnis zwischen den Entscheidungen des Parteischiedsgerichts und der Überprüfung dieser Entscheidungen durch staatliche Gerichte stellt ebenfalls eine umstrittene Frage dar. Die Polemik über das Spannungsfeld zwischen Unabhängigkeit der politischen Parteien als Privatrechtsvereinigungen (Art. 9 GG) und Gewährleistung der inneren Demokratie (Art. 21 GG) ist immer aktuell: Widersprechen sich diese zwei Prinzipien oder könnten sie irgendwie einen gemeinsamen Rechtsschutz bekommen?

CDU: Meiner Erfahrung nach ist es wirklich selten passiert, daß Parteigerichtsentscheidungen der CDU bei ordentlichen Gerichten gelandet sind. Soweit ich weiß, ist es auf Bundesgerichtsebene nur bei den Scientologyfällen passiert. Damals hatte allerdings das staatliche Gericht die Entscheidung des Bundesgerichts – das sich in der Hagener Sammlung befindet – voll bestätigt. Die Frage der Ausdehnung der staatlichen Überprüfung ist bei uns ansonsten nie akut geworden. Rein theoretisch könnte man die Frage so oder so beantworten, aber als Praktiker würde ich immer beachten, wie der Fall wirklich ist.

F.D.P.: Die innerparteiliche Demokratie ist ein wesentliches Element jeder Partei. Die Schiedsgerichte wahren die innerparteiliche Demokratie, in dem sie dafür sorgen, daß die Satzung und die Ordnung der Partei geschützt bleiben, wenn sie von Einzelnen gefährdet werden. Insofern gibt es keinen Widerspruch zwischen innerparteilicher Demokratie und den Bestimmungen des Grundgesetzes. Ich stelle mir vor, daß das Grundgesetz Parteien will, die an der politischen Willensbildung teilnehmen. Das können nur Parteien, die eine demokratische Ordnung haben, also die mit Art. 21 GG übereinstimmen. Was Art. 9 GG betrifft, ist zuerst nicht klar, ob er auch für Parteien gilt: ich sehe jedenfalls keinen Gegensatz zwischen beiden Artikeln des Grundgesetzes. Es ist eindeutig, daß Entscheidungen von Partei- sowie von anderen Schiedsgerichten vor den ordentlichen Gerichten angefochten werden können. Ich habe aber in meiner Erfahrung innerhalb der F.D.P. noch nie erlebt, daß ein Beteiligter eines Schiedsgerichtsverfahrens ein staatliches Gericht angerufen hat. Die Kontrollen der ordentlichen Gerichte müssen sich darauf beschränken, zu prüfen, ob das Verfahren ordnungsgemäß abgelaufen ist. Eine Entscheidung über einen eventuellen materiellen Verstoß gegen die Ordnung der Partei, die dem Beschluß eines Parteigerichts widerspricht, ist einem Zivilgericht mit Sicherheit nicht erlaubt. Ich schließe deshalb aus, daß die staatlichen Gerichte in diesem Bereich mehr Einfluß bekommen sollen, weil es einfach nicht Aufgabe einer staatlichen Gerichtsbarkeit ist, in das Leben von Parteien einzugreifen.

GRÜNEN: Ich sehe eigentlich keinen Widerspruch. Es ist im deutschen Recht nicht der einzige Fall, in dem die staatliche Rechtsordnung privatrechtlichen Organisationen ein Recht auf Selbstverwaltung zuspricht. Die staatliche Rechtsschutzgarantie beschränkt sich in diesen Fällen auf eine formelle sowie inhaltliche Mißbrauchskontrolle: d.h., es wird nicht geprüft, ob die staatlichen Gerichte die Entscheidungen der Schiedsgerichte für richtig oder falsch halten – dafür gibt es eben die weiteren Instanzen der Parteischiedsgerichtsbarkeit -, sondern nur, ob eine Entscheidung willkürlich bzw. mißbräuchlich ist.

SPD: Ich glaube es nicht. Es gibt mehrere Fälle, in denen die Leute, die aus der SPD ausgeschlossen worden sind, die ordentliche Gerichtsbarkeit bis zum Bundesgerichtshof angerufen haben. In allen Fällen, die bisher in meiner Zeit stattgefunden haben, hat der Bundesgerichtshof die Anträge abgelehnt, also hat nicht festgestellt, daß die Bundes- oder andere Schiedskommissionen der SPD das Recht verletzt hätten, mit besonderer Berücksichtigung auf die Verletzung des rechtlichen Gehörs. Die Kontrolle der ordentlichen Gerichte sollten sich aber nur auf die formale Aspekte der Parteigerichtsbarkeit beschränken, und prüfen, ob Grundrechte, die das Grundgesetz garantiert, verletzt worden sind. Ich nenne noch ein Beispiel: Ein Mitglied wird in erster Instanz von einer Bezirkskommission aus der Partei ausgeschlossen, wendet sich an die obere Schiedskommission, die die Berufung ablehnt, weil sie mit Verspätung eingelegt wurde. Sollte aber festgestellt werden, daß die Verspätung von einer höheren Gewalt abhängt, kann dann auch ein staatliches Gericht eingreifen, weil die allgemeine Berufungsfrist in Wirklichkeit noch nicht abgelaufen war. Was inhaltliche Aspekte der Entscheidungen betrifft, z.B. die Bewertung der „schweren Schäden“ bei einem Ausschlußverfahren, muß man sie immer immateriell verstehen: d.h., die Schäden betreffen die Glaubwürdigkeit einer Partei, also das

Vertrauen der Bürger in ihre Einheitlichkeit. Es kann natürlich kontroversere Fälle geben, die ich aber in meiner Erfahrung bei der sozialdemokratischen Parteigerichtsbarkeit nicht erlebt habe.

De Petris: Besteht aber nicht die Gefahr, daß auch staatliche Richter politisch beeinflusst sind? Schiedermeier⁵ wirft die Frage auf, wie die staatlichen Gerichte, die selbst eine Gewalt dieses Parteienstaates darstellen, damit erfolgreich sein sollen, wenn die in Art. 21 GG und im Parteiengesetz enthaltenen Gewährleistungen einer demokratischen Ordnung des Parteienstaats dieses Ziel nicht erreichen können?

CDU: Die Richter sind unabhängig. Andererseits steht jeder Mensch in dem Rahmen seiner Umwelt. Wie weit die Richter in ihren Entscheidungen bzw. Betrachtungen von bestimmten Vorverständnissen beeindruckt sein können, ist eine sehr recherchierte Frage in der Rechtsliteratur, die ich aber nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Parteigerichtsbarkeit sehe.

F.D.P.: Auch wegen meiner beruflichen Tätigkeiten bei der Zivil- und der Sozialgerichtsbarkeit bin ich überzeugt, daß die Gerichte nach wie vor politisch neutral sind. Ich fürchte daher keinen politischen Einfluß durch die ordentlichen Gerichte auf die Parteigerichtsbarkeit: Sollte es aber einen solchen Fall geben, wäre es ein Schritt in eine völlig falsche Richtung.

GRÜNEN: Nein, ich glaube nicht, daß die deutsche Justiz politisch beeinflusst ist.

SPD: Abgesehen davon, daß die Unabhängigkeit der deutschen Justiz unbestritten ist, sollten sich die staatlichen Kontrollen auf die formalen Aspekte der Parteigerichtsbarkeit beschränken: damit würde das Risiko von politischer Beeinflussung der ordentlichen Richter extrem gering.

De Petris: Ein großer Teil der Rechtslehre klagt über den Mangel an Transparenz der Entscheidungen der inneren Schiedsgerichtsbarkeit der Parteien. Viele berichteten in den vergangenen Jahren, daß die Texte der Entscheidungen sogar für die Prozeßparteien schwierig zu bekommen gewesen seien. Außerdem gibt die Öffentlichkeit auf die inneren Ordnungsverfahren (besonders die Ausschlußverfahren) immer wesentlich acht, weil diese den zentralen Punkt der Verbindung zwischen öffentlichen Aufgaben der Partei und persönlichen Interessen darstellen⁶. Die Sammlung der Entscheidungen der obersten deutschen Parteischiedsgerichte beim Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen stellt eine Neuheit dar, während eine Tatsache ist, daß die Parteien bis vor kurzem sehr ungern diese Informationen zur Verfügung stellten. Warum ist das Ihrer Meinung nach der Fall?

CDU: Die Entscheidungen des Bundesparteigerichts sind immer von der Partei ausgegangen. Niemand dürfte daher Schwierigkeiten haben, Kenntnis von ihnen zu nehmen. Allgemein betrachtet gibt es manchmal sehr interessante Fälle der Parteigerichtsbarkeit, von denen ich nicht nur die Ergebnisse,

⁵ Schiedermeier, ParteiAusschluß und gerichtlicher Rechtsschutz.

⁶ So Grawert, Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie.

sondern auch den Text der Entscheidung kennen möchte: Wenn aber das Verfahren eine zweite oder dritte Instanz nicht erreicht, dann kommt diese Entscheidung trotz ihrer großen Bedeutung nicht weiter. Die Geschlossenheit der Parteigerichtsbarkeit kann also manchmal von einem objektiven Zustand und nicht von bestimmten Absichten abhängen.

F.D.P.: Es geht im Grunde um zwei Fragen: Was die Transparenz betrifft, muß man sagen, daß sie bei der F.D.P. in der Tat relativ gering ist, weil die Verhandlungen des Bundesschiedsgerichtes parteiöffentlich – jedes Mitglied kann also zuhören –, aber nicht für die Öffentlichkeit zugänglich sind. Ob Journalisten daran teilnehmen dürfen oder nicht, müßte der Präsident von Fall zu Fall entscheiden – obwohl es bisher noch nie passiert ist, daß ein Journalist bei einer Verhandlung zuhören wollte. Was den zweiten Teil der Frage betrifft: Nach meiner Erfahrung gab es nie einen Fall, in dem ein Betroffener eines Parteigerichtsverfahrens dessen Entscheidung schriftlich nicht bekommen hat. Andererseits gab es bis jetzt niemanden, der sich für die liberale Parteigerichtsbarkeit aus der Partei interessiert hat. Daher hat sich die Frage der Verfügbarkeit der Verfahrensunterlagen noch nicht gestellt. Ich bin davon überzeugt, daß zu jeder Zeit jede Information und alle Ergebnisse der Schiedsgerichtsbarkeit der F.D.P. bekannt gegeben worden wären, wenn danach gefragt worden wäre. Aber niemand hat in all den Jahren danach gefragt. Sollte jemand in der Zukunft ein wissenschaftliches Interesse an diesen Themen haben, werde ich seine Fragen umfassend beantworten. Es gibt andererseits nur einen sehr geringen Teil der Entscheidungen von Parteischiedsgerichten, der das Interesse der Öffentlichkeit getroffen hat. Ich habe aber keinen Hinweis dafür, daß die Schiedsgerichte der F.D.P. für jeden interessierten Wissenschaftler oder Bürger nicht jeder Zeit jedes Verfahren zugänglich machen würden oder, daß der Betreffende die Entscheidung in ihrem Wortlaut nicht bekäme. Daß die Verhandlungen der Schiedsgerichte bis jetzt unter Ausschluß der Öffentlichkeit stattfinden, hängt auch damit zusammen, daß sich bisher niemand dafür interessiert hat. Ich halte jedenfalls die Vorschläge einer Rationalisierung der Parteigerichtsbarkeit für unzutreffend: Das in der F.D.P. Schiedsgerichtsordnung enthaltene Verfahren ist ganz gerichtsförmig, und das ist gleichbedeutend rational. Die Sofortmaßnahmen kommen nach meiner Erfahrung nur vor, wenn sie wirklich notwendig sind. Man denke z.B. an ein Parteimitglied, das während des Wahlkampfes plötzlich dafür wirbt, für eine andere Partei zu wählen: Es liegt dann im dringenden Interesse der Partei, diesem Parteimitglied die Werbung für die andere Partei während des laufenden Wahlkampfes zu untersagen. Wenn in einem solchen Fall eine Sofortmaßnahme beantragt wird, halte ich es für sehr gerechtfertigt: Ob der Vorwurf berechtigt ist, hängt davon ab, was das Parteimitglied tatsächlich gemacht hat. Alle Schiedsgerichte, nicht nur die der Parteien, dienen dazu, den Frieden innerhalb des Vereins bzw. der Partei zu wahren. Im Grunde hat weder eine Partei noch ein Verein Interesse daran, Aufmerksamkeit auf innerliche Streitigkeiten zu lenken und daher, eine Entscheidung der eigenen Schiedsgerichte der Öffentlichkeit bekannt zu machen. Das hat aber nicht damit zu tun, daß diese Entscheidungen nicht bekannt gemacht werden, wenn danach gefragt wird. Ich kenne andererseits eine große Fülle von Entscheidungen, an den die Öffentlichkeit überhaupt keine Interesse hat, weil sie sich auf ganz banale Fälle beziehen. Ich kann nur begrüßen, daß das Hagener Institut sich heute für die Arbeit der Parteischiedsgerichte interessiert, aber davon erwarte

und befürchte ich weder positive noch negative Auswirkungen in der Öffentlichkeit in Bezug auf die Parteien.

GRÜNEN: In bezug auf die Transparenz der Schiedsgerichtsbarkeit war die CDU die einzige positive Ausnahme, mit ihrer Leitsatzsammlung über ihre Entscheidungen – das muß man klar zugeben. Wir haben nicht den Apparat, um so etwas zu machen. Wir sind auch deswegen dankbar, daß es das Hagener Projekt gibt. Das bietet natürlich keine Garantie für die Schiedsgerichtsverfahren auf Landes- oder auf Bezirksebene: von ihnen kann auch ich nichts wissen, wenn der Fall nicht bis zum Bundesschiedsgericht kommt. Es würde aber nicht lohnen z.B. eine Datenbank über unsere Schiedsgerichtsverfahren auf Landesebene einzurichten, da es einfach zu wenige sind. Nach meiner Erfahrung haben Betroffene in einem Verfahren unserer Partei bis jetzt kein Problem gehabt, den Text der Schiedsgerichtsentscheidung oder andere damit verbundene Unterlagen zu bekommen.

SPD: Zumindest in meiner Zeit ist das nicht vorgekommen. Bei uns bekommen die Beteiligten automatisch die Ausfertigung der Entscheidung: Das ist eine Pflicht. Auch früher habe ich davon in der Partei nie gehört. Wir stellen außerdem die Entscheidungen unserer Schiedskommissionen den Interessierten zur Verfügung, die z.B. Dissertationen oder sachliche Untersuchungen darüber schreiben wollen. Wir haben dagegen dieses Recht Leuten verweigert, die nur aus polemischen Gründen daran Interesse haben.

De Petris: Tragen die Schiedsgerichte denn nicht wegen ihres Transparenzmangels einen Teil der Verantwortung für die verbreitete Parteienverdrossenheit der deutschen Bürger?

CDU: Nein, das glaube ich nicht. Die Parteigerichtsbarkeit hat bei der Öffentlichkeit ein zu geringes Interesse, um die allgemeine Bewertung der Parteien zu beeinflussen.

F.D.P.: Nein, ich halte diesen Gedanke für ganz falsch. Diese mangelnde Transparenz hat mit der Entfernung oder der Verdrossenheit der Bürger gegenüber den politischen Parteien meiner Meinung nach nichts zu tun.

GRÜNEN: Das glaube ich schon, aber die Lösung kann nicht sein, daß man die Parteien auflöst. Sollten sie völlig geöffnet sein, woher sollten sich dann die Meinungen der großen, unterschiedlichen gesellschaftlichen Blöcken bilden?

SPD: In der Bundesschiedskommission hat man natürlich nie mit Blick auf die Reaktionen der Öffentlichkeit entschieden, sondern sich immer daran gehalten, was dem Parteistatut zufolge gemacht werden mußte. Das ist alles, was nach meiner Erfahrung in der Parteigerichtsbarkeit gemacht wird.

De Petris: Könnten dann die Schiedsgerichte das Verhältnis zwischen Bürgern und Parteien irgendwie verbessern?

CDU: Wie gesagt, das allgemeine Interesse für die Tätigkeiten der Schiedsgerichte ist ziemlich beschränkt: Darum sollte man auch ihre Wirkungen auf die politische Lage nicht überschätzen.

F.D.P.: Wie ich schon erwähnt habe, sehe ich keinen Zusammenhang zwischen Tätigkeiten der Parteigerichte und Parteiverdrossenheit der Bürger. Daher schließe ich aus, daß die Schiedsgerichte weder in positiver noch in negativer Hinsicht eine bedeutende Wirkung auf dieses Verhältnis ausüben können.

GRÜNEN: Nur sehr beschränkt. Man kann natürlich durch seine Tätigkeiten die Lage der Mitglieder innerhalb der Parteien noch verbessern, aber das betrifft nicht die normalen Bürger, d.h., die Leute, die mit den Schiedsgerichten zu tun haben, sind von den Parteien nicht so verdrossen, sonst wären sie auch nicht Parteimitglieder. Die Schiedsgerichte können also nicht werben, sondern nur versuchen zu verhindern, daß die Leute sich abwenden. Andererseits glaube ich, daß die Wirkung der Qualität einer Parteienschiedsgerichtsbarkeit auf die Öffentlichkeit sehr gering ist, da die Bürger darüber gar nicht informiert – und vielleicht auch nicht so sehr interessiert – sind. Nur das Ergebnis einer Entscheidung bekommt Aufmerksamkeit in der Allgemeinheit – mehr nicht. Wären die Parteien völlig offen, dann wäre vielleicht die Parteienverdrossenheit besiegt. Wären sie aber in einer parlamentarischen Demokratie noch arbeitsfähig? Daran habe ich meine Zweifel. Ich fürchte, daß eine komplette Offenheit der Parteien irgendwann zu einem Punkt führen könnte, an dem sie keine Organisation und Disziplin mehr hätten und für nichts mehr stehen würden. Eine gewisse Geschlossenheit gehört also dazu.

SPD: Das glaube ich schon. Wenn z.B. Prominente aus der Partei ausgeschlossen werden, bekommt die Öffentlichkeit den positiven Eindruck, daß die Schiedskommissionen im Prinzip keinen Unterschied zwischen den Mitgliedern machen. Auch so kann man die Parteiverdrossenheit vermindern.

De Petris: Hätten Sie eigene Vorschläge für eine Verbesserung der Schiedsgerichtsbarkeit der Parteien?

CDU: Ich halte für sehr wichtig, daß die Öffentlichkeit heute durch die FernUniversität Hagen einen einfacheren Zugang zu der Parteigerichtsbarkeit hat, ohne die Anonymität der Verfahren zu gefährden. Damit kann jeder, der daran Interesse hat, die Richtlinien der verschiedenen Parteigerichte vergleichen, und das ist ein großer Fortschritt in diesem Bereich.

F.D.P.: Ich habe im Moment keine Vorschläge für eine Verbesserung der Schiedsgerichtsbarkeit der F.D.P., da ich selbst an der liberalen Schiedsgerichtsordnung der F.D.P. mitgearbeitet habe.

GRÜNEN: Auf einer gesetzlichen Ebene nicht. Auf der Ebene der Schiedsgerichtsordnung meiner Partei könnte ich eine komplett neue schreiben: Sie ist gewissermaßen mangelhaft, viele Dinge sind nicht geregelt und daher bekommen wir in der Praxis manchmal Schwierigkeiten.

SPD: Eigentlich nicht. Bei Kleinigkeiten habe ich bemerkt, daß in dem Organisationsstatut das eine oder das andere verbessert werden könnte, aber die Schiedsgerichte haben viele Möglichkeiten: Die Schiedskommissionen z.B. sind an die Anträge der Partei nicht gebunden und das bietet ihnen einen großen Spielraum an. Sonst sehe ich keine anderen Verbesserungsvorschläge für die Parteigerichtsbarkeit.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Der EGMR hat an seiner bisherigen Rechtsprechung festgehalten¹, daß ein politisches Betätigungsverbot für Beamte einen Eingriff in die Freiheit der Meinungsäußerung (Art. 10 EMRK) sowie in die Vereinigungsfreiheit (Art. 11 EMRK) darstellt, der jedoch gerechtfertigt ist, wenn er gesetzlich vorgesehen ist, ein berechtigtes Ziel verfolgt wird und der Eingriff in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist. Der EGMR sah alle diese Voraussetzungen bei Art. 40/B IV der Ungarischen Verfassung, der Polizisten die Mitgliedschaft in politischen Parteien untersagt, als gegeben an, insbesondere, weil die Beschäftigung bei der Polizei während der kommunistischen Herrschaft als politische Arbeit verstanden wurde und nunmehr ein Interesse bestehe, eine unpolitische Polizei unter den neuen gesellschaftlichen Vorzeichen zu schaffen.

Das BVerfG² hat die Rechtsprechung des BVerwG³, die ein Verbot politischer Werbung an Taxen zuläßt, bestätigt. Der Eingriff in Art. 12 GG sei gerechtfertigt, da die Schutzwürdigkeit des Taxenverkehrs ein wichtiges Gemeinschaftsgut darstelle. Auch Meinungsfreiheit und Zensurverbot seien nicht verletzt.

In einer weiteren Entscheidung hielt das BVerfG⁴ die strafrechtliche Anknüpfung an ein Vereinsverbot bezüglich dessen Weiterführung § 20 I Nr. 4 i.V.m. § 18 S. 2 VereinsG für bestimmt genug, um den Anforderungen des Art. 103 II GG gerecht zu werden. Die gesetzlichen Verbotsgründe der §§ 3 I, 14 VereinsG konkretisierten die Strafbewehrung nach Sinn und Zweck hinreichend. Erfasst vom strafbewehrten Betätigungsverbot sei daher insbesondere die Mitgliedschaft in der bereits verbotenen Organisation, das Tätigwerden im Auftrag des Vereins, Spendensammlungen und Propagandatätigkeit. Im konkreten Falle hatte der Beschwerdeführer für die PKK Spenden gesammelt und Propagandamaterial und Zeitschriften der Organisation verkauft.

Das BVerfG⁵ hat auch in einer erneuten Entscheidung an der restriktiven Linie bei Befangenheitserklärungen bezüglich seiner Mitglieder festgehalten. Im Gegensatz zur Entscheidung im Vorjahr⁶ verdient diese Entscheidung allerdings weniger Beifall⁷: Im Normenkontrollverfahren über die Gültigkeit des hessischen Wahlprüfungsrechts hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit der Besorgnis der Befangenheit des Bundesverfassungsrichters Jentsch zu befassen. Diese beruhte darauf, daß Bundesverfassungsrichter Jentsch Begründer und Mitinhaber einer Rechtsanwaltssozietät ist, der auch Bundesminister a.D. Manfred Kanther angehört, der als eine der Schlüsselfiguren des hessischen CDU-Parteifinanzierungsskandals gilt. Die Handlungen von Herrn Kanther führten u.a. zur Wiederaufnahme des Wahlprüfungsverfahrens in Hessen, gegen das die Hessische Landesregierung in der Folge den

¹ Urteil vom 20.05.1999 – 25390/94 -, in: NVwZ 2000, 421 ff.

² Beschluß vom 04.11.1999 – 1 BvR 2310/98-, in: NJW 2000, 1326 = NVwZ 2000, 546 = NVwZ 2000, 911.

³ BVerwG NJW 1999, 805 ff.

⁴ Beschluß vom 05.06.2000 – 2 BvR 566/00 -, in: NJW 2000, 3637.

⁵ Beschluß vom 12. Juli 2000 – 2 BvF 1/00- (unveröffentlicht).

⁶ BVerfG NJW 1999, 132 f.

⁷ Vgl. dazu MIP 9 (1999), 133.

Normenkontrollantrag stellte. Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung, die die Besorgnis der Befangenheit verneinte, allzu sehr auf ökonomische Gesichtspunkte ab, insoweit als es auf einen eventuellen Wertzuwachs der gemeinsamen Rechtsanwaltskanzlei aus einer eventuellen Rehabilitierung Herrn Kanthers abstellte. Daß es im Rahmen einer Sozietät grundsätzlich jedoch zu einem persönlichen Verhältnis zwischen den Socii kommt, ja daß eine gemeinsame Kanzleigründung meist ein gewisses persönliches Vertrauen der Beteiligten und dadurch ein bestehendes Näheverhältnis voraussetzt, ließ das BVerfG zu Unrecht außer Betracht. Ein solches Näheverhältnis begründet allerdings zweifelsohne die Besorgnis der Befangenheit.

Das **BVerwG**⁸ legte in einem Urteil dar, unter welchen Voraussetzungen Beamte für rechtsextremistische Äußerungen disziplinarrechtlich zur Verantwortung gezogen werden können und welche Disziplinarmaßnahmen sich je nach Verstoß als verhältnismäßig erweisen. Dabei soll ein nachfolgender Widerruf durch den Beamten sich strafmildernd auswirken.

In einem weiteren Verfahren entschied das **BVerwG**⁹, daß allein der Austritt aus einer rechtsradikalen Partei nicht die Wiederaufnahme einer Sicherheitsprüfung des ehemaligen Parteimitglieds im Rahmen der Bundeswehr und die sofortige Aufhebung der Einstufung als Sicherheitsrisiko rechtfertigt. Vielmehr sei es rechtlich unbedenklich, wenn der Bundesminister der Verteidigung eine gewisse Nachbewährungsfrist ansetze.

In einem weiteren Verfahren wiederholte das **BVerwG**¹⁰, daß es Soldaten im Rahmen ihres Dienstes untersagt werden kann, die private Meinung zu allgemeinen politischen Fragen zu äußern. Im konkreten Falle ging es um einen Aushang an der Dienstzimmertüre, der sich mit der allgemeinen Wehrpflicht auseinandersetzte.

Der **VGH Baden-Württemberg**¹¹ ließ das Verbot einer Versammlung zu, wenn die konkrete Gefahr der Verwendung von Symbolen oder Emblemen eines verbotenen Vereins bzw. einer verbotenen Partei (hier: der PKK) bei der Versammlung besteht. Der Antragsteller müsse in Fällen, in denen der Verdacht besteht, daß solche Symbole gezeigt werden, dartun, daß er alles tun werde, um solche Verstöße gegen das Vereinsgesetz zu unterbinden.

Im Rahmen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hält sich ein weiterer Beschluß des **VGH Baden-Württemberg**¹², der Zweifel an der Eignung eines Beamten für ein Beförderungsammt annimmt, wenn der Beamte in einer Partei maßgebliche Funktionen wahrnimmt, von der nicht mit Sicherheit gesagt werden kann, daß sie sich jederzeit zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennt. Maßstab für letzteres soll sein, daß mehrere Oberverwaltungsgerichte die nachrichtendienstliche Beobachtung der jeweiligen Partei für zulässig erachten.

Mit der Frage der Zulässigkeit nachrichtendienstlicher Beobachtung setzten sich das **OVG Koblenz**¹³ und das **OVG Lüneburg**¹⁴ auseinander. Letzteres betonte, daß es für die Überwachung auch mit nach-

⁸ Urteil vom 16.06.1999 – 1 D 74/98 –, in: NJW 2000, 231 ff.

⁹ Beschluß vom 09.12.1999 – 1 WB 64/99 –, in: NVwZ 2000, 447 f.

¹⁰ Beschluß vom 27.01.2000 – 1 WB 75/99 –, in: NJW 2000, 1434 f. = NVwZ 2000, 685.

¹¹ Beschluß vom 18.06.1999 – 1 S 1464/99 –, in: VBIBW 1999, 462 = NVwZ-RR 2000, 154 = DVBl. 1999, 1753 f. = DÖV 2000, 258.

¹² Beschluß vom 04.10.1999 – 4S292/97 –, in: VBIBW 2000, 162 f.

¹³ Beschluß vom 22.06.1999 – 2 B 11153/99 –, in: NVwZ-RR 1999, 705 f. = DVBl. 1999, 1751 f.

richtendienstlichen Mitteln nicht erforderlich ist, daß die Partei nachgewiesenermaßen verfassungsfeindliche Bestrebungen habe, sondern daß tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht solcher Bestrebungen ausreichen. Im übrigen sei zu diesem Problembereich auf die Dissertation von *L. O. Michaelis*, Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes, hingewiesen, die nunmehr in den „Schriften zum Parteienrecht“ erschienen ist. Das **OLG Zweibrücken**¹⁵ machte in Abgrenzung zu seiner bisherigen Rechtsprechung deutlich daß zumindest die in § 3 PartG genannten Parteiverbände, also Bundes- und Gebietsverbände höchster Stufe grundbuchfähig sind, auch wenn die Partei als nichtrechtsfähiger Verein besteht. Als Begründung gab das OLG an, daß Parteien im Zivilprozeß voll parteifähig sind und aufgrund der Parteiendefinition des § 2 I PartG einer besonderen Festigkeitsgarantie unterliegen.

Das **OVG Thüringen**¹⁶ hielt die Untersagung der Verwendung von Trommeln auf Parteiversammlungen für zulässig, wenn diese nicht dem Erzielen von Aufmerksamkeit, sondern der Einschüchterung dienen, da Einschüchterung nicht von Art. 8 und Art 5 GG gedeckt wird.

Mit der Frage der Kündigung von Konten rechtsextremistischer und rechtsradikaler Parteien hatten sich verschiedene Landgerichte mit recht unterschiedlichen Ergebnissen auseinanderzusetzen. Im Rahmen einstweiligen Rechtsschutzes waren sowohl das **LG München I**¹⁷ als auch das **LG Leipzig**¹⁸ auseinanderzusetzen. In beiden Verfahren wurde den die Girokonten führenden Banken aufgegeben, diese weiterzuführen. Das Landgericht Leipzig begründete dies damit, daß die Bank nach ihren eigenen AGB den berechtigten Belangen des Kunden bei der Kündigung Rechnung tragen müsse, es aber zu keinerlei Vertragsverletzungen von Seiten der Partei gekommen sei. Die politische Einstellung der Partei rechtfertige eine solche Kündigung nicht. Auch eine außerordentliche spätere Kündigung, die darauf gestützt war, daß die Partei auf die ordentliche Kündigung mit einem Schreiben antwortete, das u.a. die Formulierung „das werden wir Ihnen nie vergessen“ enthielt, sei unrechtmäßig, da dem keine tatsächliche Drohung zu entnehmen sei, sondern objektiv nur die Aussage, die Partei werde sich mit allen zulässigen Mitteln gegen die Kündigung wehren. Zu einem völlig anderen Ergebnis kam das **LG Lübeck**¹⁹. Es verneinte seine Zuständigkeit mit der Begründung, daß der Streitwert, solange nicht ein landesweiter Ausschluß der Partei vom bargeldlosen Zahlungsverkehr gegeben sei und somit keine Existenzgefährdung bestehe, nach § 3 ZPO anhand des Entgelts, das die Bank für ihre Dienstleistungen erhebe, zu bestimmen. Wiederum anders entschied das **LG Frankfurt/Oder**²⁰, das die Kündigung für zulässig erachtete und somit einen Anordnungsanspruch verneinte. Für brandenburgische Sparkassen bestehe nur ein Kontrahierungszwang mit natürlichen Personen. Eine Kündigung sei bereits nach den AGB jederzeit möglich und nur bei Überschreiten der Grenzen der §§ 134, 138 und 226 BGB

¹⁴ Urteil vom 19.10.2000 – 11 L 87/00 – (unveröffentlicht).

¹⁵ Beschluß vom 17.09.1999 – 3 W 138/99 –, in: NJW-RR 2000, 749 ff.

¹⁶ Beschluß vom 03.09.1999 – 3 ZEO 669/99 –, in: ThürVBl. 2000, 15 f.

¹⁷ Beschluß vom 22.09.2000 – 6 O 18286/00 – (unveröffentlicht).

¹⁸ Urteil vom 06.10.2000 – 8 O 7375/00 –, in: NJW 2001, 80 ff.

¹⁹ Beschluß vom 13.09.2000 – 12 O 310/00 –, in: NJW 2001, 82 f.

²⁰ Beschluß vom 13.10.2000 – 11 O 469/00 –, in: NJW 2001, 82.

unzulässig. Diese Grenzen seien jedoch eingehalten. Mit nahezu identischer Begründung erhielt auch das **OLG Köln**²¹ eine Kontenkündigung im einstweiligen Rechtsschutz rechtskräftig aufrecht.

Thilo Streit

2. Chancengleichheit/ Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Fragen des Straßenwahlkampfes politischer Parteien sind regelmäßig Gegenstand gerichtlicher Entscheidungen. In Übereinstimmung mit den in der Literatur entwickelten Grundsätzen und in Weiterführung der zu diesen Fragen ergangenen Rechtsprechung²² hat das **VG Frankfurt**²³ auf Zuteilung eines Mindestumfangs an Wahlwerbeflächen für kleine Parteien erkannt. Daß die Parteien bei der Plakatierung abgesehen von der Erlaubnispflicht²⁴ auch die allgemeinen ordnungsrechtlichen Bestimmungen zu beachten haben²⁵, hat das **OVG Bremen**²⁶ hinsichtlich der Verkehrssicherheit von Wahlplakaten bestätigt. Zutreffend erstreckt das **OVG Bremen**²⁷ in einem weiteren Urteil auch das Ausnahmegenehmigungserfordernis des § 46 StVO für den Einsatz von Lautsprecherwagen auf die Parteien²⁸. Politische Parteien unterliegen auch dem Versammlungsrecht, wenn auch in Wahlkampfzeiten behördliche Gefahrenprognosen beim Verbot von Versammlungen erhöhten Anforderungen unterliegen²⁹.

Den Anspruch politischer Parteien auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen gewährt das **VG Lüneburg**³⁰ zunächst in Übereinstimmung mit der Literatur und hierzu bereits ergangener Rechtsprechung nur nach Maßgabe und im Rahmen der Bereitstellung durch den Träger öffentlicher Gewalt³¹. Die – grundsätzlich änderbare – Widmung einer öffentlichen Einrichtung wird zu Recht als maßgebendes Anspruchskriterium herangezogen. Dem Träger öffentlicher Gewalt wird auch zu Recht

²¹ Beschluß vom 17.11.2000 – 13 W 89/00 –, in: ZIP 2000, 2159.

²² Vgl. bereits *A. Bäcker*, Chancengleichheit/ Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, in: MIP 9. Jg. (1999), S. 134 ff.; vgl. auch allgemein hierzu *C. J. Walther*, Wahlkampfrecht, Schriften zum Parteienrecht Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 102 ff., zur Wahlsichtwerbung insbesondere S. 127 ff. mit umfangreichen Rechtsprechungsnachweisen.

²³ Urteil vom 25.01.1999 – 7 G 137/99 –, in: HGZ 1999, 236 f.

²⁴ Zum Erfordernis einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen von Wahlplakaten s. *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 235; a.A. *C. J. Walther*, Wahlkampfrecht, Schriften zum Parteienrecht Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 129 ff.

²⁵ Vgl. *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 235 a.E. m.N. zur Rspr. in Fn. 77 und *C. J. Walther*, Wahlkampfrecht, Schriften zum Parteienrecht Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 133 f.

²⁶ OVG Bremen, Urteil vom 26.05.2000 – 1 B 210/99 –, in: NordÖR 2000, 70 f.

²⁷ OVG Bremen, Urteil vom 26.05.2000 – 1 B 212/99 –, in: NordÖR 2000, 69 f.

²⁸ Vgl. *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 234 und *C. J. Walther*, Wahlkampfrecht, Schriften zum Parteienrecht Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 122 ff.

²⁹ Vgl. BVerfG, Beschluß vom 21.04.2000 – 1 BvQ 10/00 –, in: DVBl. 2000, 1121 f.; BVerfG, Beschluß vom 14.07.2000 – 1 BvR 1245/00 –, in: NJW 2000, 3051 f.; ThürOVG, Beschluß vom 13.08.1999 – 3 ZEO 616/99 –, in: ThürVBl. 2000, 12 ff.; OVG Bremen, vom 30.04.1999 – 1 B 195/99 –, in: NordÖR 1999, 378 ff.; OVG Berlin, Beschluß vom 11.03.2000 – 1 SN 20/00 –, in: NVwZ 2000, 1201 f.

³⁰ Urteil vom 27.04.1999 – 4 A 125/96 –, in: NdsVBl. 1999, 269 f. Es klagt eine Partei auf Zulassung zur Benutzung einer Schulaula für eine parteipolitische Kabarettveranstaltung.

³¹ Allgemein hierzu s. *A. Kißler*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, 151 ff.

ein weiter Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des Nutzungszweckes öffentlicher Einrichtungen eingeräumt. Auf Bedenken stoßen jedoch die Feststellungen zur Rückwirkung einer Umwidmung. Entgegen in höchstrichterlicher Rechtsprechung und Literatur vertretener Ansicht³² hat das VG der Widmungsänderung rückwirkende Wirkung auf bereits vor Widmungsänderung beantragte Nutzungsgenehmigungen zuerkannt. Zur Begründung verweist das VG auf eine zuvor geführte politische Auseinandersetzung im Kreistag, die die Änderungsabsicht schon vor Antragstellung „konkretisiert“ habe. Schon fraglich ist, ob hierdurch der vom Bundesverwaltungsgericht befürchtete Anschein der Parteilichkeit der behördlichen Entscheidung tatsächlich vollständig entfällt. Entscheidend ist aber, daß generell und unabhängig von der Konstellation im Einzelfall um der Vermeidung eines solchen Anscheins willen besondere Anforderungen an die Exekutive im Sinne des Gebots einer strikt und streng formell zu handhabenden, gleichheitswahrenden Anwendung des Rechts folgen³³. Der greifbaren Gefahr, daß Parteirepräsentanten in den entscheidenden Positionen – wie bei der Widmungsänderung einer öffentlichen Einrichtung die Stadtrats- oder Kreistagsmitglieder – mit Hilfe des staatlichen Apparates auf die Konkurrenzsituation zwischen rivalisierenden Parteien Einfluß nehmen, ist effektiv nur durch eine formalistische Handhabung des Rechts zu begegnen. Daraus folgt, daß die Verwaltung formell an ihre bisherige Praxis gebunden und eine Änderung nur für künftige Fälle zulässig ist. Die beantragte Überlassung der Aula für eine von der Partei organisierte Kabarettveranstaltung hätte daher auf der Grundlage der bisherigen Verwaltungspraxis bewilligt werden müssen, zumal der Veranstaltung der politische Charakter nicht abgesprochen werden kann und vom VG Lüneburg auch nicht abgesprochen wird³⁴.

Demgegenüber hält das **VG Braunschweig**³⁵ Veranstaltungen, die nicht ausschließlich oder zumindest überwiegend der politischen Werbung dienen, sondern gleichzeitig auch der Unterhaltung, für weniger schutzwürdig. Abgesehen davon, daß die Annahme eines solchen graduellen Schutzwürdigkeitsverlusts das Problem einer Legaldefinition des Wahlkampfbegriffs aufwirft, indem entgegen bisheriger Rechtsprechung und einhelliger Auffassung in der Literatur die rein zeitliche Begrenzung um eine inhaltliche Komponente ergänzt wird, weist der mit der Entscheidung unternommene Versuch, auch nur einigermaßen handhabbare Abgrenzungskriterien aufzustellen, erhebliche Begründungsmängel auf. Zunächst wird aus den Entscheidungsgründen nicht deutlich, warum – wie das VG unterstellt – Zielgruppe einer „Schülerfete“ auf einem Marktplatz, die von einem Info-Stand und Diskussionsmöglichkeiten mit Wahlkreiskandidaten begleitet wird, ausschließlich nicht Wahlberechtigte sein sollen. Nicht jeder Schüler ist zwangsläufig minderjährig. Darüber hinaus wird gerade durch eine Veranstaltung auf einem Marktplatz vor allem auch „Zufalls-Publikum“ angesprochen. Letztlich verkennt das Gericht die Bedeutung auch minderjähriger Schüler als indirekter Werbefaktor. Wichtigster Einwand ist aber, daß die Beurteilung der Werbewirksamkeit von Veranstaltungen im Wahlkampf nicht dem

³² S. BVerwGE 31, 368 (370); *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. II, Tübingen 1998, Art. 21 Rn. 91 m.w.N. in Fn. 306.

³³ *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. II, Tübingen 1998, Art. 21 Rn. 26.

³⁴ S. VG Lüneburg, in: NdsVBl. 1999, 269 (269).

³⁵ Urteil vom 22.07.1999 – 6 A 74/99 –, in: NdsVBl. 2000, 94 f.

Verantwortungsbereich der veranstaltenden Partei entzogen und in die Hände der Behörde oder auch des Gerichts gelegt werden darf. Die grundsätzliche Werbewirksamkeit einer solchen Veranstaltung kann ernsthaft wohl nicht verneint werden, ebensowenig wie der im Hinblick auf den geplanten Infostand und die Diskussion mit Wahlkreisabgeordneten unzweifelhaft politische Inhalt. Die Frage des Wahlkampfcharakters derartiger Veranstaltungen kann insoweit nicht als taugliches Abwägungskriterium bei der in das behördliche Ermessen gestellten Erlaubnis dienen.

Alexandra Bäcker

3. Innerparteiliche Ordnung

Das Parteibinnenrecht wird maßgeblich durch das Satzungsrecht bestimmt und ausgestaltet. Für die Frage der Erklärungswirkung einer Rückgabe des Mitgliedsbuches als Parteiaustritt hat dies mit Blick auf die dazu getroffenen Satzungsregelungen das **OLG Hamm**³⁶ zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht. Auch die dem BAG³⁷ zur Entscheidung gestellte Frage nach der Zulässigkeit der Errichtung eines Gesamtbetriebsrates bei einer politischen Partei war nach deren einschlägigem Satzungsrecht zu beantworten.

Alexandra Bäcker

4. Parteienfinanzierung

Die Entscheidung des BVerwG³⁸ in Sachen F.D.P.-Parteienfinanzierung ist im Hinblick auf die unmißverständlich bejahte Klagebefugnis der dritt betroffenen Parteien zu begrüßen. Die Begründetheitsausführungen leiden jedoch unter der oberflächlichen Behandlung der Frage, inwieweit die Auslegung des Antrags auf Abschlagszahlungen als zugleich gestellter Antrag auf endgültige Festsetzung der Mittel einzig zulässige Lesart des Gesetzes ist. Denn nur in diesem Fall wäre die bisherige Praxis der Bundestagsverwaltung unbeachtlich. Anderenfalls wäre die Bundestagsverwaltung jedoch gehalten, Altfälle nach der bisherigen Praxis zu entscheiden und könnte ihre Vorgehensweise erst für künftige Fälle ändern.

Alexandra Bäcker

5. Parteien und Medien

Im Hinblick auf den Themenbereich Parteien und Medien sind im Zeitraum des letzten Jahres etliche Entscheidungen ergangen, die die etablierte Rechtsprechungslinie fortsetzen und bestätigen³⁹. Zwei

³⁶ Urteil vom 14.07.1999 – 8 U 22/98 -, in: NJW 2000, 523 f.

³⁷ Beschluß vom 09.08.2000 – 7 ABR 56/98 – (unveröffentlicht). Siehe die Anmerkungen zum Beschluß von H. Merten, Errichtung eines Gesamtbetriebsrats bei der SPD, in diesem Heft, S 101 ff.

³⁸ Urteil vom 17.05.2000 – 1 C 1/00, 1 C 2/00, 1 C 3/00 -, in: NJW 2000, 3728 ff.

³⁹ Vgl. hierzu bereits A. Bäcker, Parteien und Medien, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, in: MIP 9. Jg. (1999), S. 141 f.

Entscheidungen⁴⁰ sind zu dem bekannten Problem ergangen, inwieweit politische Parteien Anspruch auf Berücksichtigung im Rahmen von Fernsehsondersendungen im Wahlkampf haben. Mit dem Verbot politischer Werbung in Vorwahlzeiten hatte sich das **VG Berlin**⁴¹ zu befassen.

Dem bereits im vorigen Heft⁴² Aufmerksamkeit gewidmeten Problem des Ehrschutzes im Wahlkampf sind aus rechtsvergleichendem Interesse Nachweise aus der österreichischen Rechtsprechung⁴³ hinzuzufügen.

Alexandra Bäcker

6. Parteien- und Parlamentsrecht

Das **BVerfG**⁴⁴ wiederholte seine Rechtsprechung, daß ein nach Landesrecht im Organstreit nicht Antragsberechtigter das Bundesverfassungsgericht anrufen kann, wenn er nach Bundesrecht „Beteiligter“ in einem Verfassungsrechtsstreit ist. Allerdings war das Verfahren vor dem BVerfG im konkreten Fall unzulässig geworden, da der Landesgesetzgeber in Rheinland-Pfalz zum 18. Mai 2000, also während der Rechtshängigkeit des Verfahrens vor dem BVerfG, auch einzelne Abgeordnete mit der Antragsfähigkeit vor dem VerfGH Rheinland-Pfalz ausstattete. Somit kam die Subsidiaritätsklausel des Art. 93 I Nr. 4 GG zum Tragen.

Das **BVerwG**⁴⁵ erklärte sich im Rahmen eines Antrages auf einstweiligen Rechtsschutz eines Untersuchungsausschusses des Berliner Abgeordnetenhauses für zuständig zur Entscheidung gemäß § 50 I Nr. 1 VwGO. Den Streit um die Herausgabe von Akten des Bundesinnenministeriums sowie um Aussagegenehmigungen für den Bundesminister des Inneren und den Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz sah das BVerwG als nichtverfassungsrechtlichen Bund-Länder-Streit an, da die wesentlichen Regeln bezüglich der Aussagegenehmigung und der Herausgabe im Wege der Amtshilfe solche einfachen Verwaltungsrechts seien. Der Antrag des Berliner Untersuchungsausschusses war erfolgreich, soweit es um die Herausgabe der Akten und die Aussagegenehmigung des Verfassungsschutzpräsidenten ging. Bezüglich des Bundesinnenministers wurde dies vom Gericht verneint, weil die vom Ausschuss vorgesehenen Fragen nicht die Landes-, sondern die Bundesebene betreffen und somit nicht in die Kompetenz der Berliner Legislative fielen. Das Bundesverwaltungsgericht sah auch einen Anordnungsgrund als gegeben an, den es hauptsächlich auf die Funktion des Parlaments und des Untersuchungsausschusses stützte und ging nur kurz auf die Frage eines möglichen Rechtsverlusts

⁴⁰ VG Frankfurt, Beschluß vom 28.01.1999 – 15 G 161/99 (V) -, in: NVwZ-RR 1999, 547 f.; VG Weimar, Beschluß vom 09.09.1999 – 2 E 2871/99.WE -, in: DVBl. 2000, 720 f.

⁴¹ Beschluß vom 08.07.1999 – 27 A 165/99 -, in: NJW 2000, 1588 f.; grundsätzlich zu dieser Problematik BVerfGE 44, 125 (151 ff.); 63, 230 (244 f.).

⁴² Vgl. A. Bäcker, Parteien und Medien, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, in: MIP 9. Jg. (1999), S. 142 f.

⁴³ Vgl. die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs Wien, in: Medien und Recht 1999, 148 ff. und 280, sowie in: Medien und Recht 2000, 41 ff. und 107 ff.

⁴⁴ Urteil vom 21.07.2000 – 2 BvH 4/91 – (unveröffentlicht).

⁴⁵ Beschluß vom 13.08.1999 – 2 VR 1/99 -, in: NJW 2000, 160 ff.

durch Zeitablauf ein. Die nicht aufgeworfene, aber wegen vieler Verfahren zur Zeit drängende Frage, ob Untersuchungsausschüsse grundsätzlich Anspruch auf Entscheidung im Rahmen einstweiliger Anordnung haben, weil ansonsten der Untersuchungsauftrag kaum zu erfüllen ist, blieb in dieser Entscheidung aber offen.

Der **SachsAnhVerfG**⁴⁶ entschied über den Umfang der Verpflichtung der Regierung, Fragen von Abgeordneten beantworten zu müssen. Dabei betonte das Gericht die Bedeutung des Fragerechts als Minderheitenrecht und Kontrollrecht der Abgeordneten. Die Antwortpflicht der Regierung reiche allerdings nur so weit, als es um ihr Handeln, Dulden, Unterlassen, ihre Absichten und Planungen gehe, wobei der Kernbereich exekutivischer Eigenverantwortung diese Begrenzung noch erweitere. Eine grundsätzliche Frage nach der Definition bestimmter Begrifflichkeiten durch die Regierung sei daher nicht gegeben. Verwendet die Regierung aber bestimmte Begrifflichkeiten (im Falle: „Nazi“, „Nationalsozialismus“, „Faschismus“), so sei sie auch verpflichtet, den Abgeordneten auf Anfrage hin zu erläutern, was sie unter diesen verstehe.

Das **OVG Thüringen**⁴⁷ hat im Rahmen einstweiligen Rechtsschutzes die grundsätzliche Antragsfähigkeit von Fraktionen in Gemeindevertretungen vor den Verwaltungsgerichten bejaht. Diese gehe auch nicht durch Ablauf der Legislaturperiode verloren, soweit die Partei oder Gruppe, aus der die Fraktion hervorgeht, auch in der neuen Gemeindevertretung eine Fraktion bilde und den Streit fortsetzen wolle. Auch stehe den Fraktionen ein Recht auf Begründung von Initiativen zu, die auf der Tagesordnung verankert seien; eine Absetzung des Punktes von der Tagesordnung ohne Aussprache sei daher unzulässig, es sei denn, das Initiativrecht werde mißbräuchlich ausgeübt.

Das **OVG Koblenz**⁴⁸ hat entschieden, daß Öffentlichkeitsarbeit nicht zu den Aufgaben der kommunalen Fraktionen gehöre, sondern Aufgabe der dahinterstehenden Parteien sei. Da die Fraktionsfinanzierung aber von der Nachweispflicht erfaßt sei, können von den einzelnen Fraktionen auf eigene Rechnung in Auftrag gegebene Gutachten nicht geltend gemacht werden, da nur die gutachterliche Beratung gegenüber dem gesamten Rat von der Kommune geschuldet sei. Daran könne auch ein Minderheitenrecht nichts ändern, da nach der Gemeindeordnung Sachverständige bereits dann zu hören seien, wenn ein Viertel des Rats dies einfordere. Die Erstellung alternativer Gutachten sei dann aber Parteisache. Grundsätzlich sei auch die Einstellung von Fraktionsassistenten unzulässig, da sie einen Verstoß gegen den Grundsatz der ehrenamtlichen Mitwirkung der Ratsmitglieder darstellte und die Fraktionsfinanzierung so unzulässig ausgeweitet würde.

Das **OLG Köln**⁴⁹ machte deutlich, daß das Recht kommunaler Ratsfraktionen, Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben, nicht das Recht der Preisgabe geheimhaltungsbedürftiger Tatsachen erfaßt. Es ist darüber hinaus der Ansicht, daß Äußerungen eines Gemeinderatsmitgliedes über Tatsachen, die ihm in dieser Funktion bekannt wurden, grundsätzlich nur vor den ordentlichen Gerichten angreifbar seien.

⁴⁶ Urteil vom 17.01.2000 – LVG 6/99 -, in: NVwZ 2000, 671 ff. = NJW 2000, 2893.

⁴⁷ Beschluß vom 30.09.1999 – 2 EO 790/98 -, in: DVBl. 2000, 935 ff. = ThürVBl. 2000, 104 ff.

⁴⁸ Beschluß vom 12.05.2000 – 7 A 10184/00 – (unveröffentlicht).

⁴⁹ Beschluß vom 29.04.1999 – 15 W 28/99 – in: NVwZ 2000, 351 f.

Das **VG Berlin**⁵⁰ hat im Rechtsstreit über die Zugehörigkeit zu einer Fraktion in einer Bezirksversammlung des Landes Berlin die Zulässigkeit einer Art Kommunalverfassungsstreitigkeit anerkannt. Das Gericht ist darüber hinaus der Ansicht, daß die Fiktion eines Parteiaustrittes aufgrund mangelnder Beitragsleistung dann nicht eintreten kann, wenn diese vor dem Parteischiedsgericht angefochten wird, da dies aufschiebende Wirkung entfalte. Weiter sei, wenn die Fiktion bestritten werde, die Fiktion als Ausschluß anzusehen, weshalb derselbe Rechtsschutz wie bei einem echten Ausschluß dem Mitglied zur Seite stehen müsse.

Thilo Streit

7. Wahlrecht

Das Gebot der Geheimheit der Wahl ist nicht verletzt, wenn keine amtlichen Wahlumschläge ausgegeben werden, sondern der Wahlberechtigte durch die Landeswahlordnung dazu angehalten wird, nach Kennzeichnung des Stimmzettels in der Wahlzelle diesen so zusammenzufalten, daß die Stimmabgabe nicht erkennbar wird – judiziert der **BerlVerfGH**.⁵¹ Der Grundsatz der Geheimheit der Wahl läßt sich erkennbar auf diese Weise ebenfalls hinreichend sichern. Die Garantie der geheimen Wahl besagt lediglich, daß die Stimmabgabe des Wählers keinem anderen kenntlich werden können darf,⁵² dem Gesetzgeber kommt aber bei der Erfüllung seiner Verpflichtung zu geeigneten verfahrensrechtlichen und materiellen Vorkehrungen zur Sicherung der Wahlrechtsgrundsätze eine Auswahlfreiheit zwischen funktional äquivalenten Alternativen zu. Der BerlVerfGH unterstreicht zugleich den objektiv-rechtlichen Charakter der Wahlprüfung. Diese habe den Schutz der richtigen Zusammensetzung des Parlamentes, nicht aber den Schutz subjektiver Rechte zu gewährleisten. Diese Zweckbeschränkung lasse es zu, Wahlberechtigte aus dem Kreis der Antragsberechtigten zum Wahlprüfungsverfahren auszuschließen und sie zur Verteidigung ihrer subjektiven Wahlrechte auf das Instrumentarium der Verfassungsbeschwerde zu verweisen.

Freilich ist von Verfassungs wegen nicht ausgeschlossen, daß im Wahlprüfungsverfahren auch Elemente subjektiven Rechtsschutzes eingebaut sind.⁵³ Dies unterstreicht ein viel beachteter Beschluß des **HessStGH**, der dem Hessischen Wahlprüfungsgericht die Gerichtsqualität im Sinne des Art. 126 HessVerf. (Art. 92 GG entsprechend) abspricht und auf diese Weise Grundrechtsklagen (also Verfassungsbeschwerden) beim StGH gegen Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts wegen eines Verstoßes gegen Wahlrechtsgrundsätze für zulässig hält.⁵⁴ Das Hessische Wahlprüfungsgericht besteht – in Anlehnung an eine entsprechende Konstruktion der Weimarer Reichsverfassung – bekanntermaßen aus drei Landtagsabgeordneten und den beiden höchsten Richtern des Landes (Art. 78 HessVerf.). Der HessStGH bewertet dieses Gebilde als Parlamentsausschuß, dessen Entscheidungen als Akte der öffentlichen Gewalt der Überprüfung durch den Gerichtshof vollumfänglich unterlägen. Während der HessStGH früher bei der Kontrolle von Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts eine begrenzte

⁵⁰ Beschluß vom 05.03.1999 – 2 A 34/99 – (unveröffentlicht).

⁵¹ Beschluß vom 20.12.1999 – VerfGH 102/99 –, in: NVwZ-RR 2000, 193 f.

⁵² *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Art. 38 Rn. 111 m.w.N.

⁵³ Vgl. insb. BVerfGE 99, 1 ff.

⁵⁴ Beschluß vom 09.08.2000 – P.St. 1547 –, in: NJW 2000, 2891 ff.

Kontrolldichte zur Anwendung kommen ließ, nimmt es nunmehr für sich in Anspruch, die Gültigkeit der Wahl in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht umfassend zu untersuchen. Denn eine Selbstlimitierung des StGH auf die Prüfung spezifisch verfassungsrechtlicher Verletzungen sei mangels vorheriger Befassung durch Fachgerichte nicht indiziert. Durch diese als „Klarstellung“ titulierte Änderung der bisherigen Rechtsprechung des StGH läuft die Wahlprüfung in Hessen parallel zu der im Bund und den meisten übrigen Ländern, die jeweils ein zweistufiges Verfahren, also hintereinander geschaltet eine Befassung durch das Parlament bzw. einen Ausschuß und durch ein Gericht, kennen. Damit ist zugleich etwaigen rechtsschutzmotivierten Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Wahlprüfungsgerichts⁵⁵ in Hessen der Boden entzogen.

Der Wahlprüfung widmet sich auch ein Urteil des **NdsStGH**,⁵⁶ das einerseits – in Übereinstimmung mit der st. Rspr. des BVerfG und dem Schrifttum⁵⁷ – den Bestandsschutz der Wahl als Hemmnis der Fehlerfolge Ungültigkeit in Ansatz bringt, andererseits betont, daß die Wahlkreiseinteilung bei der Direktwahl von Abgeordneten nach dem in ein Verhältniswahlrecht eingegliederten Mehrheitsprinzip den Grundsatz der Gleichheit der Wahl zu achten hat. Dieser sei verletzt, wenn die erforderliche Stimmzahl zwischen einzelnen Wahlkreisen um über 1/3 divergiere.⁵⁸ Zweifeln ausgesetzt sind freilich die Ausführungen des Gerichtshofes, daß zwischen den direkt gewählten Abgeordneten und der Wählerschaft in seinem Wahlkreis eine rechtlich erhebliche engere Beziehung bestünde als zwischen ihr und einem über die Landesliste gewählten Abgeordneten. Weder das Grundgesetz noch die nds. Landesverfassung kennen Abgeordnete mit einem Anspruch auf besondere Lokal- oder Regionalrepräsentativität und damit höherer parlamentarischer Dignität, sondern stets von Verfassungen wegen nur gänzlich gleichberechtigte Vertreter des ganzen Volkes unabhängig von der konkreten „Erfolgsgeschichte“ eines Mandatsträgers.

Mit Fragen der Fehlerfolgen im Rahmen von Kandidatenaufstellungen, der Möglichkeit von Nachbesserungen im laufenden Wahlzulassungsverfahren sowie der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Kommunalwahlrechts am Nebenwohnsitz beschäftigt sich ein Urteil des **VG Frankfurt (Oder)**, das eines der wenigen Fälle darstellt, in denen ein Gericht wegen schwerwiegender und mandatserheblicher Fehler im Wahlzulassungsverfahren die „Kassation“ einer Wahl ausspricht.⁵⁹

Die Verpflichtung zur fristgemäßen Beantragung der Eintragung in das Wählerverzeichnis nach § 17 a II der Europawahlordnung ist von der einschlägigen Richtlinie 93/109/EG des Rates vom 06.12.1993 gedeckt und verstößt auch nicht gegen sonstiges höherrangiges und unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht, befand das **VG Stuttgart**, daß von einer Vorlage beim EuGH wegen der Dringlichkeit des Verfahrens (einstweiliger Rechtsschutz) absah.⁶⁰

⁵⁵ Vgl. die am BVerfG anhängige abstrakte Normenkontrolle der Hessischen Staatsregierung (Az. 2 BvF 1/00).

⁵⁶ Urteil vom 24.02.2000 – StGH 2/99 –, in: NVwZ 2000, 670 f.

⁵⁷ H.-P. Schneider, AK-GG, 2. Aufl. 1989, Art. 41 Rdnr. 4 f.; N. Achterberg/M. Schulte, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 4. Aufl. 2000, Art. 41 Rdnr. 44 ff.; S. Magiera, in: M. Sachs (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 1999, Art. 41 Rdnr. 16 f.; M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, Art. 41 Rdnr. 17 jeweils m.w.N. zur Rspr.

⁵⁸ Vgl. auch BVerfGE 95, 335 (365).

⁵⁹ Urteil vom 14.04.2000 – 1 K 453/99 – (unveröffentlicht).

⁶⁰ Beschluß vom 10.06.1999 – 9 K 2702/99 –, in: VBIBW 2000, S. 86 f. = NVwZ 2000, 347 f.

Die Frage, ob die Kandidatur eines Beamten für die Partei „Die Republikaner“ eine Betätigung darstelle, die disziplinarrechtlich vorwerfbar sei, verneint das **VG Münster**.⁶¹ Zwar habe das OVG Nordrhein-Westfalen die nachrichtendienstliche Observation der „Republikaner“ gebilligt, weil tatsächliche Anhaltspunkte für den Verdacht bestünden, daß von ihr Bestrebungen gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung ausgehen, auch habe das nw. OVG die Errichtung einer parteinahen Stiftung als gemeinwohlwidrig unterbunden. Gleichwohl sei die für eine Verletzung der politischen Treuepflicht notwendige Verdichtung der Verfassungsfeindlichkeit einer Partei, die ein Beamter durch Übernahme von Kandidaturen oder Parteiämtern aktiv stützt, im Fall der Republikaner zum Zeitpunkt des einschlägigen Verhaltens nicht offensichtlich gegeben, ebenso fehlte es an einer gerichtlichen Einstufung der „Republikaner“ als verfassungswidrig.

Hans Michael Heinig

⁶¹ Urteil vom 10.01.2000 – 13 K 2301/97 -, in: NVwZ 2000, 709 f., NJW 2000, 2690.

Rechtsprechungsübersicht

Diese Rechtsprechungsübersicht bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteirechtlicher Urteile in Heft 9 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“ (S. 150 ff.). 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 1999/00 berücksichtigt. Die Entscheidungen mit parteirechtlicher Relevanz wurden verschiedenen Schwerpunkten zugeordnet.

1. Grundlagen zum Parteienrecht

EGMR, Urteil vom 20.05.1999 – 25390/94 -, in: *NVwZ* 2000, Heft 4, S. 421 ff. (Zum Verbot politischer Betätigung für Polizeibeamte; Fall Rekvényi/Ungarn).

BVerfG, Beschluß vom 04.11.1999 – 1 BvR 2310/98 -, in: *NJW* 2000, Heft 18, S. 1326 f., *NVwZ* 2000, Heft 8, S. 911 (Zum Verbot politischer und religiöser Werbung an Taxen).

BVerfG, Beschluß vom 05.06.2000 – 2 BvR 566/00 -, in: *NJW* 2000, Heft 49, S. 3637 (Zur Strafbarkeit der Zuwiderhandlung gegen ein Vereinsverbot).

BVerfG, Beschluß vom 12.07.2000 – 2 BvF 1/00 – *NJW* 2000, Heft 38, S. 2808 f. (Zur Zusammensetzung eines Wahlprüfungsgerichts und der Befangenheit eines Richters wegen einer dienstlichen Äußerung).

BVerwG, Urteil vom 23.03.1999 – 1 C 12/97 -, in: *NVwZ* 1999, Heft 9, S. 991 ff. (Zum Verbot einer nichtöffentlichen Parteiveranstaltung der NPD; Fortsetzungsfeststellungsklage).

BVerwG, Urteil vom 16.06.1999 – 1 D 74/98 (BDiszG) -, in: *NJW* 2000, Heft 3, S. 231 ff. (Zur Verletzung der Treupflicht eines Beamten durch private politische Betätigung; Vereinstätigkeit).

BVerwG, Urteil vom 07.12.1999 – *BVerwG* 1 C 30/97 -, in: *NJW* 2000, Heft 11, S. 824 ff., *NVwZ* 2000, Heft 4, S. 433, *JA-R* 2000, Heft 5, S. 155 ff., Besprechung des Urteils: Michaelis, *NVwZ* 2000, Heft 4, S. 399 f. (Zur Beobachtung einer politischen Partei durch den niedersächsischen Verfassungsschutz mit nachrichtendienstlichen Mitteln).

BVerwG, Beschluß vom 09.12.1999 – 1 WB 64/99 -, in: *NVwZ* 2000, Heft 4, S. 447 f. (Zum Wiederaufgreifen eines abgeschlossenen Sicherheitsüberprüfungsverfahrens von Soldaten; Mitgliedschaft in der Partei „Die Republikaner“).

BVerwG, Beschluß vom 27.01.2000 – 1 WB 75/99 -, in: *NJW* 2000, Heft 19, S. 1434 f., *NVwZ* 2000, Heft 6, S. 685 (Zur unzulässigen politischen Betätigung eines Soldaten im dienstlichen Bereich; Aushang mit privater Meinungsäußerung zur Frage der allgemeinen Wehrpflicht).

VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 18.06.1999 – 1 S 1464/99 – in: *NVwZ-RR* 2000, Heft 3, S. 154, *VBIBW* 1999, Heft 12, S. 462, *DVB1* 1999, S. 1753 f., *DÖV* 2000, S. 258 (Zum Versammlungsverbot einer Demonstration, bei der Symbole einer verbotenen Partei verwendet werden; Kurden-Demonstration; PKK).

VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 04.10.1999 – 4 S 292/97 -, in: *VBIBW* 2000, Heft 4, S. 162 f. (Zu Eignungszweifeln bei Beamtenbeförderungen aufgrund von Parteimitgliedschaft; Verfassungstreue).

VGH Bad.-Württ., Beschluß vom 22.11.1999 – 1 S 1557/99 -, in: NVwZ-RR 2000, Heft 6, S. 397 f. (Zur Untersagung einer Verbreitung einer Behauptung über eine im Verfassungsschutzbericht als rechtsextremistisch bezeichneten Partei; Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache).

OVG Koblenz, Beschluß vom 22.06.1999 – 2 B 11153/99 -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 11/12, S. 705 f., DVBl 1999, S. 1751 f. (Zur Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz; Pfalz-Partei; NPD).

ThürOVG, Beschluß vom 03.09.1999 – 3 ZEO 669/99 -, in: ThürVBl 2000, Heft 1, S. 15 f. (Zur Verwendung von Trommeln bei einer Versammlung einer politischen Partei; Vorläufiger Rechtsschutz).

NdsOVG, Beschluß vom 19.10.2000 – 11 L 87/00 – (unveröffentlicht) (Zur Beobachtung einer politischen Partei durch den Verfassungsschutz mit nachrichtendienstlichen Mitteln; Zurechenbarkeit nur „marginaler Äußerungen“ durch einzelne Mitglieder; Die Republikaner).

OLG Zweibrücken, Beschluß vom 17.09.1999 – 3 W 138/99 -, in: NJW-RR 2000, Heft 11, S. 749 ff. (Zur Grundbuchfähigkeit einer politischen Partei).

OLG Köln, Beschluß vom 17.11.2000 – 13 W 89/00 -, in: ZIP 2000, Heft X, S. 2159 ff. (Zur Kündigung eines NPD-Kontos bei der Postbank).

LG München I, Einstweilige Verfügung vom 22.09.2000 – 6 O 18286/00 – (unveröffentlicht) (Zur Verpflichtung eines Geldinstituts zur Weiterführung des Girokontos einer politischen Partei; Einstweilige Verfügung; DVU).

LG Leipzig, Einstweilige Verfügung vom 06.10.2000 – 08 O 7375/00 -, in: NJW 2001, Heft 1, S. 80 ff. (Zur Verpflichtung eines Geldinstituts zur Weiterführung des Girokontos einer politischen Partei; Einstweilige Verfügung; NPD).

LG Lübeck, Beschluß vom 13.09.2000 -, in: NJW 2001, Heft 1, S. 82 f. (Keine LG-Zuständigkeit bei Eilantrag gegen Kündigung eines NPD-Kontos).

LG Frankfurt/Oder, Beschluß vom 13.10.2000 – O 469/00 -, in: NJW 2001, Heft 1, S. 82 (Zur Rechtmäßigkeit einer Kündigung eines NPD-Kontos durch eine Sparkasse; Kontrahierungszwang von Sparkassen in Brandenburg).

2. Chancengleichheit/Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

BVerfG, Beschluß vom 21.04.2000 – 1 BvQ 10/00 -, in: DVBl 2000, Heft 15, S. 1121 f. (Zum vorläufigen verfassungsrechtlichen Rechtsschutz beim Versammlungsverbot; NPD).

BVerfG, Beschluß vom 14.07.2000 – 1 BvR 1245/00 -, in: NJW 2000, Heft 41, S. 3051 ff. (Zum vorläufigen verfassungsrechtlichen Rechtsschutz beim Versammlungsverbot; NPD).

ThürOVG, Beschluß vom 13.08.1999 – 3 ZEO 616/99, 3 EO 617/99 -, in: ThürVBl 2000, Heft 1, S. 12 ff. (Zum Versammlungsverbot einer politischen Partei im Wahlkampf; NPD).

OVG Bremen vom 30.04.1999 – 1 B 195/99 -, in: NordÖR 1999, S. 378 ff. (Zum Verbot einer Demonstration, die über die Meinungskundgebung hinaus durch Schaffung körperlicher Nähe darauf abzielt, Ausländer in ihrem privaten Umfeld einzuschüchtern).

OVG Berlin, Beschluß vom 11.03.2000 – 1 SN 20/00, 1 S 3/00 -, in: NVwZ 2000, Heft 10, S. 1201 f., NJW 2000, Heft 48, S. 3586 (Zur Versammlungsfreiheit der NPD am Brandenburger Tor).

OVG Bremen vom 26.05.2000 – 1 B 210/99 -, in: NordÖR 2000, S. 70 f. (Zur Verkehrssicherheit bei der Anbringung von Wahlplakaten).

OVG Bremen vom 26.05.2000 – 1 B 212/99 -, in: NordÖR 2000, S. 69 f. (Zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für den Einsatz von Lautsprecherwagen im Wahlkampf).

OLG Hamburg, Urteil vom 22.07.1999 – 3 U 87/99 -, in: ZUM-RD 2000, S. 70 f., AfP 2000, Heft 4, S. 381 f. (Zur Wettbewerbswidrigkeit eines unbefristeten Gastabonnements für Parteimitglieder).

VG Frankfurt vom 25.01.1999 – 7 G 137/99 -, in: HGZ 1999, S. 236 f. (Zur Zuteilung von Wahlwerbeflächen).

VG Lüneburg, Urteil vom 27.04.1999 – 4 A 125/96 -, in: NdsVBl 1999, Heft 11, S. 269 f. (Zum Anspruch einer politischen Partei, in zeitlicher Nähe zu einer Kommunalwahl, die Aula einer Schule für eine Kabarettveranstaltung zu benutzen).

VG Göttingen, Beschluß vom 10.06.1999 – 1 B 1282/99 -, in: NdsVBl 1999, Heft 11, S. 267 f. (Zur Nutzung einer öffentlichen Einrichtung zur Sammlung von Unterschriften für das „Volksbegehren Kindertagesstättengesetz Niedersachsen“ anlässlich einer Europawahl).

VG Braunschweig, Urteil vom 22.07.1999 – 6 A 74/99 -, in: NdsVBl 2000, Heft 4, S. 94 f., NZV 2000, Heft 3, S. 142 ff. (Zur Sondernutzungserlaubnis für eine Schülerfete, bei der der Veranstalter ein Kreisverband einer politischen Partei ist).

3. Innerparteiliche Ordnung

BAG, Beschluß vom 09.08.2000 – 7 ABR 56/98 – (unveröffentlicht) (Zur Errichtung eines Gesamtbetriebsrates der SPD).

OLG Hamm, Urteil vom 14.07.1999 – 8 U 22/98 -, in: NJW 2000, Heft 7, S. 523 f., NVwZ 2000, Heft 3, S. 352 (Zum Parteiaustritt durch Rückgabe des Mitgliedsbuchs).

4. Parteienfinanzierung

BVerwG, Urteil vom 17.05.2000 – BVerwG 1 C 1/00, BVerwG 1 C 2/00, BVerwG 1 C 3/00 – in: NJW 2000, Heft 50, S. 3728 ff. (Zum Antrag auf endgültige Festsetzung und Auszahlung von staatlichen Mitteln; F.D.P.; Südschleswigscher Wählerverband; Die Grauen Panther; „Die Republikaner“).

OVG Münster, Urteil vom 04.05.1999 – 5 A 5682/97 -, in: NVwZ 2000, Heft 3, S. 336 (Zur Festsetzung von staatlichen Finanzierungsmitteln).

OVG Münster, Beschluß vom 04.05.1999 – 5 A 5682/97 -, in: NVwZ 2000, Heft 3, S. 335 (Zum Streitwert im Verwaltungsprozeß einer politischen Partei, die gegen die Festsetzung von staatlichen Finanzierungsmitteln vorgeht).

5. Parteien und Medien

VG Frankfurt, Beschluß vom 28.01.1999 – 15 G 161/99 (V) -, in: NVwZ-RR 1999, Heft 9, S. 547 f. (Zur Teilnahme einer Partei an einer Fernsehsondersendung vor einer Wahl).

VG Berlin, Beschluß vom 08.07.1999 – 27 A 165/99 -, in: NJW 2000, Heft 21, S. 1588 f.; AfP 1999, S. 528 f., ZUM 1999, S. 955 f., NVwZ 2000, Heft 8, S. 959 (Zum Verbot politischer Werbung in Vorwahlzeiten).

VG Weimar, Beschluß vom 09.09.1999 – 2 E 2871/99.WE -, in: DVBl 2000, Heft 10, S. 720 f., DÖV 2000, Heft 7, S. 299, ZUM-RD 2000, S. 39 f. (Zum Anspruch einer politischen Partei auf Zulassung ihres Spitzenkandidaten zu einer Fernsehrunde vor einer Landtagswahl).

Oberster Gerichtshof Wien vom 23.02.1999 – 4 Ob 37/99s -, in: Medien und Recht 1999, S. 148 ff. (Zur Karikierung eines als Spitzenrepräsentant seiner Partei fungierenden Politikers).

Oberster Gerichtshof Wien vom 18.05.1999 – 4 Ob 119/99z -, in: Medien und Recht 2000, S. 41 ff. (Zur Verbreitung herabsetzender Tatsachenbehauptung über den Chefredakteur einer konkurrierenden (politischen) Zeitung im Wahlkampf).

Oberster Gerichtshof Wien vom 01.06.1999 – 4 Ob 154/99x -, in: ZUM-RD 2000, S. 211 f., Medien und Recht 1999, S. 280 (Zum Schutz eines Politikers vor herabsetzenden Tatsachenbehauptungen in der Presseberichterstattung).

Oberster Gerichtshof Wien vom 14.12.1999 – 4 Ob 299/99w -, in: Medien und Recht 2000, S. 107 ff. (Zum Handeln einer politischen Partei im „geschäftlichen Verkehr“ durch Herausgabe eines Mitteilungsblattes).

6. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 – 2 BvH 3/91 -, in: DVBl. 2000, S. 1600 ff., NJW 2000, S. 3771 ff., DÖV 2000, S. 1047 ff., NJ 2000, S. 590 ff., m. Anm. S. Jutzi, ThürVBl. 2000, S. 229 ff., (Zur Verfassungsmäßigkeit der Abgeordnetenbezüge in Thüringen).

BVerfG, Urteil vom 21.07.2000 – 2 BvH 4/91 – (unveröffentlicht) (Zur Verfassungsmäßigkeit der Abgeordnetenbezüge in Rheinland-Pfalz).

BVerwG, Beschluß vom 13.08.1999 – 2 VR 1/99 – in: NJW 2000, Heft 2, S. 160 ff. (Zur Beweiserhebungsbefugnis des Untersuchungsausschusses eines Landesparlaments).

SachsAnhVerfG, Urteil vom 17.01.2000 – LVG 6/99 -, in: NVwZ 2000, Heft 6, S. 671 ff., NJW 2000, Heft 39, S. 2893 (Zum Umfang des parlamentarischen Auskunfts- und Fragerechts; DVU).

ThürOVG, Beschluß vom 30.09.1999 – 2 EO 790/98 -, in: DVBl 2000, Heft 12, S. 935 ff., ThürVBl 2000, S. 104 ff. (Zur Beteiligtenfähigkeit einer Fraktion im verwaltungsgerichtlichen Verfahren; Organstreit; zum parlamentarischen Initiativrecht).

OVG Koblenz, Beschluß vom 12.05.2000 – 7 A 10184/00 – (unveröffentlicht) (Zur Inanspruchnahme von Mitteln aus Fraktionszuschüssen für Beratung und Heranziehung von Sachverständigen).

OLG Köln, Beschluß vom 29.04.1999 – 15 W 28/99 -, in: NVwZ 2000, Heft 3, S. 351 f. (Grenzen des Rechts der Ratsfraktionen zur Öffentlichkeitsarbeit).

VG Berlin, Beschluß vom 05.03.1999 – VG 2 A 34/99 – (unveröffentlicht) (Zum Recht von Abgeordneten auf Zugang zu Fraktionsräumen; Parteimitgliedschaft; einstweilige Anordnung).

7. Wahlrecht

BerlVerfGH, Beschluß vom 20.12.1999 – VerfGH 102/99 -, in: NVwZ-RR 2000, Heft 4, S. 193 f.. (Zum Grundsatz der geheimen Wahl).

NdsStGH, Urteil vom 24.02.2000 – StGH 2/99 -, in: NVwZ 2000, Heft 6, S. 670 f. (Zur Verfassungswidrigkeit von bestimmten Wahlkreiseinteilungen).

HessStGH, Beschluß vom 09.08.2000 – P.St. 1547 -, in: NJW 2000, Heft 39, S. 2891 ff. (Zur Gerichtsqualität des hessischen Wahlprüfungsgerichts).

VG Stuttgart, Beschluß vom 10.06.1999 – 9 K 2702/99 -, in: VBIBW 2000, Heft 2, S. 86 f., NVwZ 2000, Heft 3, S. 347 f. (Zur Eintragung eines Unionsbürgers in das Wählerverzeichnis für eine Europawahl; einstweilige Anordnung).

VG Münster, Urteil vom 10.01.2000 – 13 K 2301/97 -, in: NVwZ 2000, Heft 6, S. 709 f., NJW 2000, Heft 36, S. 2690 (Zur Kandidatur eines Beamten für die Partei „Die Republikaner“).

VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 14.04.2000 – 1 K 453/99 – (unveröffentlicht) (Zur Aufhebung einer Kommunalwahl; Kandidatenaufstellung; formelle Mängel von Wahlvorschlagslisten).

Neuerscheinungen zum Parteienrecht

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 9 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“ (S. 154 ff.) aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 2000 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

1. Allgemeines und Grundlagen

Arnim, Hans Herbert von: Strukturprobleme des Parteienstaates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/2000, S. 30 ff.

Arnim, Hans Herbert von: Wie aus der Krise eine Chance werden kann – Die Erneuerung der Demokratie verlangt auch eine Fortentwicklung der Verfassungstheorie, in: F.A.Z. Nr. 35 vom 11.02.2000, S. 44.

Arnim, Hans Herbert von: Wie die politische Klasse ihre Schlüsselstellung nutzt, in: FR Nr. 47 vom 25.02.2000, S. 24.

Arnim, Hans Herbert von: Politik ohne Verantwortung, in: RuP 2000, S. 83 ff.

Arnim, Hans Herbert von: Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei, München 2000.

Benda, Ernst: Die zeitliche Begrenzung der Macht sollte beim Wähler bleiben, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 47 ff. Zugleich in: F.A.Z. Nr. 33 vom 09.02.2000, S. 3.

Boemke, Burkhard: Kündigung von NPD-Konten und § 138 BGB, in: NJW 2001, S. 43 ff.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang: Die Krise unserer Demokratie verlangt eine Rückbildung des Parteienstaates, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 55 ff. Zugleich in: F.A.Z. Nr. 37 vom 14.02.2000, S. 3.

Fest, Joachim: Die ungeschriebenen Regeln, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 107 ff. Zugleich in: F.A.Z. Nr. 65 vom 17.03.2000, S. 3.

Gillessen, Günther: Mehr Autonomie und mehr Wettbewerb – Fehlentwicklungen im deutschen Verfassungsstaat, in: F.A.Z. Nr. 75 vom 29.03.2000, S. 52.

Grimm, Dieter: Politikdistanz als Voraussetzung von Politikkontrolle – Über die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts im Parteienstaat, in: EuGRZ 2000, S. 1 ff.

Höffe, Otfried: Ehre, wem Ehre gebührt – Eine Aufklärung über Rechtschaffenheit und Rechtsge-sinnung, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 117 ff.

Isensee, Josef: Das System Kohl – Das System Rau. Grundkurs Demokratie: Wer bricht die Verfassung, in: F.A.Z. Nr. 23 vom 28.02.2000, S. 41.

Kempfler, Klaus Friedrich: Politische Parteien und Grundbuch, in: NJW 2000, S. 3763 f.

Kielmansegg, Peter Graf: Wenn das Gemeinwohl aus dem Blick gerät, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 37 ff.

Kretschmer, Gerald/Merten, Heike/Morlok, Martin: Wir brauchen ein „Parteistiftungsgesetz“, in: ZG 2000, S. 41 ff.

Maier, Winfried: Ist ein Verbot gegen das Parteiengesetz straflos?, in: NJW 2000, S. 1006 ff.

Merkel, Angela: Die von Helmut Kohl eingeräumten Vorgänge haben der Partei Schaden zugefügt, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 15 ff.

Morlok, Martin: La fonction constitutionnelle des partis, in: Michel Fromont (Hrsg.), Les cinquante ans de la république fédérale d'Allemagne, Paris 2000, S. 11 ff.

Morlok, Martin: The Consequences of the Party Donations Scandal for the Political Party System in Germany, in: Roland Ermrich (Hrsg.), Germany Global Visions, 2000, S. 341 ff.

Naßmacher, Karl-Heinz: Wechselspiel von Versuch und Irrtum – Eine völlige Überarbeitung des Parteiengesetzes ist überflüssig, in: F.A.Z. Nr. 32 vom 08.02.2000, S. 14.

Nonnenmacher, Günther (Hrsg.): Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000.

Nonnenmacher, Günther: Die Affäre trägt einen Namen, in: ders. (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 7 ff.

Ossenbühl, Fritz: Die Parteien im System des Grundgesetzes, in: BayVBl. 2000, S. 161 ff.

Roellecke, Gerd: Kohl kann nicht gegen das Parteiengesetz verstoßen haben, in: F.A.Z. 28.08.2000, S. 16.

Schröder, Gerhard: Ämtertugend und Zeitmaß – Warum die Krise der CDU eben keine Krise unserer Demokratie ist, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 29 ff. Zugleich in: F.A.Z. Nr. 29 vom 04.02.2000, S. 3.

Schröder, Richard: Mit alltäglicher Doppelmoral gegen doppelte Moral, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 71 ff.

Schmitt Glaeser, Walter: Das Ansehen des Politikers als Problem des parlamentarischen Regierungssystems, in: ZRP 2000, S. 95 ff.

Schneider, Hans-Peter: Verletzung der Transparenzpflicht in erheblichem Ausmaß – Die Rückzahlungsentscheidung des Bundestagspräsidenten gegen die CDU entspricht dem Parteiengesetz, in: F.A.Z. Nr. 57 vom 08.03.2000, S. 10.

Schwarz, Hans-Peter: Die Wähler reagieren wie im Lehrbuch, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 95 ff. Zugleich in: F.A.Z. Nr. 61 vom 13.03.2000, S. 3.

Strauß, Karin: Leibholz kommunal: zur Übertragbarkeit der Parteienstaatstheorie des Staatsrechtlers auf die Kommunalpolitik, Münster 1998.

Strehl, Dietmar: Endlich wieder ein neuer Skandal, in: F.A.Z. Nr. 78 vom 01.04.2000, S. 4.

Vogel, Hans-Jochen: Die Position der Wähler gegenüber den Parteien stärken, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 63 ff. Zugleich in: F.A.Z. Nr. 42 vom 19.02.2000, S. 3.

Weizsäcker, Richard von: Macht, Recht, Ehre – Welche Konsequenzen sind aus den Verfehlungen Kohls und aus der Krise der CDU zu ziehen?, in: Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Die gespendete Macht – Parteiendemokratie in der Krise, Berlin 2000, S. 21 ff. Zugleich in: F.A.Z. Nr. 23 vom 28.01.2000, S. 3.

Wesel, Uwe: Täschlein öffne dich – Kohl und Rau, ein Systemvergleich, in: F.A.Z. Nr. 46 vom 24.02.2000, S. 49.

Wiegandt, Manfred H.: Buchbesprechung zu Susanne Benöhr, Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz. Zu den Ursprüngen der Parteienstaatslehre, Baden-Baden 1999, in: KJ 2000, S. 300 ff.

3. Parteienfinanzierung

Bäumer, Hartmut/Frankenberg, Günter: Vorschlag zur Neuregelung der Parteienfinanzen, in: KJ 2000, S. 167 ff.

Biezen, Ingrid van: Party Financing in new democracies, in: Party Politics Vol. 6 (2000) No. 3, 329 pp.

Cordes, Doris: Die Abhängigkeit der Parteizentralen von Spenden. Ein Vergleich der Parteienfinanzierung in Österreich, den Niederlanden und der Bundesrepublik Deutschland, in: ZParl 2000, S. 353 ff.

Cornils, Matthias: Das Sanktionssystem des Parteiengesetzes: verfassungsmäßige Grundlage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?, in: VerwArch Bd. 91 (2000), S. 327 ff.

Depenheuer, Otto: Eine Auslegung, die in skandalöse Kalamitäten führt – Die Rückzahlungsentscheidung des Bundestagspräsidenten gegen die CDU ist vom Parteiengesetz nicht gedeckt, in: F.A.Z. Nr. 50 vom 29.02.2000, S. 11.

Depenheuer, Otto/Grezesick, Bernd: Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit – Sanktionen des Parteiengesetzes bei Verletzung des Transparenzgebotes, in: DVBl. 2000, S. 736 ff.

Doublet, Yves-Marie: Parteienfinanzierung in Frankreich, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich – Veranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000, S. 23 ff.

Feldmeyer, Karl: Die CDU vor einer nachhaltigen Sanierung – Trotz Geldstrafen: Nach grundlegenden Reformen steht sie bald besser da denn je, in: F.A.Z. Nr. 300 vom 27.12.2000, S. 1 f.

Feser, Andreas: Mehr Transparenz für die SPD-Finanzen, in: Politische Studien, Heft 373, 51. Jg., S. 67 ff.

Frankenberg, Günter: Wider den Rechtsopportunisten – Anmerkungen zur Situationsjurisprudenz in der Parteienkrise, in: KJ 2000, S. 159 ff.

Heimrich, Bernhard: Die letzte Gabe des alten Lords – Die Parteispendenaffäre von Labour, in: F.A.Z. Nr. 3 vom 4.01.2001, S. 6.

Heinig, Hans Michael/Streit, Thilo: Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche und parteiengesetzliche Rechtsfragen, in: Jura 2000, S. 393 ff.

Herzog, Roman/Kirchhof, Paul/Tietmeyer, Hans: Empfehlungen für die Neuregelung des CDU-Finanzsystems, in: ZParl 2000, S. 309 ff.

Hetzer, Wolfgang: Parteispenden – eine Spielart der Korruption? – Oder: Gratwanderungen zwischen Patriarchat und Patenschaft, in: Kriminalistik 2000, S. 83 ff.

Huber, Peter M.: Das parteienrechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, in: DÖV 2000, S. 745 ff.

Klein, Hans H.: Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle, in: NJW 2000, S. 1441 ff.

Koch, Thorsten: Verlust der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaftem Rechenschaftsbericht?, in: NJW 2000, S. 1004 ff.

Leisner, Walter: „Dienstleistungen an Parteien“ – Spenden – und doch nicht erfaßt?, in: NJW 2000, S. 1998 f.

Linde, Andreas: Fraktionsfinanzierung in der parlamentarischen Demokratie – Empirische Befunde und Reflexionen, Frankfurt/M. u.a. 2000.

Löwer, Wolfgang: Hybris gegenüber dem Parlament und dem Recht – Wann und wie das Land Nordrhein-Westfalen und die WestLB einander zu Hilfe kommen, in: F.A.Z. Nr. 61 vom 13.03.2000, S. 12.

Lovens, Sebastian: Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl 2000, S. 285 ff.

Morlok, Martin: Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich – Veranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000, S. 23 ff.

Morlok, Martin: Spenden – Rechenschaft – Sanktionen. Aktuelle Rechtsfragen der Parteienfinanzierung, in: NJW 2000, S. 761 ff.

Morlok, Martin: Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? – Die rechtliche Regulierung der Parteifinanzien und der Fall der CDU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/2000, S. 6 ff.

Müller, Udo/Albrecht, Susanne: Fraktionen und Parteien: Getrennt durch den Spendenbegriff? – Zur Anwendung des Parteiengesetzes auf Fraktionszuwendungen, in: DVBl. 2000, S. 1315 ff.

Naßmacher, Karl-Heinz: Parteienfinanzierung in der Bewährung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/2000, S. 15 ff.

Nicolaus, Helmut: Entwurf eines Parteien- und Fraktionsfinanzierungs-Bereinigungsgesetzes, in: ZParl 2000, S. 321 ff.

Regierung des Saarlandes: Saarländischer Entwurf zur Änderung des Parteiengesetzes, in: ZParl 2000, S. 313 ff.

Ridola, Paolo: Parteienfinanzierung in Italien, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich – Veranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000, S. 33 ff.

Römmele, Andrea: Parteienfinanzierung in den USA, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich – Veranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000, S. 65 ff.

Römmele, Andrea: Parteispenden in der Krise?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/2000, S. 23 ff.

Rudzio, Wolfgang: Die Parteifinzen und die Zukunft des Parteiensystems, in: ZParl 2000, S. 428 ff.

Schaller, Hans: Reform des Spendenrechts – Voraussetzungen für die steuerliche Begünstigung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen wurden vereinfacht, in: VR 2000, S. 282 f.

Šimíček, Vojtech: Rezension zu Heike Merten: Parteinahе Stiftungen im Parteienrecht, in: asopis pro právní v du a praxi, 3/2000, S. 394 ff.

Sontheimer, Kurt: Vom Unheil und Segen einer Affäre, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 16/2000, S. 3 ff.

Stelzer, Manfred: Parteienfinanzierung in Österreich, in: Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich – Veranstaltung im Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000, S. 43 ff.

Strehl, Dietmar: Endlich wieder ein neuer Skandal – Die Rechnungslegung der Parteien, in: F.A.Z. Nr. 78 vom 01.04.2000, S. 4.

Strobel, Wilhelm: Sibyllinische Fristenbestimmungen – Große Fragezeichen bei der CDU-Sanktion durch den Bundestagspräsidenten und beim Parteiengesetz, in: F.A.Z. Nr. 64 vom 16.03.2000, S. 11.

Strobel, Wilhelm: Alle Rechenschaftsberichte sind unstimmg, in: F.A.Z. Nr. 69 vom 22.03.2000, S. 6.

Strobel, Wilhelm: Vieles unecht und manches faul – Systematische Transparenzmängel bei der Rechnungslegung der Fraktionsgelder, in: F.A.Z. Nr. 275 vom 25.11.2000, S. 11.

Thierse, Wolfgang: Die Entscheidung des Bundestagspräsidenten über den Anteil der CDU an der staatlichen Mitfinanzierung der Parteien für 1999, in: ZParl 2000, S. 308 ff.

Velten, Petra: Untreue durch Belastung mit dem Risiko zukünftiger Sanktionen am Beispiel verdeckter Parteienfinanzierung, in: NJW 2000, S. 2852 ff.

Winkler, Markus: Rückforderung überzahlter staatlicher Zuschüsse an politische Parteien, in: JA 2000, S. 517 ff.

5. Parteien und Parlamentsrecht

Broß, Siegfried: Kontrolle des Parlamentes bei Entscheidungen „in eigener Sache“ durch das Bundesverfassungsgericht, in: ZParl 2000, S. 424 ff.

Hölscheidt, Sven: Die Finanzen der Bundestagsfraktion, in: DÖV 2000, S. 712 ff.

Hölscheidt, Sven: Funktionszulagen für Abgeordnete, in: DVBl. 2000, S. 1734 ff.

Isensee, Josef: Zwischen Amtsethos und Parteibindung – Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, in: ZParl 2000, S. 402 ff.

Klein, Hans H.: Die Entschädigung der Abgeordneten – eine notwendige Erinnerung, in: ZParl 2000, S. 401 f.

Kretschmer, Gerald: Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichtes (21. Juli 2000): Vom „fehlfinanzierten“ zum „fehlverstandenen“ Parlament?, in: ZParl 2000, S. 787 ff.

Neumann, Heinzgeorg: Das berufliche Zeugnisverweigerungsrecht des Abgeordneten – eine Essentiale der Opposition, in: ZParl 2000, S. 797 ff.

Oertzen, Jürgen von: Gruppenanträge im Deutschen Bundestag: ein Reservat des einzelnen Abgeordneten, in: ZParl 2000, S. 804 ff.

Pabel, Katharina: Verhängung von Beugehaft durch einen Untersuchungsausschuss, in: NJW 2000, S. 788 ff.

Petersen, Sönke: Manager des Parlaments. Parlamentarische Geschäftsführer im Deutschen Bundestag – Status, Funktion, Arbeitsweise, Opladen 2000.

Schröder, Meinhard: Altes und Neues zum Recht der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse aus Anlaß der CDU-Parteispendenaffäre, in: NJW 2000, S. 1455 ff.

Waldthausen, J. Christian von: Gesetzgeberische Gestaltungsfreiheit und öffentliche Kontrolle im Verfahren zur Festsetzung der Abgeordnetenentschädigung, Berlin 2000.

Welti, Felix: Abgeordnete in der Sozialversicherung?, in: ZParl 2000, S. 254 ff.

Welti, Felix: Die Altersversorgung in den norddeutschen Abgeordnetengesetzen, in: NordÖR 2000, S. 60 f.

6. Parteiverbot

Bracher, Karl Dietrich: Pflicht zur Gegenwehr – Ein Verbot der NPD tut not, in: F.A.Z. Nr. 240 vom 16.10.2000, S. 49.

Jäckel, Hartmut: Verbote gehören verboten – Verfassungstreue ist keine Bürgerpflicht, in: F.A.Z. Nr. 254 vom 01.11.2000, S. 67.

Michaelis, Lars Oliver: Nachrichtendienstliche Beobachtung politischer Parteien, in: NVwZ 2000, S. 399 f.

Michaelis, Lars Oliver: Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes – Die Streitbare Demokratie zwischen Toleranz und Abwehrbereitschaft, Baden-Baden 2000.

Pestalozza, Christian: Es bleiben Risiken – Was geschieht, wenn der Antrag gestellt wird, die NPD zu verbieten, in: F.A.Z. Nr. 247 vom 24.10.2000, S. 51.

Preuß, Ulrich K.: Die empfindsame Demokratie- Über die inneren Grenzen eines Parteiverbotes in der Gesellschaft der Individuen, in: F.A.Z. Nr. 194 vom 22.08.2000, S. 51.

Wassermann, Rudolf: NPD-Verbotsantrag und wehrhafte Demokratie, in: RuP 2000, S. 193 ff.

Wassermann, Rudolf: Aktivierung der wehrhaften Demokratie – Zum Antrag auf NPD-Verbot, in: NJW 2000, S. 3760 ff.

9. Wahlrecht

Buchstein, Hubertus: Präsenzwahl, Briefwahl, Onlinewahl und der Grundsatz der geheimen Stimmabgabe, in: ZParl 2000, S. 886 ff.

Buchstein, Hubertus: Öffentliche und geheime Stimmabgabe – Eine wahlrechtshistorische und ideengeschichtliche Studie, Baden-Baden 2000.

Heinig, Hans Michael/Morlok, Martin: Konkurrenz belebt das Geschäft! – Zur Problematik der 5%-Klausel im Kommunalwahlrecht, in: ZG 2000, S. 371 ff.

Pfeiffer, Thomas: Rechtsprechungs begriff, richterliche Neutralität und hessische Wahlprüfung, in: ZRP 2000, S. 378 ff.

11. Europarecht, Europawahlrecht

Morlok, Martin: Europa vor der Wahl: Rechtlicher Status und politische Rolle der Parteien im Entscheidungsprozeß der EU, in: Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (Hrsg.), Verfassungsrechtliche Reformen zur Erweiterung der Europäischen Union, Forum Constitutionis Europae, Bd. 2, Baden-Baden 2000, S. 37 ff.

Pöhle, Klaus: Europäische Parteien – für wen und für was eigentlich? Kritik und Perspektive, in: ZParl 2000, S. 599 ff.

12. Ausländische Parteien

Heindl, Patricia: Parteispenden: Transparenz versus Parteienfreiheit – Finanzkontrollbestimmungen für politische Parteien aus verfassungsrechtlicher und parteienrechtlicher Sicht, in: ZfV 2000, S. 935 ff.

Strünck, Christoph: Agenten oder Agenturen? – Amerikanische und deutsche Parteien in vergleichender Perspektive, in: K. Kamps (Hrsg.), Trans-Atlantik – Trans-Portabel? – Die Amerikanisierungsthese in der politischen Kommunikation, Opladen 2000, S. 199 ff.

Teissier, Cécile: Regelung der Wahl-, Abgeordneten und Parteispenden in Frankreich, in: ZParl 2000, S. 343 ff.

13. Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien

Becker, Bernd: Tony Blair in No 10 Downing Street und die Probleme, Politik als Produkt zu verkaufen, in: ZParl 2000, S. 871 ff.

Blasius, Rainer: Einst sollten die Wähler über die NPD urteilen- Zur Diskussion über ein Parteiverbot 1968/69: Zurückhaltung trotz außenpolitischer Belastung, in: F.A.Z. Nr. 260 vom 08.11.2000, S. 16.

Buschfort, Wolfgang: Parteien im Kalten Krieg. Die Ostbüros von SPD, CDU und F.D.P. Analysen und Dokumente, Berlin 2000.

Fischer, Jörg-Uwe: Parlamentarische Studienfahrten vor 1914: „... den Flottengedanken zu fördern“, in: ZParl 2000, S. 775 ff.

Forkel, Sandra/Schwazmeier, Manfred: „Who’s doing you?“ Amerikas Weg in die „Consultant Democracy“, in: ZParl 2000, S. 857 ff.

Franke, Siegfried Lenz: Sind die Volksparteien am Ende? Zur Kritik an den Volksparteien: Bestandsaufnahme und Ausblick, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 44 (1999), S. 9 ff.

Gabriel, Sigmar: Verhaltensrichtlinien für niedersächsische Politiker, in: ZParl 2000, S. 328 ff.

Jesse, Eckhard: Die Landtagswahl in Sachsen vom 19. September 1999: Triumphale Bestätigung der CDU, in: ZParl 2000, S. 69 ff.

Kaina, Viktoria: Zwischen den Welten: Die Funktionsbewertung des politischen Systems in Führungsschicht und Bevölkerung, in: ZParl 2000, S. 131 ff.

Lhotta, Roland: Effiziente Rechtsbrüche? Zur politisch-rechtlichen Ökonomie der Parteispendenaffäre, in: ZParl 2000, S. 369 ff.

Lösche, Peter: Der Bundestag: kein „trauriges“, kein „ohnmächtiges“ Parlament, in: ZParl 2000, S. 926 ff.

Müntefering, Franz: Demokratie braucht Partei. Die Chance der SPD, in: ZParl 2000, S. 337 ff.

Nicolaus, Helmut: Politische Verantwortung im demokratischen Verfassungsstaat. Kritik des aktuellen „Staatstheaters“ aus dem Geist des Grundgesetzes, in: ZParl 2000, S. 391 ff.

Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard: Die Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus vom 10. Oktober 1999: Der gescheiterte Versuch einer politischen Wachablösung, in: ZParl 2000, S. 86 ff.

Patzelt, Werner J.: „Seiteneinsteiger, Neulinge, Ossid ...“: Die Integration ostdeutscher Abgeordneter in ‚gesamtdeutsche‘ Parlamente, in: ZParl 2000, S. 542 ff.

Rölle, Daniel: Wahlprogramme: Richtschnur parlamentarischen Handelns, in: ZParl 2000, S. 821 ff.

Roth, Reinhold: Die Bremer Bürgerschaftswahl vom 6. Juni 1999: Klares Votum für die Koalition der Sanierer, in: ZParl 2000, S. 18 ff.

Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute: An den Krippen der Macht – Im Beziehungsgeflecht von Verbänden, Vereinigungen und Parteien: Korruption zum Wohle der Korporation, in: F.A.Z. Nr. 300 vom 24.12.1999, S. III.

Schmitt, Karl: Die Landtagswahlen in Brandenburg und Thüringen vom 5. Und 12. September 1999: Landespolitische Entscheidungen im Schlagschatten der Bundespolitik, in: ZParl 2000, S. 43 ff.

Schmitt-Beck, Rüdiger: Die hessische Landtagswahl vom 7. Februar 1999: Der Wechsel nach dem Wechsel, in: ZParl 2000, S. 3 ff.

Schöne, Helmar: Vereinheitlichung und Diversität: Elitenintegration im Abgeordnetenhaus von Berlin, in: ZParl 2000, S. 569 ff.

Schüttemeyer, Suzanne S./Lübker, Malte: Der Brandenburgische Landtag nach zehn Jahren – ein Parlament wie jedes andere?, in: ZParl 2000, S. 585 ff.

Tönnies, Sibylle: Die Spezies der Politiker bildet eine negative Auslese – Wie läßt sich das „eherne Gesetz der Oligarchie“ durchbrechen?, in: F.A.Z. Nr. 73 vom 27.03.2000, S. 15.

Winkler, Jürgen R.: Die saarländische Landtagswahl vom 5. September 1999: Die CDU erhält die Macht zurück, in: ZParl 2000, S. 28 ff.

Zittel, Thomas: Elektronische Demokratie: ein Demokratietypus der Zukunft?, in: ZParl 2000, S. 903 ff.

Zöller, Michael: Vom Parteienkartell zur Repolitisierung der Politik – Plädoyer für die Entstaatlichung des öffentlichen Lebens, in: F.A.Z. Nr. 73 vom 27.03.2000, S. 15.

Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

I. Veranstaltungen

1. *Parteienrechtliches Seminar*

Prof. Dr. Hans Peter Bull (Direktor des Seminars für Verwaltungslehre an der Universität Hamburg) referierte am 28.09.00 zum Thema „Vom Binnenleben einer Partei – aus Sicht einer Schiedskommission“. Der Vortrag ist in diesem Heft auf Seite 6 bis Seite 16 abgedruckt.

Dr. Frank Saliger (Universität Frankfurt – Institut für Kriminalwissenschaften und Rechtsphilosophie) hielt am 19.12.00 ein Referat zum Thema „Parteiengesetz und strafbare Untreue“.

2. *13. Internationales Parteienrechtliches Symposium*

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht wird am 12. und 13. Oktober 2001 in Hagen sein 13. Internationales Parteienrechtliches Symposium durchführen. Es steht unter der Überschrift „Die Zukunft der Parteienfinanzierung“ und greift insbesondere die rechtspolitische Dimension des Themas auf. Das Institut will damit nicht zuletzt dem Gesetzgeber, dessen Befassung mit dem Parteienfinanzierungsrecht noch aussteht, aber als sicher gelten kann, eine wissenschaftlich fundierte Unterstützung anbieten. Die Tagung gliedert sich in die Abschnitte: A. Fehlerhafte Rechenschaftsberichte und ihre Rechtsfolgen, B. Parteienfinanzierung und ihre Kontrolle aus internationaler Perspektive, C. Das Vermögen der Partei, D. Rechtspolitischer Ausblick, E. Die Zukunft der Parteienfinanzierung aus Sicht der Politik (Politikerrunde).

II. Schriften zum Parteienrecht

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

Es sind bisher 26 Bände erschienen. Im Folgenden werden die Bände 19 bis 26 kurz vorgestellt. Die Beschreibung der übrigen Bände kann ständig über die Homepage des Instituts abgefragt werden.

Band 19:

Andreas Kißlinger

Das Recht auf politische Chancengleichheit

Vertreter kleiner Parteien beklagen regelmäßig die fehlende Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Tatsächlich ist die Ungleichbehandlung der kleineren Parteien im Verhältnis zu den „etablierten“ Parteien ebenso gängige Praxis wie die Ungleichbehandlung von kommunalen Wählervereinigungen gegenüber politischen Parteien.

Der Verfasser untersucht die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit derartiger Ungleichbehandlungen im politischen Wettbewerb. Mit der Einbeziehung der Wählervereinigungen in die Betrachtung wird weitestgehend dogmatisches Neuland beschritten. Der Grundsatz der politischen Chancengleichheit dient dem Autor als Maßstab für eine kritische Untersuchung der Bereiche des Wahlrechts, der Wahlwerbung und der Parteienfinanzierung.

Die Arbeit wendet sich an alle, die sich für die rechtliche Verwirklichung einer freien und chancengleichen Teilhabe an dem Prozeß der politischen Willensbildung interessieren.

Der Verfasser konnte seine Erfahrungen als Vorstandsmitglied einer kommunalen Wählervereinigung in die Arbeit miteinfließen lassen.

1998, 183 S., brosch., 55,- DM ISBN 3-7890-5250-7

Band 20:

Friedhelm Boyken

Die neue Parteienfinanzierung

- Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle -

Die deutsche Demokratie ist 1948/49 von den Verfassungsvätern und -müttern als Parteiendemokratie konstituiert worden. Wer eine funktionsfähige Demokratie will, bracht daher auch funktionierende und finanziell angemessen ausgestattete Parteien. Spendenskandale und Umwegfinanzierungen – vor allem in den 70er und 80er Jahren – haben den Parteien aber den Vorwurf der „Selbstbedienung“ eingebracht und eine breite Öffentlichkeit für Fragen der Parteienfinanzierung sensibilisiert. Trotz vielfältiger Bemühungen und zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist bis heute keine Einigung über eine neue Parteienfinanzierung erzielt worden.

Der Verfasser analysiert die Thematik zunächst aus politikwissenschaftlicher Sicht und berücksichtigt dabei auch historische, verfassungsrechtliche und medienwissenschaftliche Aspekte. Die anschließenden Vorschläge zur Verbesserung der gegenwärtigen Parteienfinanzierung beruhen auf empirischen Untersuchungen des Verfassers ebenso wie auf den – bisher unveröffentlichten – Stellungnahmen von Sachverständigen.

Das Werk richtet sich an die Politik, an Politikwissenschaftler und Verfassungsrechtler, an Journalisten sowie an die interessierte Öffentlichkeit.

1998, 370 S., brosch., 88,- DM ISBN 3-7890-5483-6

Band 21:

Gregor Stricker

Der Parteienfinanzierungsstaat

Politische Parteien nehmen in der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Stellung ein. Ihre staatliche Finanzierung gehört deshalb – vor allem auch in Ansehung der mäandrierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – zu den inzwischen meist diskutierten Fragen des deutschen Parteienrechts. Innerhalb des wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurses stand dabei stets der Aspekt der Grenzen der staatlichen Parteienfinanzierung im Vordergrund.

Noch kaum gestellt ist hingegen die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen aus dem Grundgesetz eine Pflicht zur staatlichen Parteienfinanzierung abgeleitet werden kann. Diesem Themenkreis wendet sich der Verfasser mit seiner verfassungsrechtlichen Untersuchung zu. Ausgehend von der These, daß die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten eines funktionsfähigen Mehrparteiensystems zu einer verfassungsrechtlichen Finanzierungsverpflichtung führen kann, legt er überzeugend dar, daß das Grundgesetz eine subsidiäre Pflicht, das Mehrparteiensystem existenzhaltend zu finanzieren, enthält.

1998, 155 S., brosch., 48,- DM ISBN 3-7890-5592-1

Band 22:

Triantafillia Papadopoulou

Politische Parteien auf europäischer Ebene

Auslegung und Ausgestaltung von Art. 191 (ex 138a) EGV

Die politischen Parteien haben im Laufe des europäischen Integrationsprozesses eine übernationale Kooperation entwickelt, die sich in der Gründung von Europäischen Politischen Parteien (EPP) widerspiegelt. Die Bedeutung der EPP als Faktor der europäischen Integration, insbesondere hinsichtlich der Herausbildung eines europäischen Bewußtseins und der politischen Artikulation der europäischen Bürger schlug sich auch in der Einführung von Art. 191 (ex 138a) EGV nieder. Das Werk untersucht den europäischen Parteienartikel erstmals umfassend aus rechtswissenschaftlicher Sicht.

Im Anschluß an Überlegungen zur Rolle der Parteien im Rahmen einer europäischen Demokratie und einer Bestandsaufnahme der existierenden europäischen Parteien und ihrer Vorgeschichte legt die Verfasserin den Art. 191 auf rechtsdogmatischer Grundlage aus. Hierauf aufbauend erarbeitet sie überzeugende Vorschläge zu seiner weiteren Ausgestaltung. Der Anhang enthält einen Entwurf für ein europäisches Parteienstatut. Das Werk, das mit dem Preis der »Foundation for the Advancement of European Studies (FAES)« ausgezeichnet wurde, richtet sich an Wissenschaftler, insbesondere aber auch an Parteienvertreter und Referenten in Ministerien.

1999, 310 S., brosch., 88,- DM, 642,- öS, 80,- sFr, ISBN 3-7890-5840-8

Band 23:

Susanne Benöhr

Das faschistische Verfassungsrecht Italiens aus der Sicht von Gerhard Leibholz

Zu den Ursprüngen der Parteienstaatslehre

Im Jahre 1928 hielt der Staatsrechtler und spätere Bundesverfassungsrichter Gerhard Leibholz seine Antrittsvorlesung, die unter dem Titel „Zu den Problemen des faschistischen Verfassungsrechts“ publiziert wurde. Diese Untersuchung stellt einen weitgehend verkannten Schlüssel zum Verständnis von Leibholz' Parteienstaatslehre dar: Es gelingt nämlich anhand der zeitgenössischen deutschsprachigen und italienischen Literatur der Nachweis, daß Leibholz seine Parteienstaatslehre unter anderem am Vorbild des faschistischen Einparteiensystems orientierte. Die Untersuchung ist nicht nur von rechts-historischem Interesse, sondern weist auch einen aktuellen rechtlichen Bezug auf, da Leibholz' Theorie nachhaltig die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und damit nicht zuletzt die heutige Sichtweise der politischen Parteien beeinflusst hat. Die Studie wendet sich daher sowohl an Staats- und Verfassungsrechtler als auch an Politologen und (Rechts-)Historiker.

1999, 187 S., brosch., 58,- DM, 423,- öS, 52,50 sFr, ISBN 3-7890-6307-X

Band 24:

Gerold Deinzer

Europäische Parteien

Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble

Europäischen Parteien wird durch Art. 191 EGV eine institutionelle Stellung neben den Organen der Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise der Europäischen Union zugewiesen. Ihr Begriff und ihre Funktion lassen sich aber aus dem politischen System der Europäischen Union allein nicht erschöpfend erfassen. Zunehmende Bedeutung gewinnen Europäische Parteien durch ihre Repräsentanz in den anderen parlamentarischen Versammlungen Internationaler Organisationen in Europa (Europarat, Europäische Union, Westeuropäische Union, BeNeLux-Wirtschaftsunion, Nordischer Rat).

Der Autor entwickelt vor diesem Hintergrund den Begriff und die Funktion der Europäischen Partei. Besonderes Augenmerk richtet er dabei auf die zunehmende Tendenz zum Zusammenschluß ihrer Mitglieder in großen Fraktionen und die damit verbundene integrative Funktion, die weit über ein einzelnes politisches System hinausragt und eine Verschränkung der verschiedenen Integrations- und Kooperationsebenen ermöglicht.

Weiterführende Dokumente zur Entwicklung Europäischer Parteien enthält der vom Verfasser zusammen mit Dimitris Th. Tsatsos herausgegebene Band »Europäische Politische Parteien« (Baden-Baden 1998, ISBN 3-7890-5401-1).

1999, 142 S., brosch., 44,- DM, 321,- öS, 41,- sFr, ISBN 3-7890-6326-6

Band 25:

Heike Merten

Parteinaher Stiftungen

Die parteinahen Stiftungen sind als Vorformer des politischen Willens der Bevölkerung und als Impulsgeber für die politischen Parteien aus dem politischen Leben der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr wegzudenken. Die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung läßt aber die Lücken und Schwächen ihrer bisherigen rechtlichen Einordnung sowie das

Bedürfnis nach einer dogmatischen Klärung ihrer Stellung – vor allem auch im Verhältnis zu den ihnen nahestehenden politischen Parteien – deutlich zu Tage treten.

Vor diesem Hintergrund analysiert die Verfasserin das Aufgaben- und Betätigungsfeld parteinaher Stiftungen im Vergleich zu den politischen Parteien zunächst in tatsächlicher Hinsicht. Anhand der so gewonnenen Erkenntnisse unternimmt sie eine systematische Untersuchung des korrespondierenden rechtlichen Konfliktpotentials, die letztlich den gangbarsten Weg für eine einheitliche Lösung vorzeichnet: eine umfassende Kodifikation des Rechts der parteinahen Stiftung als einer dem Parteienrecht unterfallenden Materie.

1999, 202 S., brosch., 64,- DM, 467,- öS, 58,- sFr, ISBN 3-7890-6436-X

Band 26:

Lars Oliver Michaelis

Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes

Die Streitbare Demokratie zwischen Toleranz und Abwehrbereitschaft

Toleranz oder Abwehr – dieser Grundkonflikt, dem sich jede Verfassung stellen muß, kennzeichnet das Problem der nachrichtendienstlichen Beobachtung politischer Parteien. Wenn die Ämter für Verfassungsschutz Parteien mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachten und sie sodann im Verfassungsschutzbericht als „verfassungsfeindlich“ oder „extremistisch“ bezeichnen, laufen sie Gefahr, die durch Art. 21 GG garantierten Schutzinteressen zu verletzen.

Anhand der Analyse einer Vielzahl von Urteilen und Beschlüssen, die vor allem gegenüber der Partei „Die Republikaner“ in den letzten Jahren ergangen sind, beschreibt der Verfasser die Probleme einer wehrhaften Demokratie, deren Exekutive präventiv in Parteienrechte eingreifen kann, als Irrfahrt zwischen Scylla und Charybdis. Freiheit und Sicherheit – so daß das von ihm entwickelte Modell – müssen sich aber nicht einander ausschließen.

2000, 292 S., brosch., 88,- DM, 642,- öS, 80,- sFr, ISBN 3-7890-6695-8

III. Dokumente zum Parteienrecht

Die Reihe „Dokumente zum Parteienrecht“ wird von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Hagen), Prof. Dr. Martin Morlok (Hagen), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (Hannover) und Prof. Dr. Dian Scheffold (Bremen) herausgegeben.

Es sind folgende Bände erschienen bzw. im Erscheinen.

Band 1:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt der Parteiendemokratie

Aspekte aus Wissenschaft und Politik

1996, 108 S., brosch., 38,- DM, ISBN 3-7890-42224-2

Band 2:

Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)

Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa

Aspekte aus Wissenschaft und Politik

1997, 181 S., brosch., 49,- DM, 358 öS, 45,50 sFr, ISBN 3-7890-4706-6

Band 3:

Dimitris Th. Tsatsos/ Gerold Deinzer (Hrsg.)

Europäische Politische Parteien

Dokumentationen einer Hoffnung

1998, 168 S., brosch., 58,- DM ISBN 3-7890-5401-1

Band 4:

Dimitris Th. Tsatsos

30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland

Die Parteiinstitution im internationalen Vergleich

i. Vb. 2001

IV. Aktivitäten der Mitarbeiter

1. Dr. Heike Merten und Thilo Streit nahmen am 3. Februar 2000 an einer Diskussionsveranstaltung des CDU Ortsvereins Hagen-Holthausen teil und diskutierten zum Thema „Ist die CDU am Ende?“.
2. Am 22. März 2000 nahm Frau Dr. Heike Merten an einem Hearing zum Thema „Welche Finanzierung für die Parteien“ bei der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin teil. Es referierte Prof. Dr. H.H. Klein, Prof. Dr. Nassmacher, Prof. Dr. Roellecke und Prof. Dr. Landfried.
3. Im April 2000 wurde Prof. Dr. Martin Morlok als Gutachter der Parteienfinanzierungskommission des Bundespräsidenten zum Thema „Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung“ bestellt.
4. Am 11. April 2000 nahm Prof. Dr. Martin Morlok an einer Tagung im Hagener SPD-Ortsverein teil. Er hielt in diesem Rahmen einen Vortrag zum Thema „Aktuelle Fragen der Parteienfinanzierung“.
5. Prof. Dr. Martin Morlok referierte zum Thema „Der Preis der Demokratie“ am 12. April 2000 im Kreis der Gesellschaft der Freunde der FernUniversität Hagen.
6. Auf Einladung der Freien Wählergemeinschaft in Werl hielt Prof. Dr. Morlok einen Vortrag zum Thema „Aktuelle Fragen der Parteienfinanzierung“ am 15. April 2000.
7. Die Vorsitzende der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN im Bundestag, Kerstin Müller, besuchte am 3. Mai 2000 das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen. Die Politikerin diskutierte mit Prof. Dr. Martin Morlok und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern vor dem Hintergrund der aktuellen Geschehnisse den gegenwärtigen Stand der rechtswissenschaftlichen Meinungen zu Fragen der rechtlichen Regelung der Untersuchungsausschüsse und der Parteienfinanzierung.
8. Das Institut hat in Kooperation mit dem Landtag Rheinland-Pfalz am 4. Mai 2000 in Mainz eine Podiumsdiskussion zum Thema „Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich“ durchgeführt. Nach einer Einführung von Prof. Dr. Morlok sprach Prof. Dr. Doublet, Paris, Prof. Dr. Ridola, Rom, Prof. Dr. Stelzer, Wien und Dr. Römmele aus Mannheim.
9. Im Rahmen des Projektes „Politik begreifen“ des Landesjugendrings NRW hielt Frau Dr. Heike Merten am 11. Mai 2000 in Hagen einen Vortrag zum Thema „Der Parteienfinanzierungsskandal und die Vertrauenskrise der Politik“.
10. Vom 12. bis 14. Mai 2000 nahm Prof. Dr. Martin Morlok an einem Kolloquium der Deutschen Gesellschaft „Club of Rome“ in Zusammenarbeit mit Stipendiaten des Deutschen Volkes Hamburg in Hamburg teil. Sein Thema lautete hierzu: „Normative Grundlagen der Parteiendemokratie in Deutschland“.
11. Die wissenschaftliche Mitarbeiterinnen des Instituts Alexandra Bäcker und Dr. Heike Merten haben am 17. Mai 2000 an der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht in Berlin zum F.D.P. Antrag auf Festsetzung und Auszahlung von staatlichen Mitteln teilgenommen.

12. Am 4. Juli 2000 referierte Prof. Dr. Morlok zum Thema „Der Preis der Demokratie“ im Industrieclub Düsseldorf.
13. Am 20. September 2000 trug Prof. Dr. Morlok in Kaiserslautern seinen Beitrag „Demokratie oder Parteiendemokratie – Haben wir die Wahl?“ vor.
14. Vom 13. bis zum 15. Oktober 2000 nahm Prof. Dr. Martin Morlok an einer Tagung in Stockholm teil und leistete einen Beitrag mit dem Thema „Der verfassungsrechtliche Status der europäischen politischen Parteien“.
15. Thilo Streit, LL.M. (Texas), referierte am 27. Oktober 2000 im Senat der Republik Rumänien in Bukarest vor Vertretern aus Politik, Justiz, Medien und Wirtschaft auf einem Symposium der *Asociația Pro Democratia* zum Thema „Party Funding and its Control in Germany“.
16. In Saarbrücken fand am 3. November 2000 eine Veranstaltung der Stiftung Demokratie Saarland in Saarbrücken statt. Thema des Referates von Prof. Dr. Morlok war „Der Preis der Demokratie“.
17. „Sind Parteiverbote ein sinnvolles Steuerungselement?“ hieß das Thema des Vortrags von Prof. Dr. Morlok bei der Justizakademie Recklinghausen am 17. November 2000.
18. Am 23. November 2000 hielt Prof. Dr. Morlok im Wirtschaftsrat der CDU in Dortmund einen Vortrag zum Thema „Der Staat – Eine Beute der Parteien?“.
19. Vom 11. bis zum 13. Dezember 2000 hielt sich Prof. Dr. Morlok im Rahmen einer Gastprofessur in Rom auf. Er referierte zum Thema „Verfassungsrecht im europäischen Mehrebenensystem“.

V. Institutsstruktur

1. Die Besetzung des Kuratoriums ist folgende:

Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, MdEP (Vorsitzender), Hagen; *Dr. Michael Vesper* (stellvertretender Vorsitzender), Minister für Städtebau und Wohnen, Kultur und Sport des Landes NRW, Düsseldorf; *Dr. Rolf Krumsiek* (stellvertretender Vorsitzender), Justizminister des Landes NRW a.D., Münster; *Dr. Fritz Behrens*, Minister für Inneres des Landes NRW, Düsseldorf; *Elmar Brok*, MdEP, Bielefeld; *Dr. Wolfgang Czepluch*, Hallbergmoos; *Norbert Paul Engel*, Engel Verlag, Kehl/Rhein; *Reinhard Fiege*, Ministerialdirigent im Ministerium für Schule und Weiterbildung, Wissenschaft und Forschung NRW a.D., Düsseldorf; *Prof. Dr. Helmut Hoyer*, Rektor der FernUniversität Hagen; *Prof. Dr. Dirk Olzen*, Dekan der Heinrich-Heine-Universität, Düsseldorf; *Carl-Dieter Spranger*, Bundesminister a.D., Bonn; *Rudolf Scharping*, Bundesminister der Verteidigung, Bonn; *Peter Scheib*, Justitiar der CDU a.D., Bonn; *Dr. h.c. Volker Schwarz*, Nomos Verlag, Baden-Baden; *Dr. Guido Westerwelle*, Generalsekretär der F.D.P., Bonn

2. Dem wissenschaftlichen Beirat gehören an:

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Konrad Hesse (Vorsitzender), Merzhausen; *Prof. Dr. Ulrich von Alemann* (stellvertretender Vorsitzender), Düsseldorf; *Prof. Dr. Dr. Hans Herbert von Arnim*, Speyer; *Prof. Dr.*

Ulrich Battis, Berlin; *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Günter Bemann*, Hagen; *Prof. Dr. Klaus von Beyme*, Heidelberg; *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Thomas Fleiner*, Fribourg; *Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont*, Paris; *Prof. Dr. Constance Grewe*, Strasbourg; *Prof. Dr. Dieter Grimm*, Bielefeld; *Prof. Dr. Gabor Halmai*, Budapest; *Prof. Dr. Peter Huber*, Jena; *Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia*, Poznan, Seniorberater des Hochkommissars für Menschenrechte der UNO, Genf; *Prof. Dr. Mathias Keppinger*, Mainz; *Prof. Dr. Emil Konstantinov*, Sofia; *Prof. Dr. Christine Landfried*, Hamburg; *Prof. Dr. Peter Malanczuk*, Rotterdam; *Prof. Dr. Manuel Medina Ortega*, MdEP, Gran Canaria; *Prof. Dr. Wolfgang C. Müller*, Wien; *Prof. Dr. Georgios Papadimitriou*, Athen; *Prof. Dr. José Puente Egido*, Madrid; *Prof. Dr. Paolo Ridola*, Rom; *Priv. Doz. Dr. Vojtech Simicek*, Brünn; *Prof. Dr. Wassilios Skouris*, Thessaloniki; *Prof. Dr. Gordon Smith*, London; *Prof. Dr. Dian Schefold*, Bremen; *Dr. Peter Schiffauer*, Brüssel; *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*, Hannover; *Prof. Dr. Manfred Stelzer*, Wien; *Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos*, MEP, Hagen; *Prof. Dr. Hans-Joachim Veen*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn; *Prof. Dr. Mirosław Wyrzykowski*, Warschau

3. Mitglieder des Vorstandes sind:

Prof. Dr. Martin Morlok (Direktor), Hagen; *Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen*, Hagen; *Hans-Rüdiger Schmidt* (Geschäftsführer), Hagen; *Gabriele Goetz* (Sekretariat), Hagen; *Thomas Tölch*, Dortmund

4. Wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts sind:

Alexandra Bäcker, Hagen; *Dr. Heike Merten*, Hagen; *Thilo Streit*, Hagen

