

PRUF

# Mitteilungen

des Instituts für Deutsches und Europäisches  
Parteienrecht und Parteienforschung

## Aus dem Inhalt

*Prof. Dr. Anne van Aaken/ Prof. Dr. Stefan Voigt*

**Verhaltensregeln für Parlamentarier und ihre Folgen**

*Prof. Dr. Martin Morlok*

**Ludwig Erhard und die CDU:  
Eigenorganschaft als Prinzip des Parteienrechts**

*Dr. Julian Krüper*

**Wiedergelesen: Klassiker des Parteienrechts - Konrad Hesse**

*Dr. Thilo Streit LL.M. (UT Austin)*

**Kommunale Mandatsträger sind Abgeordnete**

*Julia Kamps*

**Medienbeteiligungen politischer Parteien im Urteil des NStGH**

*Sebastian Roßner, M.A.*

**Verständnis- und Verschuldensmaßstäbe, Vertrauensschutz und  
gerichtliche Kontrolle beim Parteiausschluß**

*Sebastian Roßner, M.A.*

**Offenlegungspflichten für die Nebeneinkünfte von Bundestags-  
abgeordneten**

*Antje Sadowski*

**Das Parteiengesetz wird wehrhaft**

Heft 14

14. Jahrgang

2007

ISSN 1612-8117

Herausgegeben vom  
Institut für Deutsches  
und Europäisches  
Parteienrecht und  
Parteienforschung

  
HEINRICH HEINE  
UNIVERSITÄT  
DÜSSELDORF

## ***Herausgeber***

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF)

Direktor: Prof. Dr. Martin Morlok

Stellvertretender Direktor: Prof. Dr. Ulrich von Alemann

*Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung ist eine gemeinsame wissenschaftliche Einrichtung der Juristischen Fakultät und der Philosophischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Organisatorisch ist es der Juristischen Fakultät zugeordnet. (§ 1 der Satzung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf vom 22. August 2002)*

**Zitierweise:** MIP 2007, S.

Erscheint jährlich.

Der Bezug ist kostenfrei.

Sie können das PRuF als Herausgeber des MIP mit einer Spende unterstützen:

Konto: 40 14 817 bei der WestLB AG,

BLZ: 300 500 00,

Empfänger: Heinrich-Heine-Universität,

Verwendungszweck: **Spende 11072.**

## ***Redaktion***

Alexandra Bäcker

## ***Layout***

Alexandra Bäcker & Felix Terlinden

## ***Postanschrift***

Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung

Universitätsstr. 1

Geb. 24.91 Raum U1.24

D – 40225 Düsseldorf

Tel.: 0211/81-15722

Fax: 0211/81-15723

E-mail: [institut.parteienrecht@uni-duesseldorf.de](mailto:institut.parteienrecht@uni-duesseldorf.de)

Internet: [www.pruf.de](http://www.pruf.de)

## Inhaltsverzeichnis

<b>Editorial</b> .....	4
------------------------	---

Prof. Dr. Martin Morlok/ Prof. Dr. Ulrich von Alemann

## Aufsätze

<b>Verhaltensregeln für Parlamentarier und ihre Folgen</b> .....	5
--	---

Prof. Dr. Anne van Aaken/ Prof. Dr. Stefan Voigt

<b>Ludwig Erhard und die CDU: Eigenorganschaft als Prinzip des Parteienrechts</b> .....	14
---	----

Prof. Dr. Martin Morlok

<b>Wiedergelesen: Klassiker des Parteienrechts – Konrad Hesse</b> .....	22
---	----

Dr. Julian Krüper

<b>Kommunale Mandatsträger sind Abgeordnete</b> .....	28
---	----

Dr. Thilo Streit, LL.M. (UT Austin)

<b>Medienbeteiligungen politischer Parteien im Urteil des NStGH</b> .....	36
---	----

Julia Kamps

<b>Verständnis- und Verschuldensmaßstäbe, Vertrauensschutz und gerichtliche Kontrolle beim Parteiausschluß</b> .....	43
--	----

Sebastian Roßner, M.A.

<b>Offenlegungspflichten für die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten</b> .....	55
--	----

Sebastian Roßner, M.A.

<b>Das Parteiengesetz wird wehrhaft</b> .....	68
---	----

Antje Sadowski

## Aufgespießt

<b>Glosse: „Ludwig Erhard kein Mitglied der CDU?“</b> .....	72
Dr. Johannes Risse	
<b>„Parteientreue“: Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs Brasiliens über die gewählten Mandate und die damit verbundenen Risiken</b> .....	74
Dr. Ana Luiza Backes	
<b>Untreue durch „schwarze Kassen“?</b> .....	78
Antje Sadowski	
<b>Gesetz über die Politischen Parteien in der Ukraine</b> .....	81
Dr. Heike Merten	
<b>Änderung der Verordnung über die Regelung für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung</b> .....	83
Dr. Heike Merten	
<b>Das Ende „verdeckt-gemeinsamer Wahlvorschläge“</b> .....	84
Alexandra Bäcker	

## Rechtsprechung und Literatur

<b>Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung</b> .....	86
1. Grundlagen zum Parteienrecht.....	86
2. Chancengleichheit.....	87
3. Parteienfinanzierung.....	91
4. Parteien und Parlamentsrecht.....	93
5. Wahlrecht.....	96

---

<b>Rezensionen</b> .....	101
<b>Rechtsprechungsübersicht</b> .....	116
<b>Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung</b> .....	120

### **PRuF intern**

<b>Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter</b> .....	129
<b>Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter</b> .....	133

## Editorial

**Prof. Dr. Martin Morlok/  
Prof. Dr. Ulrich von Alemann**

Dieses Heft ist Dimitris Th. Tsatsos gewidmet: Er wird am 05.05.2008 75 Jahre alt. Das ist Anlass, auf seine Leistungen für die Entwicklung des Parteienrechts hinzuweisen und ihm Dank zu sagen.



Prof. Dr. Dr. h.c. Dimitris Th. Tsatsos

Das heutige Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) geht auf seine Initiative zurück. Er gründete Ende 1985 an der FernUniversität Hagen eine Forschungsstelle „Das Parteienrecht der EG-Staaten“, die als bemerkenswertes Produkt den großen europäischen Parteienrechtsvergleich hervor brachte. Aus dieser Forschungsstelle wurde dann das Hagener Institut für Parteienrecht mit Dimitris Th. Tsatsos als Direktor an seiner Spitze, das auch seit 1991 diese Mitteilungen herausgibt. Nach der Verlegung des Instituts an die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf unter dem Nachfolger von Dimitris Th. Tsatsos, Martin Morlok, wurde es erweitert um die politikwissenschaftliche Seite der Parteienforschung, für die Ulrich von Alemann steht. Wir sind

glücklich, dass Dimitris Th. Tsatsos uns weiterhin als Vorsitzender des Kuratoriums des PRuF hilfreich zur Seite steht.

Parteienrecht auf europäischer Ebene – das Thema gäbe es ohne Dimitris Th. Tsatsos nicht. Auf seine Initiative hin wurden bekanntlich die europäischen politischen Parteien in den EG-Vertrag aufgenommen, siehe heute Art. 191 EG.

Die inhaltlichen Anstöße, die er für das Parteienrecht gegeben hat, wie der institutionelle Rahmen in Gestalt des Instituts sind bleibende Aktivposten für die Wissenschaft von den politischen Parteien.

Wir beide, Ulrich von Alemann und Martin Morlok, sind glücklich, dass wir uns als seine Schüler bezeichnen dürfen. Bei Martin Morlok ist dies als ehemaligem Assistenten und Habilitanten nach klassischen Maßstäben der Fall. Aber auch Ulrich von Alemann konnte schon als Student der Politikwissenschaft mit dem Nebenfach Staatsrecht an der Universität Bonn in einem von Dimitris Th. Tsatsos veranstalteten Seminar über politische Parteien von ihm lernen und absolvierte bei ihm ein Examen für einen Master of Arts in Political Science, das im Sommer 1971 an der Bonner Universität abgehalten wurde. Erneut kreuzten sich die Wege, als Ulrich von Alemann seinen ersten Lehrstuhl für Politikwissenschaft an der FernUniversität Hagen, an der auch Dimitris Th. Tsatsos lehrte, erhielt. Während Ulrich von Alemann bereits 1998 an die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf wechselte und dort den Lehrstuhl für Politikwissenschaft übernahm, folgte das Institut erst 2001. Seither ist auch Ulrich von Alemann als stellvertretender Direktor des PRuF einer der Nachfolger von Dimitris Th. Tsatsos.

Dieses Heft des MIP soll in der Vielfalt seiner Themen, Autoren und Perspektiven ein Beispiel für die konstruktive Kontinuität der Arbeit des Parteieninstituts sein. Mögen wir noch lange fruchtbare Anregungen vom Vorsitzenden des Kuratoriums des PRuF, von Dimitris Th. Tsatsos, empfangen! Das ganze Institut gratuliert ihm herzlich zu seinem Geburtstag!

# Verhaltensregeln für Parlamentarier und ihre Folgen

Prof. Dr. Anne van Aaken<sup>1</sup>/  
Prof. Dr. Stefan Voigt<sup>2</sup>

## I. Einleitung

Nicht nur in Deutschland sind strikere Verhaltens- und Transparenzregeln für Abgeordnete Gegenstand politischer und rechtlicher Debatten und Entscheidungen. Immer mehr Länder gehen dazu über, die Verhaltens- und Transparenzregeln für Parlamentarier zu verschärfen.<sup>3</sup> Während die Befürworter die davon erhoffte größere Transparenz begrüßen, insbesondere, um das Vertrauen in das Parlament und damit die Demokratie zu stärken und um den Bürgern eine solide Informationsgrundlage für die Wahlentscheidung zu ermöglichen, führen Gegner an, dass eine solche Verschärfung das freie Mandat sowie das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletze und die sozio-ökonomische Zusammensetzung des Parlaments in unerwünschter Weise verändere, die die Funktionsfähigkeit des Parlaments durch ein faktisches Berufsverbot für Freiberufler beeinträchtigen würde.<sup>4</sup> Dahinter steht

im Kern nicht der Streit um die unstrittig wichtige Einbindung und -bettung von Abgeordneten in die Gesellschaft, sondern vielmehr unterschiedliche Ansichten darüber, inwieweit die Gemeinwohlorientierung von Abgeordneten ausschließlich durch Individualmoral oder – darüber hinaus – auch durch Rechtsregeln zu sichern ist.<sup>5</sup> Fraglich ist also, ob unerwünschte Folgen durch Rechtsregeln abgemildert werden sollen oder ob ein normatives Leitbild kontrafaktisch<sup>6</sup> aufrechterhalten und ausschließlich auf die Individualmoral der Abgeordneten vertraut wird.

In Umfragen werden politische Parteien und Parlamente für die korruptesten Organisationen der Gesellschaft gehalten.<sup>7</sup> Inwieweit diese Wahr-

Deutschland, in: ZaöRV 65 (2005), 407; T. Groß, Erweiterung veröffentlichungspflichtiger Angaben von Mitgliedern des Deutschen Bundestages, in: Zeitschrift für Rechtspolitik 2002, 472; J. Linck, Verfestigung des Leitbilds vom Berufsabgeordneten durch das BVerfG, in: NJW 2008, 24; C. Waldhoff, Das missverständene Mandat: verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 37 (2006), 251.

<sup>5</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 - 4/06 vom 04.07.2007, NJW 2008, 49, Rz. 263 und 343.

<sup>6</sup> Vgl. etwa H.H.v. Arnim (Fn. 4) und die darin erwähnten Fälle von bezahlter Lobbyarbeit in Deutschland.

<sup>7</sup> *Transparency International*, Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2006, S. 13, erhältlich unter: <www.transparency.org>. Weltweit werden politische Parteien und Parlamente als die korruptesten Organisationen der Gesellschaft wahrgenommen. Ein ähnliches Bild bietet sich in Deutschland (S. 21): politische Parteien werden, gefolgt von der Wirtschaft und dem Parlament, als korrupteste Organisationen gesehen. Gemäß einer anderen Umfrage ist das Vertrauen der Bürger in den Bundestag und seine Abgeordneten ebenfalls auf einem verheerenden Stand: Parteien leiden unter einem besonderen Vertrauensverlust. Das schlechte Abschneiden der Parteien spiegelt sich auch im Ansehen des Bundestags bei der Bevölkerung wider. 62% der Bürger wollen, dass die Abgeordneten Nebeneinkünfte und Interessenverflechtungen offen legen, und zwar wirkungsvoller als in den vormals bestehenden Transparenzpflichten (von 2002) vorgesehen. Dies sind die repräsentativen Hauptergebnisse einer Online-Umfrage Perspektive Deutschland, die durch die Unternehmensberatung McKinsey & Company, Stern, T-Online und das ZDF initiiert wurde. Daran haben sich von Oktober bis Dezember 2002 356.000 Menschen beteiligt. Ergebnisse sind erhältlich unter <http://www.perspektive-deutschland.de/files/presse\_2003/EDIT\_PM\_allgemein.pdf>.

<sup>1</sup> Anne van Aaken, Max Schmidheiny Foundation Tenure-Track-Professor for Law and Economics, Public, International and European Law, Guisanstr. 36, CH-9010 St. Gallen, Email: anne.vanaaken@unisg.ch.

<sup>2</sup> Stefan Voigt, Lehrstuhl für Ordnungsökonomik und internationale Wirtschaftsbeziehungen, FB Wirtschaftswissenschaften, Philipps Universität Marburg, Barfüssertor 2, D-35032 Marburg, Email: voigt@wiwi.uni-marburg.de.

<sup>3</sup> Vgl. etwa M. Young, Conflict of Interest Codes for Parliamentarians: A long Road, in: Parliamentary Research Branch, Current Issue Review PRB 05-76E, available at: <http://www.parl.gc.ca/information/library/PRBpubs/prb0576-e.htm#footnote1> (2006).

<sup>4</sup> Vgl. zu der neueren Debatte in Deutschland H.H. v. Arnim, Der gekaufte Abgeordnete - Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: NVwZ 2006, 249; A.v. Aaken, Genügt das deutsche Recht den Anforderungen der VN-Konvention gegen Korruption? Eine rechtsvergleichende Studie zur politischen Korruption unter besonderer Berücksichtigung der Rechtslage in

nehmung der Wirklichkeit entspricht, kann dahingestellt bleiben – jedenfalls ist sie ein Signal dafür, dass das Vertrauen in die politischen Funktionsträger unzureichend ist, wenn „die parlamentarische Demokratie ... auf dem Vertrauen des Volkes (basiert)“, so das BVerfG in seinem Diätenurteil.<sup>8</sup> Nun ist die Diskussion um das Vertrauen in die politischen Organe in allen Demokratien eine alte, aber dennoch immer wieder aktuelle. Und auch die Diskussion um die Fragen, ob Parlamentarier *homines oeconomici* oder *homines politici*, und wie mögliche Interessenkonflikte bei der Ausübung des politischen Mandats zu regeln seien, ist keine neue.<sup>9</sup> Aber die Fragen gewinnen immer wieder an Aktualität, auch weil das Bundesverfassungsgericht im Juli 2007 die Klagen von neun Parlamentariern gegen die 2005 geschaffenen Transparenzregeln in einer denkbar knappen vier zu vier Entscheidung abgewiesen hat.<sup>10</sup>

In den Diskussionen um die 2005 verschärften Transparenzregeln sind Realfolgenargumente<sup>11</sup> immer wieder vorgebracht worden, auch vor dem deutschen Bundesverfassungsgericht und zwar von beiden Seiten. Solche sind empirisch testbar und sollten getestet werden, soweit die verfügbaren Daten dies zulassen. Dies gilt vor allem dann, wenn sie entscheidungserheblich sind, wie das hier der Fall war. Allerdings fehlen Studien zu den Wirkungen von Verhaltenspflichten von Abgeordneten völlig, während die Konsequenzen etwa von Wahlregeln gut untersucht sind.<sup>12</sup> Im Folgenden wird daher Bezug

genommen auf eine ländervergleichende empirische Studie, die die Autoren an anderem Ort unternommen haben.<sup>13</sup> Es wird kurz beschrieben, was unter Transparenzpflichten verstanden wird. Sodann werden Hypothesen über den Zusammenhang von schärferen Transparenzpflichten und diversen Variablen dargelegt. Die Implikationen für die verfassungsrechtlichen Argumente in Deutschland werden kurz analysiert.

## II. Transparenzpflichten

Geld und Politik sind nicht strikt zu trennen. Häufig wird die Verbindung – eher negativ konnotiert – als „state capture“, Lobbyismus oder Sponsoring dargestellt. Andererseits wird sie als notwendige Verbindung von Politik und Gesellschaft beschrieben. Beide Aspekte haben ihre Berechtigung. Unmittelbare Konsequenzen für die Ausgestaltung der rechtlichen Regeln lassen sich aus der Berücksichtigung der beiden Aspekte noch nicht ziehen, denn die grundsätzlich erwünschte Verbindung von Politik und Gesellschaft kann auf vielerlei rechtlichen Wegen erfolgen; allerdings können unerwünschte Nebenfolgen vermutlich bei manchen Regelungsmustern eher auftreten als bei anderen.

Bekannt und gut erforscht sind die Regeln zur Parteienfinanzierung,<sup>14</sup> also Mittel, die an politische Gruppierungen gegeben werden. Weniger gut erforscht sind die Konsequenzen von Regeln, die das Verhalten einzelner Parlamentarier regulieren wollen, obwohl argumentiert wird, dass Transparenzregeln der Eckstein seien, von dem alle anderen Versuche abhängen, den Einfluss von Geld auf die Politik zu kontrollieren.<sup>15</sup> Geld

<sup>8</sup> BVerfGE 40, 296 (327).

<sup>9</sup> So K. Troltsch, Der Verhaltenskodex von Abgeordneten in westlichen Demokratien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 24-25 (1985), 3. Zu einem älteren Werk, siehe etwa R. Büttner, Wirtschaftliche Inkompatibilitäten, 1933.

<sup>10</sup> BVerfG (Fn. 5).

<sup>11</sup> Früh dazu G. Lübke-Wolff, Rechtsfolgen und Realfolgen, 1981. Siehe auch M. Deckert, Folgenorientierung in der Rechtsanwendung, 1995 und A.v. Aaken, Rational-Choice in der Rechtswissenschaft. Zum Stellenwert der ökonomischen Theorie im Recht, 2003, S. 146ff.

<sup>12</sup> T. Persson/G. Tabellini, The Economic Effects of Constitutions, 2003; L. Blume/J. Müller/S. Voigt/C. Wolf, The Economic Effects of Constitutions: Replicating - and Extending - Persson and Tabellini, in: CESifo Working Paper Series No. 2017, 2007, erhältlich unter <<http://ssrn.com/abstract=985682>>.

<sup>13</sup> A. v. Aaken/S. Voigt, Do Individual Disclosure Rules for Parliamentarians improve Political Outcomes? Working paper, erhältlich bei den Autoren. Hier werden etwa die Auswirkungen auf Korruptionsniveaus und Staatsausgaben getestet.

<sup>14</sup> Vgl. nur M. Morlok, Thesen zu Einzelaspekten der Politikfinanzierung, in: Tsatsos (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa, 1997, S. 77; M. Morlok, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 235.

<sup>15</sup> USAID, Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies,



kann auf viele Arten den politischen Prozess beeinflussen, sei es durch Wahlspenden an Kandidaten oder durch Geld- oder Sachspenden in Form von Geschenken, Einladungen, Arbeitslohn, Reisen etc. Firmen, Industrieverbände oder Gewerkschaften können Abgeordnete als Berater anstellen oder Vorträge hoch bezahlen. Im Grenzfall kann das dazu führen, dass Abgeordnete ihre Stimme an Partikularinteressen verkaufen. „Interessensfreie“ Abgeordnete sind nicht nur unrealistisch, sondern auch gar nicht gewollt.<sup>16</sup> Aber es ist ein Unterschied, ob ein Abgeordneter versucht, zum Wohl seines Wahlkreises zu agieren oder sein Verhalten im Parlament dadurch beeinflusst wird, dass er auf der Gehaltsliste eines Unternehmens steht. Sonderinteressen, die aufgrund persönlicher Vorteile vertreten werden, sind mit dem Repräsentationsgedanken nicht vereinbar.

Potentielle Interessenkonflikte von Abgeordneten sind in verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt. Grundsätzlich lassen sich zwei Ansätze zu Verhaltenspflichten für Abgeordnete und politische Mandatsträger unterscheiden: einerseits Inkompatibilitätsregelungen, die es Abgeordneten untersagen, neben ihrem Mandat noch andere Tätigkeiten auszuüben oder dies zumindest einschränken, andererseits Anzeigebzw. Offenbarungspflichten, die politische Mandatsträger verpflichten, bestimmte Informationen offenzulegen.

Unter „Inkompatibilitäten im Rechtssinne (sind) Unvereinbarkeitsnormen des öffentlichen Rechts zu verstehen, welche die Vereinigung bestimmter öffentlicher Funktionen mit anderen Ämtern, Betätigungen oder Berufen für unzulässig erklären“.<sup>17</sup> Dadurch wird zumindest während der

Zeit des parlamentarischen Mandats Unvereinbarkeit mit einem anderen Mandat (etwa in einer anderen gesetzgebenden Körperschaft), einem anderen Amt (etwa dem eines Richters) oder einer „normalen“ Berufstätigkeit (etwa einem Aufsichtsratsmandat) statuiert.<sup>18</sup> Letztgenannte Inkompatibilität wird als wirtschaftliche Inkompatibilität bezeichnet, bei der das Mandat von wirtschaftlichen Interessen frei gehalten werden soll.<sup>19</sup> Dieser Ansatz ist in einigen OECD-Ländern verbreitet,<sup>20</sup> wird mit dem in Deutschland verbreitetem Verständnis eines Bürgerparlaments,<sup>21</sup> das nicht nur aus Berufspolitikern besteht bzw. bestehen soll, jedoch als nicht kompatibel betrachtet.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Zu den verschiedenen Inkompatibilitätsbegriffen im Staatsrecht, siehe *G. Sturm*, Die Inkompatibilität: Eine Studie zum Problem der Unvereinbarkeiten im geltenden deutschen Staatsrecht, 1967, S. 2f.

<sup>19</sup> Vgl. zu dem Begriff *C. Schmitt*, Verfassungslehre, 1928, S. 191, S. 255. Zu der Zielrichtung, siehe auch *Sturm* (Fn. 18), S. 9 und zu einem rechtsvergleichenden Überblick, siehe *M. Schuppisser*, Wirtschaftliche Interessenvertretung im Parlament? Das Rechtsinstitut der wirtschaftlichen Inkompatibilität; eine rechtsvergleichende und rechtspolitische Untersuchung mit besonderer Berücksichtigung der neueren französischen Inkompatibilitätsregelung, 1977.

<sup>20</sup> So etwa in Frankreich, Italien, Österreich, Australien, Griechenland und Spanien, vgl. *K. Troltsch*, (Fn. 9), S. 8f. und *M. Schuppisser* (Fn. 19), S. 50f. sowie BVerfG (Fn. 5), Rz. 281. Die Regelungen sind jeweils unterschiedlich streng ausgestaltet und zielen entweder auf staatliche oder staatlich unterstützte Unternehmen, auf leitende Tätigkeiten in Wirtschaftsunternehmen, auf Tätigkeiten mit Werbefunktionen für ein Unternehmen oder auf pekuniäre Interessen des Abgeordneten. Unter letztere fallen auch die Verbote, Geschenke oder Zuwendungen anzunehmen.

<sup>21</sup> Vgl. dazu umfassend *K. Meessen*, Beraterverträge und freies Mandat, in: *Ehmke/Kaiser/Kewenig/Meessen/Rüfner* (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Scheuner zum 70. Geburtstag (1973), S. 431, insbes. 439f.

<sup>22</sup> So etwa die Mindermeinung des BVerfG (Fn. 5), Rz. 246ff. Dabei bleibt allerdings offen, warum dann eine Vollalimentation auch für diejenigen Abgeordneten vorgesehen ist, die eine Nebentätigkeit ausüben. Das BVerfG hat dazu eindeutig Stellung bezogen: Vollalimentation des Abgeordneten ist deshalb notwendig, weil der Typ des unabhängigen, als Einzelpersonlichkeit gewählten Honorationen-Abgeordneten, dessen wirtschaftliche Existenz qua eigenem Beruf gesichert ist, nicht mehr der Wirklichkeit entspricht und durch die faktische Inanspruchnahme des Abgeordneten mit voller Wochenarbeitszeit auch nicht mehr möglich ist,

2003, S. 1. Ebenso der US Supreme Court in *Buckley v. Valeo* 424 U.S. 1 (1976), Rz. II.A.: „Disclosure allows voters to place each candidate in the political spectrum more precisely than is often possible solely on the basis of party labels and campaign speeches. The sources of a candidate’s (or party’s) financial support also alert the voter to the interests to which a candidate (or party) is most likely to be responsive, and thus facilitate predictions of future performance in office.“

<sup>16</sup> So *C. Waldhoff* (Fn. 4), 257f.

<sup>17</sup> So *W. Weber*, Parlamentarische Unvereinbarkeiten, S. 164f., zitiert aus *R. Büttner* (Fn. 9), S. 2.

Dem zweiten Ansatz, der Offenlegung<sup>23</sup> privater Interessen, liegt der Gedanke zugrunde, dass die der Entscheidung des Mandatsträgers zugrunde liegende Motivation beleuchtet wird. Dieser Ansatz wurde in Deutschland gewählt und gilt auch in vielen ausländischen Parlamenten. Dabei gehen jedoch die Offenlegungspflichten in vielen Ländern weiter als in Deutschland; dies geht bisweilen so weit, dass etwa auch die Vermögensverhältnisse von Ehegatten und minderjährigen Kindern angezeigt oder offen gelegt werden müssen.<sup>24</sup>

Unter Transparenzpflichten werden alle die Normen verstanden, die regeln, wer was gegenüber wem, in welcher Form und zu welchem Zeitpunkt angeben muss. Die Sanktionen, die bei Nichterfüllung der Pflicht vorgesehen sind, können ebenfalls dazu gerechnet werden. Die Antwort auf die Frage, *wer* offen legen muss bezieht sich naturgemäß auf den Abgeordneten, kann aber darüber hinausgehen. Transparenzpflichten können sich auch erstrecken auf bloße Kandidaten ebenso wie auf Ehepartner oder minderjährige Kinder (wie in den USA).

Die Antwort auf die Frage, *was* offen gelegt werden muss variiert breit; während in manchen Ländern lediglich das Einkommen bzw. seine Veränderungen offengelegt werden müssen, sehen andere Staaten auch die Offenlegung des Vermögens (bzw. der Schulden) vor. Viele Staaten verlangen die Offenlegung aller Arten von Vorteilen, etwa Geschenke, Reisen etc. Dabei gilt der Grundgedanke, dass solche Informationen den Wählern eine informiertere Wahlent-

scheidung ermöglichen sollen. Das oftmals vorgebrachte Argument, dass Sanktionen für potentielle Interessenkonflikte über den politischen Prozess, d.h. die Nichtwahl oder Abwahl, nicht aber über Transparenzregeln laufen sollte, geht fehl. Denn Information über die Kandidaten ist eine *conditio sine qua non* der Wahlentscheidung. Über den Umfang sagt dies allerdings nichts aus.

Die Antwort auf die Frage, wem gegenüber die Offenlegung zu erfolgen hat, variiert ebenfalls. Hier wird auf spezielle parlamentarische Komitees, Parlamentspräsidenten, Wahlkommissionen, Rechnungshöfe oder auch Gerichte verwiesen. Um die Privatsphäre der Parlamentarier zu schützen, wird die Information zum Teil nur an diese Stellen gegeben, aber nicht der Öffentlichkeit bekannt gemacht.<sup>25</sup> Ebenso variieren die Arten der Veröffentlichung. Eine Bekanntmachung im Gesetzblatt hat nicht die gleiche Zugänglichkeit für die Öffentlichkeit wie die Veröffentlichung im Internet.

Auch die Frage, wann veröffentlicht werden muss, wird unterschiedlich beantwortet. Es finden sich Bestimmungen, die eine *ad hoc* Bekanntgabe spezifischer Interessenkonflikte verlangen (etwa im Plenum oder in Ausschüssen des Parlaments). Ebenso kann die Veröffentlichung bei Amtsantritt vorgesehen werden, in periodischen Abständen während des Mandats oder *ad hoc*, wenn sich bestimmte Veränderungen ergeben. Es sind auch Kombinationen dieser Anforderungen möglich und zu finden.

Zuletzt variieren auch die Sanktionsmöglichkeiten bei Verstoß gegen die Transparenzpflichten. Viel hängt davon ab, wer die Angaben überprüft; dies kann wiederum parlamentsintern geschehen durch spezielle Komitees (so in den USA und Großbritannien) oder einer externen Institution übertragen werden, etwa einem Rechnungshof. Sanktionen fangen an bei der Bekanntmachung eines Verstoßes und gehen über Ordnungs- und Strafgehalte bis hin zum Ausschluss aus dem Parlament. In einigen Ländern werden Verstöße gar

BVerfGE 40, 296 (312), vgl. auch BVerfG (Fn. 5), Rz. 211.

<sup>23</sup> Zu Begriff und Zweck der Offenlegung, siehe *H. Freund*, Abgeordnetenverhalten: Ausübung des Mandats und persönliche Interessen, 1986, S. 206ff.

<sup>24</sup> So in den USA, siehe *H.-A. Roll*, Verhaltensregeln, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, 1989, S. 607, 609; in Bulgarien, in der Tschechischen Republik, vgl. *Open Society Institute*, Monitoring the EU Accession Process. Corruption and Anti-Corruption Policy, 2002. Auch Schweden, Norwegen, Italien und die Niederlande sowie einige Kantone der Schweiz haben weitgehende Offenlegungspflichten, siehe die Nachweise in BVerfG (Fn. 5), Rz. 282ff.

<sup>25</sup> Etwa in Frankreich (Commission pour la transparence financière de la vie politique). Ausführlich zu Frankreich, siehe *A. v. Aaken*, (Fn. 4), S. 419ff.

nicht sanktioniert. Es ist zu vermuten, dass die Normen dann weitgehend wirkungslos bleiben.

### III. Einige Hypothesen über die Folgen von verschärften Verhaltenspflichten und ihre empirische Überprüfung

Zwei Effekte von Transparenzpflichten sind von Interesse, ein direkter und ein indirekter. Der direkte Effekt erfasst den Einfluss von verschärften Transparenzpflichten auf die sozio-ökonomische Zusammensetzung des Parlaments, der indirekte Effekt erfasst die Auswirkungen auf verschiedene Variablen, die man zusammenfassend als politische Ergebnisse bezeichnen kann. Sie werden als indirekt bezeichnet, weil sie über die Verhaltensregeln für Parlamentarier vermittelt werden.

Der direkte Effekt sei kurz mit der verfassungsrechtlichen Diskussion in Deutschland in Verbindung gebracht. Sowohl bezüglich der Mittelpunktregelung des neuen § 44a Abs. 1 AbgG als auch bezüglich der schärferen Veröffentlichungspflichten wird vorgebracht, dass sie dazu geeignet seien, die Berufswahl so stark zu beeinflussen, dass sie zu einer faktischen wirtschaftlichen Inkompatibilität führen würden. Damit seien sie verfassungswidrig, wegen Verstoßes gegen Art. 48 Abs. 2 GG (Behinderungsverbot), gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG (freies Mandat) und gegen Art. 12 GG (Berufsfreiheit).<sup>26</sup>

Zudem wird angeführt, dass eine bestimmte Anzahl von Freiberuflern im Parlament notwendig sei, um dem Repräsentationsgedanken des Parlaments zu entsprechen. Dieser Hinweis setzt ein normatives Argument über die optimale Zusammensetzung von Parlamenten voraus. Systematisch ist ein solches Argument aber nie hergeleitet worden. Es bleibt zudem unklar, was der Hinweis für die Ausgestaltung des Wahlsystems oder der Verhaltensregeln bedeutet. Die einfachste Auffassung würde eine proportionale Repräsentation aller Berufsgruppen gemäß ihrer Häufigkeit in der gesamten Bevölkerung befürworten. Diesen Maßstab können die Kläger allerdings nicht im Kopf gehabt haben, denn dann

wären Anwälte im Parlament extrem überrepräsentiert (dies gilt für viele Parlamente).<sup>27</sup> Man könnte auch argumentieren, dass die Regeln so gesetzt werden sollten, dass nur diejenigen kandidieren, die wirklich an der *res publica* interessiert sind und diejenigen, denen es eher um ihr eigenes Wohl geht, entmutigt werden zu kandidieren.<sup>28</sup> Wenn Freiberufler zur ersten Gruppe gehören, dann wäre ihre Überrepräsentation nach dieser Auffassung gerechtfertigt. Es erscheint allerdings gewagt, etwa Gebrauchtwagenhändlern ein höheres Gemeinwohlinteresse zu unterstellen als Universitätsprofessoren.<sup>29</sup> Eine dritte Auffassung könnte darin bestehen, dass nur „die Besten“ im Parlament vertreten sein sollten. Aber dann ist die Frage: in welcher Hinsicht? Intelligenz, Bildung, Erfahrung, Unternehmertum, etc. Es bleibt festzuhalten, dass die normativen Grundlagen derjenigen, die sich für eine Repräsentation bestimmter Berufsgruppen im Parlament stark machen, unterentwickelt sind. Die Argumentation der Kläger könnte in Hypothesenform etwa lauten:

*Hypothese 1: Je strenger die Transparenzpflichten, desto weniger Freiberufler werden im Parlament vertreten sein.*

Hier gibt es drei denkbare Transmissionsriemen: (1) Freiberufler kandidieren, werden aber nicht gewählt, etwa wegen des Neidfaktors;<sup>30</sup> (2) Frei-

<sup>26</sup> BVerfG (Fn. 5), Rz. 152.

<sup>27</sup> Für den Bundestag, siehe <http://www.bundestag.de/mdb/statistik/index.html>. Für die Zusammensetzung anderer Parlamente, siehe Interparliamentary Union, <http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>.

<sup>28</sup> So G. Brennan/A. Hamlin, *Democratic Devices and Desires*, 2000.

<sup>29</sup> Dies mag als unfaires Argument erscheinen, ist jedoch nur ein Zitat von einem der Kläger, Kauder, vgl. *Politik und Zeitgeschichte* No. 43 / 23.10.2006.

<sup>30</sup> So J. Linck (Fn. 4), S. 26, der diese Neidkultur in Deutschland unterstellt, im Gegensatz zu anderen Ländern, wie etwa Russland, und u.a. erstens eine Veröffentlichung in Deutschland für unangebracht und zweitens jegliche Rechtsvergleichung für inadäquat hält. Ebenso die Mindermeinung des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG (Fn. 5), Rz. 384: „*Rechtsvergleiche kann ohne Bedachtnahme auf den politischen, historischen und sozialen Hintergrund einer bestimmten rechtlichen Regelung nicht auskommen und würde ohne Erörterung dieser faktischen Umstände nur an der Oberfläche eines realen Problems verharren. Daher wird in Staaten, in denen alle Bürger verpflichtet*

berufler antizipieren, dass sie nicht gewählt werden und kandidieren erst gar nicht; (3) Freiberufler sind nicht willens, strengere Transparenzregeln und die damit verbundenen Gefahren für ihren Beruf auf sich zu nehmen und kandidieren deshalb nicht. Letzteres war wohl die Vermutung der Kläger vor dem BVerfG.

Eine ländervergleichende empirische Untersuchung würde idealiter den Anteil der Freiberufler als abhängige Variable und verschiedene Ausprägungen von Transparenzpflichten als erklärende Variable testen. Zudem würden zusätzliche erklärende Variablen herangezogen, etwa das Wahlsystem, die Parteienstruktur, die sozioökonomische Zusammensetzung der Bevölkerung als Ganzes, die Wahlbeteiligung verschiedener Gruppen, usw. Eine solche Untersuchung ist allein deswegen problematisch, weil die Kategorisierung der Berufsgruppen im Parlament von verschiedenen Ländern unterschiedlich gehandhabt wird.<sup>31</sup> Zudem ist die Gefahr sehr hoch, weitere relevante Einflussfaktoren einfach zu vernachlässigen. Um diese Probleme zu umgehen, wurde ein einfacherer Ansatz gewählt: der Anteil der Rechtsanwälte (als der Gruppe unter den Freiberuflern, die den Klägern am meisten am Herzen lag) und Unternehmer vor der Einführung von Transparenzpflichten wurde mit deren Anteil nach der Einführung von Transparenzpflichten verglichen. Es wurden acht Länder analysiert.<sup>32</sup> Pro Land liegen bis zu vier Beobachtungen vor (Ober-, Unterhaus; Rechtsanwälte, Unternehmer). Insgesamt verfügen wir über

---

*sind, ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu offenbaren, die Offenlegungspflicht von Parlamentsmitgliedern oder anderen Inhabern öffentlicher Ämter anders zu beurteilen sein als in Staaten, in denen das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und auf Geheimhaltung von persönlichen Daten einen hohen, teilweise verfassungsrechtlich abgesicherten, Stellenwert hat.*“ Dass der Schutz der Privatsphäre auch in den OECD Ländern einen hohen Stellenwert hat, die verstärkte Transparenzregeln haben, sollte bekannt sein. Nur einige wenige Länder, insbesondere die skandinavischen Länder haben die vom BVerfG genannten Offenbarungspflichten für alle Bürger. Diese sind in unsere Studie nicht eingegangen.

<sup>31</sup> Die Interparliamentary Union verwendet die Informationen, die von den Staaten selbst gegeben werden.

<sup>32</sup> Australien, Kanada, Deutschland, Japan, Niederlande, Neuseeland, Großbritannien, USA.

21 vorher-nachher Vergleiche. Ein systematischer und signifikanter Rückgang von Rechtsanwälten bzw. Unternehmern als Folge der Einführung bzw. Verschärfung von Transparenzpflichten kann ausgeschlossen werden. Diese Ergebnisse dürfen jedoch auch nicht überinterpretiert werden: Die Zahl der untersuchten Länder ist klein. Gemäß USAID hatten im Jahre 2000 34 von 118 berücksichtigten Ländern Transparenzpflichten für Parlamentarier.<sup>33</sup> Die Untersuchung wurde aber auf entwickelte Demokratien mit einem hohen Maß an Rechtsstaatlichkeit beschränkt, um die Gefahr zu verringern, dass *de jure* Vorschriften und die *de facto* Beachtung zu weit auseinander klaffen. Zudem liegen die Zeitpunkte der Einführung strengerer Verhaltenspflichten zum Teil noch nicht lange zurück, so dass Auswirkungen bei zukünftigen Wahlen nicht ausgeschlossen werden können. Dennoch können die Befürchtungen der Kläger als unbegründet gelten. Insbesondere das Argument, dass ein „gläserner Abgeordneter“ ein funktionelles Äquivalent zu wirtschaftlichen Inkompatibilitäten sei und daher auch potentiell verfassungswidrig, ist damit nicht stichhaltig. Denn das Argument basiert auf einem unterstellten Kausalzusammenhang zwischen Verhaltenspflichten und dem Anteil der Freiberufler im Parlament. Dieser ist empirisch nicht feststellbar, da nicht einmal eine eindeutige Korrelation festgestellt werden kann. Eine Kausalität nachzuweisen ist daher erst recht unmöglich. Die Hypothese 1 ist damit verworfen und folglich auch die Annahme, dass Freiberufler sich durch strengere Transparenzpflichten von einer Kandidatur abhalten lassen. Dies gilt – jedenfalls vorläufig – auch für Deutschland, da bei der letzten Wahl die verschärften Transparenzregeln bereits bekannt waren und damit der Effekt bereits hätte wirken müssen, wobei hier die weitere Entwicklung abzuwarten bleibt.

Ein indirekter Effekt von Verhaltensregeln könnte sich ergeben, wenn durch die erhöhte Transparenz bessere Politikergebnisse erzielt werden – oder dies zumindest so wahrgenommen wird.

---

<sup>33</sup> USAID, Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, 2003.

Die von uns getesteten Hypothesen werden hier zunächst genannt:

*Hypothese 2: Strengere Transparenzpflichten korrelieren mit einem niedrigeren wahrgenommenen Niveau von rent-seeking.*

Dahinter steht die Überlegung, dass Abgeordnete, die Einkommen von verschiedenen Interessensgruppen beziehen, weniger häufig gewählt werden bzw. dass Parlamentarier solche Vorteile nicht mehr akzeptieren, weil sie antizipieren, nicht wiedergewählt zu werden.

*Hypothese 3: Strengere Transparenzpflichten korrelieren mit einem niedrigeren wahrgenommenen Niveau politischer Korruption.*

Während rent-seeking zwar oft als verschwenderisch bezeichnet wird, ist Korruption illegal. Wenn striktere Transparenzregeln es einfacher machen, politische Korruption zu entdecken, dann wäre zu vermuten, dass diese weniger häufig vorkommt.

*Hypothese 4: Strengere Transparenzpflichten korrelieren mit höherer wahrgenommener gesetzgeberischer Effektivität.*

Hierhinter steht die Annahme, dass - aufgrund von Hypothese 2 und 3 - Abgeordnete sich weniger auf Sonderinteressen, sondern auf das Gemeinwohl konzentrieren.

*Hypothese 5a: Strengere Transparenzpflichten korrelieren mit höheren Haushaltsdefiziten.*

Wenn strengere Transparenzregeln dazu führen, dass es weniger Abgeordnete gibt, die ihr Einkommen auf dem freien Markt verdienen, dann könnte argumentiert werden, dass die verbliebenen Abgeordneten weniger Hemmungen haben, staatliche Defizite anzuhäufen.

Alternativ könnte allerdings auch gerade umgekehrt argumentiert werden:

*Hypothese 5b: Strengere Transparenzpflichten korrelieren mit niedrigeren Haushaltsdefiziten.*

Wenn striktere Transparenzregeln zu weniger rent-seeking führen, werden weniger Ausgaben anfallen, mit denen überflüssige Projekte von Partikularinteressengruppen finanziert werden.

*Hypothese 6: Strengere Transparenzpflichten korrelieren mit höherem Vertrauen in das Parlament.*

Vertrauen kann interpretiert werden als Vertrauenswürdigkeit, die Bürger ihren Parlamentariern zuschreiben. Transparenzregeln sind dagegen institutionalisiertes Misstrauen, welches den Bürgern erlaubt, ihre Abgeordneten auf potentielle Interessenkonflikte zu überprüfen. Sie brauchen daher weniger Vertrauen, da sie in der Lage sind, ihre Einschätzungen auf Fakten zu stützen. Wenn ein geringeres Vertrauen in Abgeordnete durch Hörensagen oder Medienberichte verursacht war und nicht auf Fakten beruhte, dann sollte eine Offenlegung zu einer Steigerung des Vertrauens führen. Allerdings ist der umgekehrte Fall ebenso denkbar. Wenn die Bürger darauf vertrauten, dass keine monetären Einflüsse von Sonderinteressen vorlagen und sie durch eine Offenlegung davon erfahren, kann genau das Gegenteil eintreten, jedenfalls kurz- und mittelfristig.<sup>34</sup>

Bei der empirischen Analyse der indirekten Effekte sind wir ländervergleichend vorgegangen. Unser Universum besteht aus 118 Ländern, die von USAID kodiert wurden. Alle untersuchten Länder fallen in eine von drei Gruppen: (1) keine Transparenzregeln, (2) Transparenzregeln mit Offenlegung gegenüber bestimmten Gremien, aber nicht der Öffentlichkeit und (3) Transparenzregeln mit Offenlegung vor breiter Öffentlichkeit.<sup>35</sup> Dies ist eine wenig differenzierte Kategorisierung, aber bislang die einzige, die für eine große Zahl von Ländern vorliegt. Durch die Kategorisierung wird zudem ausschließlich die *de jure* Situation erfasst. Die faktische Umsetzung könnte allerdings in vielen Ländern nicht mit der formellen Gesetzgebung identisch sein.<sup>36</sup>

<sup>34</sup> C. Wilcox, Transparency and Disclosure in Political Finance: Lessons from the United States, in: Paper prepared for presentation at the Democracy Forum for East Asia conference on political finance, June, 2001, erhältlich unter: <<http://www9.georgetown.edu/faculty/wilcox/Disclosure.pdf>>, S. 10.

<sup>35</sup> USAID, Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, 2003.

<sup>36</sup> M. Pinto-Duschinsky, Financing Politics: A Global View, in: Journal of Democracy 13 (2002), S. 69, S.

Weiter kann nicht ausgeschlossen werden, dass strengere Transparenzregeln als Folge politischer Skandale eingeführt werden. Dann aber wären die Skandale die erklärende Variable und die Transparenzregeln die zu erklärende. Anders formuliert: wir können nicht ausschließen, dass umgekehrte Kausalität vorliegt.<sup>37</sup> Die abhängigen Variablen werden mit Sicherheit nicht nur von Transparenzregeln determiniert. Deshalb haben wir zunächst jeweils den Einfluss einer Zahl von Standarderklärern geschätzt, dann unsere Transparenzvariable eingefügt und für den Fall, dass sie signifikant war, deren Robustheit durch die Einfügung weiterer Kontrollvariablen kontrolliert.<sup>38</sup>

Transparenzregeln haben (bisher) keinen signifikanten Einfluss auf die untersuchten Variablen wie Vertrauen in Parlamente oder wahrgenommene Korruptionsniveaus. Ein gewisser Effekt zeigt sich allerdings bei der Größe des Budgetdefizits; es ist bei schärferen Transparenzregeln geringer, was auf die reduzierte Möglichkeit von *rent-seeking* zurückzuführen sein könnte.<sup>39</sup> Das die Effekte von Transparenzregeln auf die abhängigen Variablen in der Regel so gering ausgefallen sind, könnte auf folgende Probleme zurückzuführen sein: (1) die Variablen, die für die Transparenzregeln verwendet wurden, sind nicht detailliert genug, um die großen Unterschiede in den rechtlichen Regeln zu erfassen. (2) Erfasst

wird nur die *de jure* Situation, obwohl deren faktische Umsetzung maßgeblich sein dürfte. (3) Viele Staaten haben verschärfte Transparenzregeln erst nach Skandalen eingeführt, etwa die USA nach Watergate, Deutschland nach Bekanntwerden enger Verflechtungen von Abgeordneten mit verschiedenen Großunternehmen und Kanada nach verschiedenen Korruptionsaffären. (4) Weiterhin können verschärfte Transparenzregeln, wie oben beschrieben, kurzfristig andere Effekte haben als langfristig. Während kurzfristig etwa das Vertrauen in das Parlament zurückgehen kann, kann es langfristig gestärkt werden.

#### IV. Ausblick

Das vor dem Bundesverfassungsgericht vorgebrachte Argument, dass verschärfte Transparenzregeln Freiberuflern oder Anwälten die Übernahme eines Mandats erschweren bzw. unmöglich machen und somit gegen Art. 48 Abs. 2 Satz 1 und Art. 38 Abs. 1 GG verstoßen würden, da sie faktisch als wirtschaftliche Inkompatibilitäten wirken könnten, ist empirisch nicht haltbar. Denn diese Aussage wagt eine Prognose bezüglich des Individualverhaltens von Abgeordneten, die empirisch nicht zu beobachten ist. Es sei zudem angemerkt, dass in der empirischen Studie nicht erfasst wird, dass die deutschen Offenlegungsregeln im Vergleich mit anderen betrachteten Staaten weniger scharf sind, d.h. wenn man davon ausgeht, dass sich deutsche Abgeordnete in ihrem Verhalten nicht grundsätzlich von denen in anderen Ländern unterscheiden, dann dürfte in Deutschland noch weniger ein Verzicht auf eine Kandidatur von Freiberuflern zu erwarten sein. Wenn es aber richtig ist, dass verschärfte Offenlegungspflichten nicht zu einem Rückgang von Freiberuflern im Parlament führen, dann ist das Argument der Kläger diesbezüglich unhaltbar. Zudem ist „(d)ie Annahme, ein freiberuflich oder unternehmerisch tätiger Abgeordneter entspreche in besonderer, geradezu prägender Weise dem verfassungsrechtlichen Leitbild des unabhängigen, nur seinem Gewissen unterworfenen Abgeordneten (...) ohne tragfähige Grundla-

80 schreibt dazu: „Laws are one thing: whether they are followed is quite a different matter. In country after country, those investigating political financing receive the warning that laws are a dead letter or are honoured in the breach.”

<sup>37</sup> Ebd., S. 74: „There is no shortage of regulations and subsidies concerning political money – many of them introduced as a response to scandals.“

<sup>38</sup> Formell sieht die Schätzgleichung so aus:  $Y_i = \alpha_i + \beta M_i + \gamma IDR_i + \delta Z_i + \varepsilon_i$ . Das  $Y$  stellt die abhängige Variable aus den Hypothesen 2 bis 6 dar. Der  $M$ -Vektor repräsentiert die Standard-Erklärer für die jeweils geschätzte abhängige Variable,  $IDR$  sind die Transparenzregeln, die nach der o.g. Dreistufung kodiert sind und der  $Z$  Vektor repräsentiert die Kontrollvariablen.

<sup>39</sup> Staaten mit strengen Transparenzpflichten (d.h. solche, in denen die Informationen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden) haben demnach ein Defizit, das um 1,6 Prozentpunkte des BSP geringer ist als in Staaten ohne Transparenzvorschriften. Dies ist also ein substantieller Effekt. Allerdings ist die Transparenzvariable nur auf dem 10% Niveau signifikant.

ge“.<sup>40</sup> Derzeit sind Anwälte im Parlament, verglichen mit ihrem Anteil an der Erwerbsbevölkerung, um fast den Faktor 100 überrepräsentiert: Während sie nur etwa 0,3 Prozent der Bevölkerung stellen, ist etwa jeder vierte Parlamentarier Rechtsanwalt. Dies gilt auch für andere Länder, etwa die USA.<sup>41</sup> Argumente, die eine solche Überrepräsentation normativ rechtfertigen wollen, müssen schon sehr stichhaltig sein.

Die vier Richter, die die infrage stehenden Normen des Abgeordnetengesetzes für verfassungswidrig halten, setzen auf das Vertrauen der Bürger in ihre Abgeordneten: „Wer freie Abgeordnete will, muss auch ein Mindestmaß an Vertrauen aufbringen, dass die vom Volk Gewählten ganz überwiegend mit Umsicht und verantwortlich mit ihrer Freiheit umgehen.“<sup>42</sup> Befragungen zeigen jedoch ganz eindeutig, dass die Bürger dem Parlament gerade nicht vertrauen. Vertrauen ist aber, wie das Bundesverfassungsgericht bereits in dem Diätenurteil festgestellt hat, eine notwendige Voraussetzung für die Demokratie. Handlungsbedarf ist also gegeben. Verhaltensregeln für Parlamentarier erhöhen die Transparenz der parlamentarischen Entscheidungsprozesse. Mehr Transparenz könnte langfristig auch das Vertrauen in Parlamentarier und Parlament wieder erhöhen. Dann könnten Verhaltensregeln sogar demokratiesichernd wirken.

<sup>40</sup> BVerfG (Fn. 5), Rz. 215.

<sup>41</sup> P.S. Herrnson, United States, in: Norris (Hrsg.), *Passages to Power - Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, 1997, S. 187 findet für das Jahr 1992 (also 18 Jahre nach Einführung der Transparenzregeln) einen Anteil von 17% Geschäftsleuten und Bankern im Abgeordnetenhaus der USA, während diese Berufsgruppen nur 12% der Bevölkerung ausmachen. Bei Anwälten sieht es noch anders aus: sie machen nur 0,3% der Bevölkerung aus, aber 34% des Abgeordnetenhauses.

<sup>42</sup> BVerfG (Fn. 5), Rz. 262.

# Ludwig Erhard und die CDU: Eigenorganschaft als Prinzip des Parteienrechts

Prof. Dr. Martin Morlok

## I. Der Fall Ludwig Erhard

Die Frage zu stellen, ob der Vorsitzende einer politischen Partei auch deren Mitglied sein muss, scheint völlig überflüssig zu sein; nicht nur in aller Regel, sondern wohl in allen Fällen sind die Personen, welche die Vorstandsämter innehaben, auch Mitglieder dieser Partei - wie anders sollte es auch sein. Und doch, es scheint nun so zu sein – haben Recherchen des Stern<sup>1</sup> ergeben –, dass Ludwig Erhard nie Mitglied der CDU war, auch nicht zu der Zeit, als er deren Vorsitzender war<sup>2</sup>. Mit den näheren Umständen und Gründen dieser Verweigerung mögen sich Zeithistoriker beschäftigen: Warum trat Ludwig Erhard, der doch für einen wesentlichen Teil die öffentliche Selbstdarstellung der CDU trug, nicht auch in diese Partei ein, nicht einmal dann, als es darum ging, ihren Vorsitz zu übernehmen? Welche parteifeindlichen Ressentiments waren hier wirksam? Die offenbare Weigerung Erhards spielte dann noch einmal eine Rolle, als Adenauer versuchte, Erhard als seinen Nachfolger zu vermeiden.

Juristisch bietet diese merkwürdige Begebenheit Anlass, grundsätzlich über Fragen der Parteimitgliedschaft und über die Leitungsorgane einer Partei nachzudenken. Hier herrscht noch weitgehende Ungewissheit, richtiger ist zu formulieren: Diese Fragen haben bislang keine Aufmerksamkeit gefunden und sind demgemäß kaum oder gar nicht bearbeitet. Das innerparteiliche Organisationsrecht ist eine weitgehend unbearbeitete Materie<sup>3</sup>, Aufmerksamkeit gefunden haben fast

<sup>1</sup> <http://www.stern.de/politik/deutschland/587764.html?q=Ludwig%20Erhard>.

<sup>2</sup> <http://www.stern.de/politik/deutschland/587764.html?q=Ludwig%20Erhard>.

<sup>3</sup> Als Ausnahme für eine umfassende Darstellung sei hier

nur Probleme der innerparteilichen Demokratie. Soweit ersichtlich hat sich die Disziplin, die sich um die Eigenarten der verschiedenen rechtlichen Organisationstypen kümmert, die zivilistische Gesellschaftsrechtslehre, damit nicht befasst.

## II. Die Aussagen des Allgemeinen Verbandsrechts

Die Frage, ob der oder die Vorsitzende einer Partei, überhaupt die Mitglieder des Vorstandes einer Partei auch deren Mitglieder sein müssen, stellt sich in gesellschaftsrechtlicher Terminologie dar als die Frage, ob für die politischen Parteien das Prinzip der Selbstorganschaft gilt, ob also nur Mitglieder der Partei die Organe der Partei besetzen dürfen<sup>4</sup>. Ausdrückliche Aussagen hierzu enthält das PartG nicht. Damit liegt es nahe, sich zunächst über die allgemeinen Strukturen des Verbandsrechts zu informieren, um vor diesem Hintergrund mögliche Besonderheiten des Parteienrechts herauszuarbeiten.

### 1. Organschaft und Organwalter

Das Bezugsproblem der Besetzung von Organen einer Organisation besteht darin, dass auch eine organisierte Personenmehrheit weder rechtlich noch tatsächlich handlungsfähig ist, wenn sie nicht über Organe verfügt, deren Handeln und deren Entscheidungen als Handlungen und Entscheidungen der organisierten Personenmehrheit gilt. Dies gilt sowohl im Außen- wie im Innenverhältnis. Das Handeln der Organe wird der Organisation, für die sie steht, zugerechnet<sup>5</sup>. Näherhin ist mit *Wolff* zu unterscheiden zwischen der Einrichtung einer innerorganisatorischen Stelle, der bestimmte Aufgaben und Zuständigkeiten

auf das mittlerweile aber bereits mehr als dreißig Jahre alte Werk von *K.-H. Seifert*, *Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland*, 1975, S. 179 ff., verwiesen.

<sup>4</sup> Zur knappen Darstellung der Selbstorganschaft siehe *K. Schmidt*, *Selbstorganschaft*, in: *Gedächtnisschrift für Brigitte Knobbe-Keuk*, 1997, S. 307 ff.

<sup>5</sup> Auch für die Zivilistik wichtig geworden ist die Terminologie, die *Hans J. Wolff* entwickelt hat, *Organschaft und juristische Person*, Bd. 2, *Theorie der Vertretung*, 1934; derselbe, *Verwaltungsrecht II*, 3. Auflage 1970, § 74=S. 42 ff.



zugeordnet sind (mit den Worten von *Wolff*: ein Zuständigkeitskomplex), und den Personen, welche die dem Organ zugewiesenen Kompetenzen wahrnehmen, den *Organwaltern*<sup>6</sup>. Selbstorganschaft bedeutet dann, dass als Organwalter nur Mitglieder des jeweiligen Verbandes in Betracht kommen.

## 2. Selbstorganschaft im Recht der Personengesellschaften

Der Grundsatz der Selbstorganschaft ist anerkannt für die Personengesellschaften. Nur (persönlich haftende) Gesellschafter können die Gesellschaft organschaftlich vertreten<sup>7</sup>. Für die Selbstorganschaft bei den Personengesellschaften lassen sich zwei Arten von Gründen angeben. Zum einen ist bei der Personengesellschaft die Selbstorganschaft sozusagen deren natürliches oder strukturelles Organisationsprinzip, die persönlich haftenden Gesellschafter haben kraft ihrer Gesellschafterstellung das Recht zur Geschäftsführung und zur Vertretung, sie sind sozusagen geborene Vertreter der Gesellschaft, nicht erst „gekorene“, wie es eine Organisation mit körperschaftlicher Struktur braucht. Die Personengesellschaft „hat“ Organe und muss diese nicht erst durch Bestellung „erhalten“, sie stellt die „Ist-Struktur“ bei der Personengesellschaft dar<sup>8</sup>. In der Sache wird damit eine Sicherung einer verantwortlichen Unternehmensleitung erreicht, weil die Steuerbefugnis der persönlich haftenden Gesellschafter sowohl die Mitgesellschafter wie auch die Gläubiger vor erkennbar unverantwortlichen Entscheidungen sichern soll<sup>9</sup>.

## 3. Recht der körperschaftlichen Verbände

Für Organisationen mit einer körperschaftlichen Struktur wird der Grundsatz der Selbstorgan-

schafft nicht für zwingend erachtet, hier können auch Organisationsfremde zu Organwaltern bestellt werden. Dies ist insbesondere auch für den Verein anerkannt<sup>10</sup>.

Allerdings sieht man bei Vereinen auch, dass besondere Arten von Vereinen bzw. Vereine mit besonderer Zwecksetzung möglicherweise anderes erfordern. Ein bestimmter Vereinszweck könne die Selbstorganschaft verlangen<sup>11</sup>. Diesen Besonderheiten kann am einfachsten durch eine einschlägige Satzungsbestimmung entsprochen werden. Die Frage nach der verpflichtenden Selbstorganschaft taucht also nur dann auf, wenn in solchen Vereinen wegen der Selbstverständlichkeit der Auswahl der Organwalter aus dem Kreis der Mitglieder keine Satzungsregelung getroffen wurde und nunmehr in außergewöhnlichen Situationen ein Außenstehender gewählt werden soll. Immerhin findet sich in § 9 Abs. 2 GenG die Einschränkung, dass die Mitglieder des Vorstandes und des Aufsichtsrats Genossen sein müssen<sup>12</sup>.

An dieser Stelle ist aber auch zu vermerken, dass diese Diskussion sich beschränkt auf die Organisationstypen des Zivilrechts. Die Körperschaften des öffentlichen Rechts werden in diese Erörterung nicht einbezogen. Politische Parteien sind im deutschen Recht zwar grundsätzlich nach ihrer Rechtsform zivilrechtliche Vereine, sie werden aber durch Art. 21 GG und durch die Bestimmungen des Parteiengesetzes öffentlich-rechtlichen Sonderregelungen unterworfen, so dass das normale Vereinsrecht nur in modifizierter Weise gilt. Für die Parteien ist angesichts ih-

<sup>6</sup> *Hans J. Wolff*, *Organschaft*, Bd. 2, S. 224 ff.; *derselbe*, *Verwaltungsrecht III*, § 74 IV.b=S. 55.

<sup>7</sup> *K. Schmidt*, *Selbstorganschaft*, in: *Gedächtnisschrift für Brigitte Knobbe-Keuk*, 1997, S. 309 m.w.N.; *J. Schürnbrand*, *Organschaft im Recht der privaten Verbände*, 2007, 242 ff., ebenfalls m.w.N.

<sup>8</sup> *K. Schmidt*, a.a.O., S. 310 f., s.a. *F. Küble/H.-D. Assmann*, *Gesellschaftsrecht*, 6. Auflage 2006, S. 23.

<sup>9</sup> S. nochmals *K. Schmidt*, a.a.O., S. 251 ff. m.w.N.

<sup>10</sup> *B. Reichert*, *Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts*, 11. Auflage 2007, Rdnr. 1089; *E. Sauter/G. Schweyer/W. Waldner*, *Der eingetragene Verein*, 18. Aufl. 2006, Rdnr. 253; *K. Stöber*, *Handbuch zum Vereinsrecht*, 8. Aufl. 2000, Rdnr. 248; OLG Köln, Beschluss vom 20.09.1991 – 2 Wx 64/90, NJW 1992, 1048 (1049).

<sup>11</sup> *B. Reichert*, *Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts*, 11. Auflage 2007, Rdnr. 1089a; *E. Sauter/G. Schweyer/W. Waldner*, *Der eingetragene Verein*, 18. Aufl. 2006, Rdnr. 253; *K. Stöber*, *Handbuch zum Vereinsrecht*, 8. Aufl. 2000, Rdnr. 248.

<sup>12</sup> Vgl. auch *P. Pöhlmann/A. Fandrich/J. Bloehs*, *Kommentar zum Genossenschaftsgesetz*, 3. Aufl. 2007, § 9 Rdnr. 7 ff.; *V. Beuthien*, *Kommentar zum Genossenschaftsgesetz*, 14. Aufl. 2004, § 9 Rdnr. 4.

rer insbesondere verfassungsrechtlichen Sonderstellung immer zu fragen, ob das zivile Vereinsrecht nur in abgewandelter Weise gilt oder in einzelnen Aspekten durch öffentlich-rechtliche Sonderregelungen verdrängt wird.

#### 4. Politische Parteien

In der Tat stellen Parteien einen Sondertypus von Organisation dar. Sie sind durch einige Besonderheiten gekennzeichnet, aus welchen möglicherweise doch die Selbstorganschaft als verpflichtend zu folgern ist. Nach der Literatur gilt die Selbstorganschaft auch für Vereine, wenn sie satzungsmäßig festgelegt ist, wenn sie in ständiger Übung praktiziert wird oder wenn der Vereinszweck es verlangt<sup>13</sup>. Es spricht dies dafür, dass nur Mitglieder ein Vorstandsamt innehaben können. Es ist in der Praxis eine bare Selbstverständlichkeit, dass nur Mitglieder in Parteiorgane gewählt werden. Angesichts dieser Selbstverständlichkeit ist in den meisten Satzungen die Selbstorganschaft gar nicht aufgeführt, eine Ausnahme macht – für unseren Fall bemerkenswerterweise – die CDU, die dies in § 6 Abs. 2 ihrer Satzung ausdrücklich vorsieht!<sup>14</sup> Angesichts der ständigen Übung, dass Parteien ihre Organe durch Mitglieder besetzen, könnte man die Selbstorganschaft für politische Parteien bereits für begründet halten und unsere Frage für beantwortet ansehen. Der Verweis auf die ständige Übung allein ist aber wissenschaftlich unergiebig. Es geht vielmehr gerade darum, die Gründe herauszuarbeiten, die hinter dieser ständigen Übung stehen. Eine aufgeklärte Rechtswissenschaft will sich ja ungern der nackten Faktizität beugen, sondern die guten Gründe aufspüren, die hinter einer regelmäßigen Praxis stehen, um in Grenzfällen dann eben mit Gründen argumentieren zu können. Auch die Formel vom Vereins-

zweck ist als solche noch nicht aussagekräftig, muss vielmehr kleingearbeitet werden.

### III. Besonderheiten politischer Parteien

Die Besonderheiten der Parteien, die das Prinzip der Selbstorganschaft nahe legen, liegen in der „Natur“ der Parteien, also präziser gesagt, in besonderen Eigenschaften, welche die Parteien als besondere Art von Organisationen haben. Die Parteien sind zum einen dadurch gekennzeichnet, dass eine gemeinsame Überzeugung ihrer Mitglieder mit zu ihren Grundlagen gehört, und der Versuch, diese Überzeugungen und Interessen politisch durchzusetzen, auch die *raison d'être* der Parteien darstellt. Parteien sind also *Tendenzorganisationen* (dazu III. 3.).

Zum anderen liegt eine Besonderheit der Parteien darin, dass sie in permanentem scharfen Konkurrenzkampf mit anderen Parteien stehen, sich von diesen abheben möchten und in der Gunst des Publikums, insbesondere der Wähler, in Konkurrenz mit diesen besser abschneiden möchten. Sie sind insofern *Wettbewerbsorganisationen* (dazu III. 4.).

Weiter sind die Parteien anders als die sonstigen Vereine auch spezifisch verfassungsrechtlich unterlegt durch Art. 21 GG. Insbesondere sind sie auf die innerparteiliche Demokratie verpflichtet, sie sind also gesteigert *demokratische Organisationen* (dazu IV.).

#### 1. Besonderer verfassungsrechtlicher Status

Wegen ihrer Unverzichtbarkeit für eine parlamentarische Demokratie haben die politischen Parteien durch das Grundgesetz einen besonderen rechtlichen Status erhalten, der sie und ihre Funktionsmöglichkeiten zum einen in besonderer Weise sichert, sie zum anderen aber auch zur Funktionserreichung besonderen Verpflichtungen unterwirft. Die erste Bedeutung von Art. 21 Abs. 1 GG liegt in der Gewährleistung einer spezifischen *Freiheit* der Parteien<sup>15</sup>. Wollte man die Selbstorganschaft für verpflichtend erachten, so

<sup>13</sup> E. Sauter/ G. Schweyer/ W. Waldner, Der eingetragene Verein, 18. Aufl. 2006, Rdnr. 253; K. Stöber, Handbuch zum Vereinsrecht, 8. Aufl. 2000, Rdnr. 248.

<sup>14</sup> Bei den anderen Parteien ist die Satzungslage nicht ganz so eindeutig, Es finden sich dort eher indirekte Ausgestaltungen des Prinzips der Selbstorganschaft. So z.B. in § 11 IIIe des Organisationsstatuts der SPD, welcher für den Fall des Mitgliedschaftsverlust eines Funktionsträgers auch dessen Funktionsverlust anordnet.

<sup>15</sup> Zu den Facetten der Freiheit der Parteien s. M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage 2006, Art. 21 Rdnr. 48 ff.

stellte dies eine Einschränkung der Parteienfreiheit dar – wofür eine besondere Rechtfertigung nötig ist. Eine solche Rechtfertigung kann sich ergeben aus Funktionseigenarten der Parteien, aber auch aus der Verfassung selbst, insbesondere ist an die Verpflichtung auf die innerparteiliche Demokratie in Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG zu denken, wie noch darzulegen sein wird (IV.).

## 2. Öffentlichkeit und Authentizität der Parteien

Parteien sind Organisationen, die sich an den Bürger wenden, ja, bei der Ermittlung des politischen Willens der Bürger und dessen Transformation in verbindliche staatliche Entscheidungen eine ausschlaggebende Rolle spielen. Im Hinblick hierauf kann von einem verfassungsrechtlichen Status der Öffentlichkeit der Parteien gesprochen werden<sup>16</sup>. Die Bürger sollen wissen, wer hinter einer Partei steht und wofür eine Partei steht. Die Verfassung selbst hat dies für die Finanzen statuiert in Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG im Gebot der Finanztransparenz, welches dann in §§ 23 ff. PartG im Einzelnen ausgeführt wurde.

An anderer Stelle hat das PartG die Klarheit der Selbstdarstellung der Parteien in namensrechtlicher Hinsicht geregelt, § 4 PartG. Weiter muss eine Partei sich mit einem bestimmten Programm identifizieren und dieses der Öffentlichkeit bekannt machen (siehe § 6 Abs. 1 S. 1 und Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PartG). Für unseren Zusammenhang ist besonders einschlägig die Verpflichtung aus § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 PartG, wonach die Parteien die Namen der Vorstandsmitglieder und ihre Funktionen dem Bundeswahlleiter mitzuteilen haben. Die Mitglieder des Vorstandes finden also kraft dieser Verpflichtung ein hervorgehobenes öffentliches Interesse – weil sie als für die Partei repräsentativ angesehen werden.

Schließlich mag auch noch § 2 Abs. 1 PartG erwähnt werden, wonach Parteien Vereinigungen von Bürgern sind, die im Regelfall – so ist interpretierend hinzuzufügen – selbst diese Partei betreiben und dies nicht fremden Geschäftsbesor-

gern überlassen. Auch die Regel in § 26 Abs. 4 PartG, wonach die Mitarbeit in einer Partei in der Regel unentgeltlich erfolgt, bestätigt dies. Eine Partei handelt durch ihre Mitglieder und stellt sich über ihre Mitglieder der Öffentlichkeit dar. Die Identifikation der Partei mit ihren Mitgliedern und auch mit den Mitgliedern ihres Vorstandes klingt schließlich auch in § 2 Abs. 2 Nr. 1 PartG an, wonach die für die politischen Beteiligungsrechte konstitutive Staatsangehörigkeit auch bei der Mehrzahl der Mitglieder und der Mitglieder des Vorstandes gegeben sein muss. Man könnte dies ein parteirechtliches *Authentizitätsprinzip* nennen. Wer für die Partei spricht, soll dies aus (immer nur zu vermutender) Identifikation mit der Partei machen, nicht als extern angeheuerter Schönredner. Wer für die Partei steht, soll Fleisch vom Fleische der Partei sein. Die Annahme, wesentliche Führungsämter, gerade der Parteivorsitz, könnten in die Hand eines Nichtmitgliedes, etwa eines Kommunikationsprofis, gelegt werden, widerspricht dieser Wertung von GG und PartG zutiefst. Insofern resultiert aus der verfassungskräftigen Verpflichtung der Parteien auf eine klare öffentliche Selbstdarstellung ein deutliches Argument für die Pflicht zur Selbstorganschaft der Parteien.

## 3. Parteien als Tendenzorganisationen

Parteien setzen sich aus Mitgliedern zusammen, welche ähnliche Interessen und Überzeugungen verfolgen, jedenfalls in einem gewissen Spektrum ähnliche Weltdeutungen teilen, man mag auch von Weltanschauungen oder Ideologien sprechen. Jedenfalls ist eine solche Übereinstimmung in den politischen Zielen die Basis für das Zusammenwirken in einer Partei. Wesentlich ist eine gewisse Homogenität in den Überzeugungen auch für das innerparteiliche Geschehen. Die Partei als eine Organisation, die Bürger zur *freiwilligen* Mitwirkung motiviert, muss darauf Acht geben, dass die Motivationsbasis der gemeinsamen Überzeugung nicht zu sehr in Frage gestellt wird. Die Reibungsverluste sind zu groß, wenn in einer Partei alles vertreten werden kann. Auch die begrenzte Toleranz mancher Parteimitglieder ist hier anzusprechen – die übrigens

<sup>16</sup> Dazu M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage 2006, Art. 21 Rdnr. 109 ff.

durchaus einen vernünftigen Grund in einer Kampfgemeinschaft hat. Über bestimmte Gemeinsamkeiten muss man sich einig sein, um in der Politik überhaupt etwas zu erreichen. Nicht zuletzt – wie gesagt aus Gründen der Verträglichkeit – innerhalb der Mitgliedschaft darf und muss eine Partei auf eine gewisse Homogenität der Überzeugungen ihrer Mitglieder achten. In diesem Sinne stellt eine Partei eine Tendenzorganisation dar. Das Parteienrecht hat deswegen in verschiedener Weise auch Möglichkeiten ausgeformt, eine solche *Tendenzreinheit* zu pflegen. Die verfassungskräftige Freiheit der Parteien schützt auch diese Tendenzgeprägtheit des innerparteilichen Geschehens. Zum Schutz dieser Tendenzreinheit ist insbesondere die Möglichkeit des Parteiausschlusses nach § 10 Abs. 4 PartG gegeben. Die unwiderlegte Vermutung, man teile die Grundüberzeugungen der Partei, ist Voraussetzung aller innerparteilichen Kommunikation - und für das Recht, daran teilzunehmen<sup>17</sup>. Die sich häufig findende innerparteiliche Rhetorik „unsere Überzeugungen“ oder „wir alle“ zeugen von der faktischen Bedeutung einer solchen Tendenzreinheit.

Die Mitgliedschaft ist nun der formale Ausweis der Tendenzunterwerfung. Durch die Entscheidung zur Mitgliedschaft bekennt sich ein Bürger im Großen und Ganzen zu einer politischen Programmatik einer Partei. Fehlt ausweislich seiner Bekundungen diese Überzeugung oder ändert sie sich später, so darf die Partei ihn wieder ausschließen. Diese selbstverständliche Voraussetzung für die Mitgliedschaft gilt erst recht für herausgehobene Funktionsträger. Wer die Partei an entscheidender Stelle vertritt, von dem ist auch diese formale Identifizierung mit der Partei und ihrer Programmatik zu verlangen. Insofern gilt für Parteien der Grundsatz der Selbstorganschaft.

An dieser Stelle ist noch mal auf Ludwig Erhard zurückzukommen. Es wäre doch spannend zu wissen, welche Vorstellungen ihn daran hinderten, Mitglied der CDU zu werden. Wollte er letzten Endes eben doch kein „Partei-Mensch“ sein?

#### 4. Die Partei als Wettbewerbsorganisation

Parteien stehen miteinander im Wettbewerb. Darauf hat sich das Parteienrecht einzustellen, es ist zu interpretieren als Wettbewerbsrecht<sup>18</sup>. Parteienrecht als Wettbewerbsrecht zu verstehen, heißt, das auf die Parteien anzuwendende Recht so zu interpretieren, dass einerseits deren Chancengleichheit gewahrt wird, aber andererseits auch, dass diese in den Stand gesetzt werden, effektiv am Wettbewerb teilzunehmen, schlagkräftig zu agieren und prägnant öffentlich aufzutreten. Der Schutz der Parteien als Tendenzorganisationen überschneidet sich hier mit den Anforderungen an eine Organisation im Wettbewerb und deckt sich auch teilweise mit der Anforderung an öffentliche klare Darstellung. Zu diesen Bedingungen einer Wettbewerbseffektivität gehört auch die „Gegnerfreiheit“. Tatsächlich enthalten die meisten Parteisatzungen auch Bestimmungen, dass niemand Mitglied der Partei sein dürfe, der zugleich einer anderen Partei angehört<sup>19</sup>. Diese Gegnerfreiheit wird durch die verpflichtende Selbstorganschaft bei den Parteien abgesichert. Damit ist ausgeschlossen, dass das Mitglied einer anderen Partei an führender Stelle für eine Partei agiert. Dies ist, wie gesagt, auch im Sinne einer allgemeinen rechtlichen Ordnung der Demokratie, damit der Bürger weiß, wer wofür steht. So sind etwa im Wahlrecht Verbote zu verstehen, dass eine Partei unter mehreren Namen oder mit mehreren Listen antritt<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> Das gilt auch für das Auftreten von Rechtsanwälten vor Parteischiedsgerichten, dazu *M. Morlok*, Couleurzwang für Rechtsanwälte? Zum Recht der politischen Parteien auf tendenzreine Willensbildung, in: NJW 1991, 1162 ff.

<sup>18</sup> *M. Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Festschrift für D. Th. Tsatsos, 2003, S. 408 ff.

<sup>19</sup> Ausnahmen bilden CDU und CSU in wechselseitigem Bezug aufeinander, ebenso die Regelung bei WASG und Linkspartei vor deren Vereinigung.

<sup>20</sup> S. etwa § 18 Abs. 5 BWahlG oder § 27 BWahlG.

## IV. Der demokratische Charakter politischer Parteien

### 1. Demokratische Repräsentation

Demokratie hat wesentlich etwas mit Selbstbestimmung zu tun. In der repräsentativen Demokratie verlangt dies, wenn schon nicht Identität von Herrschenden und Beherrschten, so doch ein enges Verhältnis von Repräsentierten und Repräsentanten, insbesondere möglichst intensive Rückkopplungen zwischen ihnen. Das grundlegende Konstruktionsprinzip demokratischer Ordnungen ist die Auswahl der Repräsentierten aus dem Kreis der Repräsentanten, selbstbestimmte Repräsentation heißt Vertretung durch jemanden aus dem Kreis der Repräsentierten<sup>21</sup>.

In verschiedenen Zusammenhängen gibt es rechtliche Festlegungen darüber, dass die politischen Repräsentanten aus der Gruppe der Repräsentierten genommen werden. Dies ist für das passive Wahlrecht festgeschrieben, wonach nur passiv wahlberechtigt ist, wer zu den aktiv Wahlberechtigten gehört, also Bürger der entsprechenden Gebietskörperschaften ist<sup>22</sup>. Für den Bundespräsidenten spricht Art. 54 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich aus, dass der politische Repräsentant des deutschen Volkes selbst auch Deutscher sein muss. Für das Amt des Bundeskanzlers findet sich keine einschlägige Bestimmung im Grundgesetz, die Literatur verlangt dies aber<sup>23</sup>. Auch beim Präsidenten des Bundesrates wird überwiegend verlangt, dass dieser trotz des Schweigens von Art. 52 Abs. 1 GG selbst ein Mitglied des Bundesrates sei<sup>24</sup>. Für die Ministerpräsidenten der Länder ergibt sich kein einheitliches Bild. Während einige Landesverfassungen zur persönlichen Qualifikation eines Minister-

präsidenten schweigen, verlangen andere (zum Teil neben einem Mindestalter) die Wählbarkeit zum Landtag als Voraussetzung<sup>25</sup>. Die politische Repräsentation scheint also überwiegend die Rekrutierung der Organwalter aus dem Kreis der Repräsentierten zu verlangen. Dies findet sich auch im Bereich der (kommunalen und funktionalen) Selbstverwaltung<sup>26</sup>. Besonderheiten der Selbstverwaltung, die zweifellos existieren, sind hier nicht weiter zu verfolgen.

Diese Zugehörigkeit des Vertreters zum Kollektiv der Vertretenen ist keine leere Formalie, sondern soll sicherstellen, dass die Repräsentanten die Situation, die Interessen und die Überzeugungen der Vertretenen auch aus eigener Anschauung kennen. Selbstvertretung ist das Prinzip der Demokratie, nicht paternalistisches Eintreten für andere, deren Interessen man genau zu kennen meint.

Dies kann auch für die innerparteiliche Demokratie nicht anders sein. Alle innerparteiliche Bestimmungsmacht über Personen und Programme kommt aus der Mitgliedschaft. Die Wahl in die Organe einer Partei auf dem Parteitag durch die Mitglieder oder deren Delegierte ist nicht nur ein formaler Akt, ihm liegt auch diese materielle Identitätsvorstellung zugrunde. Notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die Wahl in ein innerparteiliches Amt ist die Mitgliedschaft in der jeweiligen Partei, die Wahl ist dann hinreichende Bedingung.

Insofern unterscheidet sich demokratische Vertretung oder Repräsentation von sonstiger rechtsgeschäftlicher Vertretung, welche gerade kein inneres Band zwischen Prinzipal und Vertreter verlangt. Bereits ein formaler Begriff innerparteilicher Demokratie wird deswegen mit umschließen müssen, dass das passive Wahlrecht, zumal die hervorgehobene, Parteimitgliedschaft voraussetzt. Die Beschränkung der passiven

<sup>21</sup> Zu den geistesgeschichtlichen Wurzeln der Identitätsrepräsentation sei verwiesen auf *H. Hofmann*, Repräsentation, 1974, S. 212 ff., 214 ff., 248, 301 ff. – an dieser Stelle ist eine nähere Auseinandersetzung mit dieser geistesgeschichtlichen Tradition nicht einmal ansatzweise möglich.

<sup>22</sup> S. etwa §§ 12 und 15 BWahlG; §§ 1 und 4 LWahlG NRW; §§ 6 und 6b EuWahlG.

<sup>23</sup> S. nur *G. Hermes*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage 2006, Art. 63 Rdnr. 13 m.w.N.

<sup>24</sup> S. etwa *H. Bauer*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage 2006, Art. 52 Rdnr. 19.

<sup>25</sup> S. etwa Art. 46 Abs. 1 Verf. BW, Art. 44 Abs. 2 Verf. Bay, die Hansestädte Bremen und Hamburg erstrecken dieses Erfordernis auf alle Mitglieder des Senats, Art. 107 Abs. 4 Verf. BR und Art. 34 Abs. 3 Verf. HH. Nordrhein-Westfalen hat insofern eine Sonderstellung inne, als dort der Ministerpräsident aus der Mitte des Landtages zu wählen ist, Art. 52 Abs. 1 Verf. NRW.

<sup>26</sup> Vgl. beispw. § 65 BRAO und § 69 BNotO.

Wahlberechtigung auf die Parteimitglieder stellt also eine Vorkehrung zum Schutz gegen Fremdeinflüsse und zur authentischen Vertretung der Parteimitglieder dar.

## 2. Tatsächliche Einflussmöglichkeiten des Vorstandes

Für hervorgehobene Ämter wird dies durch eine weitere Überlegung bekräftigt. Je weiter oben in einer Hierarchie eine Position angesiedelt ist, desto stärker sind typischerweise die dort vorhandenen Entscheidungsspielräume, desto weniger programmiert ist das Handeln in dieser Position, desto größer sind die Möglichkeiten, selbst zu programmieren. Das mag seine rechtliche Unterfütterung im Satzungsrecht haben, das gilt aber auch rein faktisch. Jedenfalls haben diejenigen, die Führungsämter in einer Partei innehaben, den Vorteil, große öffentliche Aufmerksamkeit zu genießen und zwar kraft Amtes. Hinterbänkler und Provinzpolitiker müssen zuerst Kopfstände machen oder Purzelbäume schlagen, um in die Medien zu kommen, die Inhaber der Spitzenämter rufen kraft dieses Amtes zur Pressekonferenz und haben einen vollen Saal. Es wäre eine weltfremde Annahme, dass den Legitimations- und Kontrollinteressen in diesem weichen Teil der Politikformierung genüge getan sei, wenn die Inhaber von Spitzenämtern lediglich ordentlich gewählt sein müssen und ggf. wieder abgewählt werden können. Gerade die Initiativchancen, die Interpretationsmöglichkeiten, die Fähigkeit, Impulse zu setzen, nicht zuletzt auch die Chance, informale Absprachen innerhalb der Partei oder mit anderen Parteien zu treffen, all dies ist zu wichtig, um nicht auch die letzte und förmlich bekräftigte Identifikation mit der Partei verlangen zu sollen.

Damit erweisen sich die Parteien als in verschiedener Hinsicht von den normalen zivilrechtlichen Vereinen gesonderte Organisationen. Das genannte Bündel an Argumenten mit verfassungsrechtlichem und parteigesetzlichem Hintergrund gibt zureichenden Anlass, das Prinzip der Selbstorganschaft für politische Parteien für zwingend zu erachten, auch wenn es in deren Satzungen meist nicht auftaucht. Diese Maxime

gilt von Rechts wegen auch für die Besetzung der Organe der politischen Parteien.

## 3. Weitere Hinweise im Parteiengesetz

Dieses Ergebnis ist noch durch weitere Anhaltspunkte im PartG abzusichern. So kann nach § 10 Abs. 2 Satz 2 PartG die Ausübung bestimmter Mitgliedschaftsrechte (das Stimmrecht) suspendiert werden, wenn eine bestimmte Mitgliedspflicht, nämlich die Pflicht zur Beitragszahlung, nicht erfüllt wurde. Dies kann man so lesen, dass die Parteimitgliedschaft die Grundlage für die Wahrnehmung parteiinterner Rechte ist. Das mag man auch verallgemeinern: Die Mitgliedschaft ist selbstverständliche Voraussetzung dafür, dass man innerparteiliche Rechte wahrnehmen kann. Dies entspricht auch der Körperschaftsidee, dass nämlich die Mitglieder einer Körperschaft über ihr Schicksal selbst bestimmen können, dass aber auch nur die Mitglieder einer Körperschaft diese Bestimmungsrechte haben. Damit haben wir ein deutliches Indiz, dass nur Parteimitglieder den Vorsitz innehaben können, im rechtlichen Sinne zwingend ist dies freilich nicht.

Ein anderer Anhaltspunkt findet sich in § 10 Abs. 4 PartG bei den Gründen für einen Parteiausschluss. Die Parteimitgliedschaft verlangt die Identifikation mit den Grundsätzen der Partei, sprich mit ihrer Programmatik. Wer diese nicht mehr teilt, gibt die Grundlage für die Parteimitgliedschaft auf und kann aus der Partei ausgeschlossen werden, um eben solche Bürger, die andere politische Überzeugungen haben, von der weiteren Mitwirkung in der Partei fernzuhalten. Die Rationalität dieser Regelung aus der Sicht der Partei lässt sich etwa in der Art umschreiben: Wer sich nicht mehr mit unseren Zielen identifizieren kann, soll auch nicht unseren Willensbildungsprozess mitbestimmen können, so nach innen hin, und er soll auch nicht mehr nach außen hin für die Partei auftreten können. Damit soll nicht zuletzt auch Schaden für die Partei abgewendet werden, nach innen wie in der Selbstdarstellung nach außen.

Diese Funktionalität des Parteiausschlusses, diejenigen an der Mitwirkung in der Partei zu hin-

dern, welche sich nicht mehr mit der programmatischen Basis der Partei identifizieren (oder einen anderen Ausschlussgrund verwirklichen, also etwa gegen die Satzung mit Vorsatz verstoßen oder auch sonstige Loyalitätspflichten verletzen und ihr dadurch schweren Schaden zufügen), wäre für einen Grenzfall, aber immerhin einen höchst bedeutsamen Grenzfall, unwirksam, wenn derjenige, der aus der Partei ausgeschlossen ist, wichtige Ämter in deren Organen übernehmen könnte, gar ihr Vorsitzender werden könnte. Der Parteiausschluss wäre insofern seiner Wirksamkeit verlustig gegangen.

Mindestens denkmöglich ist etwa folgende Konstellation: Ein begabter Demagoge setzt sich über das Regelwerk der Partei als Formalkram hinweg, Parteidisziplin fordert er nur dort ein, wo sie ihm selbst nützt, verhält sich sonst aber illoyal zur Partei und wird deswegen ordnungsgemäß ausgeschlossen. Ohne das Prinzip der Selbstorganschaft könnte dieser Politiker – jedenfalls im Gedankenspiel – dann auf dem nächsten Parteitag eine feurige Rede halten und die Mehrzahl der Delegierten für sich gewinnen und zum Parteivorsitzenden gewählt werden. Auf die Wahrscheinlichkeit eines solchen Ereignisses kommt es hier nicht an, wohl aber ist darauf zu achten, dass das Instrument des Parteiausschlusses wirksam bleibt. Es soll für eine Partei möglich sein, aus den gesetzlich benannten Gründen bestimmte Personen von der weiteren innerparteilichen Mitwirkung auszuschließen. Verzichtet man auf die Voraussetzung der Parteimitgliedschaft für innerparteiliche Ämter, so hätte die Partei diese Möglichkeit verloren, anders aber augenscheinlich doch die gesetzliche Wertung in § 10 Abs. 4 PartG. Die Bestimmung legt also nahe, dass es auch aus Rechtsgründen möglich sein muss, jemanden vom Parteivorsitz fernzuhalten, nicht nur mangels einer politischen Mehrheit.

#### 4. Eigenorganschaft bei politischen Parteien und weitere Fragen

Damit ist die hier vertretene These offenbar: Politische Wahlämter innerhalb einer Partei, zumal solche im Vorstand, kann nur einnehmen, wer

dieser Partei selbst auch angehört. Angesichts der zivilrechtlichen Herkunft und Begründung des Prinzips der Selbstorganschaft mag für den Bereich der politischen Parteien der Begriff der *Eigenorganschaft* oder der *authentischen Repräsentation* gewählt werden, um keine irreführenden Assoziationen aufkommen zu lassen. Bei Parteien gibt es durchaus andere Gründe als bei den Gesellschaften des Zivilrechts, auf Mitglieder als Organwalter zu bestehen.

Akzeptiert man die Eigenorganschaft als Rechtsgebot für die politischen Parteien, so ergeben sich weitere Fragen. Insbesondere ist zu klären, welche Rechtsfolgen eintreten, wenn jemand, der persönlich nicht qualifiziert ist, in ein der Eigenorganschaft unterliegendes Organ gewählt wird, konkret also, welche Konsequenzen hatte es, wenn Ludwig Erhard kein Mitglied der CDU war und gleichwohl zu deren Vorsitzenden gewählt wurde. Dieser Fragenkreis ist im Rahmen dieser Abhandlung aber nicht mehr zu bearbeiten. Wegen der Schwierigkeiten, das rechtliche wie tatsächliche Handeln eines Amtswalters nachträglich wieder abzuwickeln und ungeschehen zu machen – was schlicht nicht geht –, dürfte hier wohl zurückzugreifen sein auf die Lehre vom fehlerhaften Bestellungsverhältnis, die aus der Doktrin von der fehlerhaften Gesellschaft entwickelt wurde<sup>27</sup>. Auch der Komplex der innerparteilichen Organstreitigkeiten soll hier nicht mehr berührt werden, hier haben auch die satzungsrechtlichen Ausgestaltungen ihr Anwendungsfeld. Jedenfalls sollte insgesamt aber deutlich geworden sein, dass die Fragen der innerparteilichen Organisation und der innerparteilichen Organe ein rechtswissenschaftlich bislang wenig durchdrungenes Gebiet darstellen. Die Aufdeckung des „Falles“ Ludwig Erhard kann insofern noch für uns heute nützlich sein, als sie darauf aufmerksam gemacht hat.

<sup>27</sup> S. dazu die Darstellung bei *Schürnbrand*, *Organschaft*, a.a.O. (Fn. 7), S. 267 ff. m.w.N.

## Wiedergelesen: Klassiker des Parteienrechts

**Konrad Hesse: Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.**

**Dr. Julian Krüper**

### I. Vorbemerkung

Auf der weiten Flur fachwissenschaftlicher Veröffentlichungen geschieht es immer wieder, dass sich einige Arbeiten erheben über das weite Feld der Durchschnittspublikationen. Solchen Arbeiten wächst dann eine prägende Kraft für die jeweilige disziplinäre Landschaft zu – sie avancieren zu „Klassikertexten“<sup>1</sup>. Dementsprechend widerfährt diese Adelung öffentlich-rechtlichen und auch parteirechtlichen Werken, die für die Dogmatik und Theorie des (Parteien-)Rechts besondere Bedeutung haben. Gerade die ohnehin zum Grundsätzlichen neigende Verfassungsrechtswissenschaft hat besonderes „Klassiker-Potential“.

Ihrer Klassikereigenschaft zum Trotz (oder auch gerade deswegen) erleiden diese Werke aber nicht selten das Schicksal einer Musealisierung und mutieren dabei oftmals zum Objekt leerer wissenschaftlicher Referenz. Sie werden als wissenschaftliche Autoritäten und Legitimationspender funktionalisiert, mit zunehmendem Zeitablauf aber immer weniger auf ihren dauerhaften Gehalt hin befragt. Sie erliegen einer Reduktion ihrer Aussage, da sie von einer kritischen wissenschaftlichen Öffentlichkeit immer weniger rezipiert werden. Es lohnt sich daher von Zeit zu Zeit, einen Blick auf solche Klassiker zu werfen, um durch ihr „Wiederlesen“ neue Einsichten zu gewinnen, sich gewonnener Einsichten zu vergewissern oder sie zu überwinden: Es handelt sich dabei also um eine Art „archäologisches Lesen“.

<sup>1</sup> Im Sinne von P. Häberle, *Klassikertexte im Verfassungsrecht*, 1981.

Mit diesem Beitrag wird eine Reihe eröffnet, die sich einigen klassischen Werken der parteirechtlichen Literatur zuwendet und diese im genannten Sinne einer erneuten Betrachtung unterzieht.

### II. Der Wissenschaftler Konrad Hesse

Das wissenschaftliche Werk *Konrad Hesses* (1919-2005) zeichnet sich dadurch aus, dass er in ausgewählten Beiträgen in verschiedenen Bereichen des Verfassungsrechts prägend gewirkt hat; so weist sein Oeuvre gleich eine Reihe „Klassiker“ im Sinne dieses Beitrags auf. Dazu zählt seine Schrift „Der unitarische Bundesstaat“ (1962), sein in 20. Auflage erschienenes Lehrbuch „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ (zuletzt 1999) wie auch seine Freiburger Antrittsvorlesung über „Die normative Kraft der Verfassung“ (1959). Daneben hat er in einer Reihe weiterer Publikationen und in seiner Zeit als Richter des Bundesverfassungsgerichts (1975-1987) prägend auf das deutsche Verfassungsrecht eingewirkt – so verbindet sich der Begriff der „praktischen Konkordanz“ bis heute eng mit seinem Namen<sup>2</sup>. Aus der Reihe bedeutender Schriften *Hesses* ragen einige besonders heraus: Dazu zählt ohne Zweifel sein Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung 1958 über „Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat“<sup>3</sup>, der – anlässlich seines 50. „Geburtstages“ in diesem Jahr – den Gegenstand der folgenden Betrachtungen bildet.

### III. Historischer Kontext

Die Verfassungsrechtswissenschaft nach dem Krieg betrat auf dem Gebiet des Parteienverfassungsrechts wenn auch nicht völlig, so doch weitgehend unbekanntes Territorium. Zwar hatten bereits im 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert verschiedene Staatsrechtslehrer auf die verfassungsrechtliche Bedeutung politischer Par-

<sup>2</sup> S. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 20. Aufl. 1999, S. 142.

<sup>3</sup> VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff.; s. dort weiter das Korreferat G.E. Kafkas.



teien hingewiesen<sup>4</sup>, insgesamt dominierte aber – z.B. in den Werken Labands, Haenels, Arndts und Bornhaks – weitgehendes wissenschaftliches Desinteresse an den politischen Parteien, was mit Hans Hugo Klein wesentlich mit dem vorherrschenden Verfassungsrechtspositivismus zu erklären ist<sup>5</sup>.

Weder Verfassungsrecht noch Verfassungsrechtslehre der Weimarer Republik trugen der tatsächlichen Bedeutung der politischen Parteien, welche ihnen durch Etablierung eines parlamentarischen Regierungssystems und die Einführung der Verhältniswahl zukam, explizit Rechnung. Eine rechtliche Anerkennung als Staats- oder Verfassungsorgane<sup>6</sup> blieb ihnen versagt.

Die dominierende wissenschaftliche Auseinandersetzung der Weimarer Staatsrechtslehre – der sog. Methodenstreit<sup>7</sup> – tat das Seinige, um die Bildung eines gemeinsamen Standpunkts zur verfassungsrechtlichen Einordnung der politischen Parteien<sup>8</sup> zu hindern. Auch die Ansätze Gustav Radbruchs und Hans Kelsens zeigten keine dauerhafte, konsensstiftende Wirkung – erst das parteienstaatliche Werk Gerhard Leibholz' entfaltete – freilich erst nach dem Niedergang der Weimarer Republik und dem zweiten Weltkrieg – Wirkung<sup>9</sup>.

Das parteienrechtliche Feld lag – nach der erfolgreichen Konstitutionalisierung mit Art. 21 GG, allerdings weit vor dem Erlass eines ersten

Parteiengesetzes 1967 – vergleichsweise brach, als sich die Staatsrechtslehrertagung 1958 erstmals (danach wieder 1985 in Freiburg/CH<sup>10</sup>) den politischen Parteien zuwandte.

#### IV. Bemerkungen zum Inhalt

Berühmt geworden ist der Vortrag *Hesses* vor allem dadurch, dass in ihm erstmals die heute verbreitete und anerkannte „Status-Lehre“ der politischen Parteien grundgelegt wurde<sup>11</sup>, wonach die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien sich gliedert in je einen Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit. Die Status-Lehre dient bis heute als Modell und als Raster zur Erfassung parteienrechtlicher Einzelfragen; sie gewinnt ihre Bedeutung aber nicht allein aus dieser Ordnungsfunktion, wie sie Status-Betrachtungen nicht selten zukommt<sup>12</sup>, sondern wesentlich auch aus ihrer Herleitung und verfassungsrechtlichen Kontextualisierung.

<sup>10</sup> S. dazu die Referate von *M. Stolleis*, *R.A. Rhinow* und *H. Schäffer*, VVDStRL 44 (1986).

<sup>11</sup> Die Status-Lehre wird rezipiert bei *P. Häberle*, NJW 1976, S. 537 ff. (dort übertragen auf den Status der Abgeordneten) sowie in verschiedenen Kommentaren zu Art. 21 GG, unmittelbar bei *Klein*, (Fn. 5), Art. 21 Rn. 255 ff. Klein spricht von den „wegweisenden“ Ausführungen *Hesses*; *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 48 ff.; zum Teil rezipiert bei *C. Gusy*, in: AK-GG, 2001, Art. 21 (mit den Gliederungspunkten Freiheit – Gleichheit – Parteienfinanzierung mit dem Unterpunkt der Öffentlichkeit in Bezug auf Art. 21 I 4 GG); *R. Streinz*, in: H. v. Mangoldt/ F. Klein/ Ch. Starck (Hrsg.), Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 21 Rn. 176 ff.; s. weiter *M. Stolleis*, Parteienstaatlichkeit – Krisensymptome des Verfassungsstaats?, VVDStRL 44 (1986), S. 7 ff., 10, der das *Hesse*'sche Referat (neben anderem) als (wohl im doppelten Sinne) „exemplarisch“ für die verfassungsrechtlichen Grundlagen des Parteiwesens bezeichnet; S. 12 nennt ausdrücklich nochmals die Statuslehre *Hesses*. Dass *W. Henkes* Habilitationsschrift, Das Recht der politischen Parteien, 1964, die über lange Jahre einzige Monographie zu den politischen Parteien, das *Hesse*'sche (Grundsatz-)Referat – soweit ersichtlich – nur an drei (zumeist eher Detailfragen zugewandten) Stellen bemüht, mag man – freilich unter umgekehrten Vorzeichen – auch als eine programmatische Entscheidung ansehen; entsprechend verfährt *Henke* auch mit dem Koreferat *Kafkas*.

<sup>12</sup> Prominent auch die *status*-Lehre *G. Jellineks* in Bezug auf die Grundrechte, s. *dens.*, System der subjektiv öffentlichen Rechte, 1919, S. 86 ff.

<sup>4</sup> *R. v. Mohl*, Encyklopädie der Staatswissenschaften, 1859, S. 150 ff; *J. C. Bluntschli*, Charakter und Geist der politischen Parteien, 1869; *R. Schmidt*, Allgemeine Staatslehre, 1901, S. 243 f.

<sup>5</sup> S. zu alledem dessen Ausführungen: *H. H. Klein*, in T. Maunz/ G. Dürig u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 3, Art. 21, Rn. 45 ff., insbes. 62 ff.

<sup>6</sup> Eine Einordnung, um die es (wesentlich unter dem Rubrum der Leibholz'schen Parteienstaatslehre) auch unter dem GG weitreichende Auseinandersetzungen gab.

<sup>7</sup> *M. Friedrich*, Der Methoden- und Richtungsstreit, AöR 102 (1977), S. 161 ff.; s. jetzt zur Fortwirkung dieser Auseinandersetzung nach dem Krieg *F. Günther*, Denken vom Staat her, 2004.

<sup>8</sup> *Klein*, (Fn. 5), Art. 21 Rn. 73.

<sup>9</sup> Die Leibholz'sche Parteienstaatslehre ist in verschiedenen Werken niedergelegt, der wesentliche Ausgangspunkt ist seine Habilitationsschrift „Das Wesen der Repräsentation unter besonderer Berücksichtigung des Repräsentativsystems“, 1929.

## 1. Zur normierenden Kraft der Verfassung

*Hesse* stellt seine Überlegungen zur verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien ein in den Kontext der normierenden Kraft der Verfassung, die er bereits zum Gegenstand seiner hier schon genannten Freiburger Antrittsvorlesung gemacht hatte. Er unterscheidet dabei mit dem Soziologen *Karl Mannheim*<sup>13</sup> die Bereiche des „rationalisierten Gefüges“ und des „irrationalen Spielraums“ als kennzeichnend für das „soziale Ganze“ und auch für die Organisation eines politischen Gemeinwesens<sup>14</sup>. Das „Parteiwesen“ selbst sei, als der Eigengesetzlichkeit des Politischen zugehörig, typischer Bestandteil des „wesensmäßig nicht Organisierten und Rationalisierten“ und daher in besonderer Weise ein widerständiger Teil des Verfassungsrechts und des Verfassungslebens<sup>15</sup>.

Dies vorausgeschickt, betont *Hesse* das Wechselwirkungsverhältnis von Verfassungsnorm und Verfassungswirklichkeit. Zwar habe erstere kein „von der Wirklichkeit unabhängiges Sein“<sup>16</sup>, weist aber ebenso deutlich darauf hin, dass „der Geltungsanspruch einer Verfassungsnorm (...) mit den Bedingungen seiner Realisierung nicht identisch“ sei<sup>17</sup>. Dementsprechend stellt er fest: „Wirklichkeitsbedingtheit und Normativität der Verfassung lassen sich nur unterscheiden; sie lassen sich weder voneinander trennen noch miteinander identifizieren“<sup>18</sup>. Aus diesem Zusammenhang leitet *Hesse* den dynamischen Charakter der normierenden Kraft der Verfassung ab, die „keine feststehende Größe“ sei<sup>19</sup>, sondern der „Verwirklichung“ mit einem „Willen zur Verfassung“ bedürfe, wie er später in seinen

„Grundzügen“ schreibt<sup>20</sup>. In dieser Anerkennung der Relevanz des Faktischen für das Verfassungsrecht bei *gleichzeitiger* Betonung seines eigenständigen Charakters klingt *Rudolf Smends* „Integrationslehre“ an<sup>21</sup>; gleichzeitig lassen sich die Ausführungen lesen als Nachklang des Weimarer Methodenstreits, wobei *Hesse* gleichermaßen Stellung bezieht gegen den Rechtspositivismus alter Prägung wie gegen den „soziologischen Positivismus“ in der Folge *Carl Schmitts*<sup>22</sup>. Wesentlich für die weiteren Darlegungen *Hesses* ist, dass er sich bei der Bestimmung der verfassungsmäßigen Stellung<sup>23</sup> der Parteien (also ihrer verfassungsrechtlichen Einordnung), wesentlich von ihrer Funktion<sup>24</sup> und deren Eigengesetzlichkeiten leiten lässt, die sich wiederum aus ihrer Einordnung in das demokratische System des Grundgesetzes ergeben.

## 2. Verfassungsrechtliche Funktionen der Parteien

Die verfassungsrechtliche Funktion der Parteien bestimmt sich nach *Hesse* also wesentlich aus ihrem verfassungsrechtlichen Kontext, den er vor allem durch ein pluralistisch verstandenes Demokratieprinzip gebildet sieht<sup>25</sup>. In der Bezogenheit darauf sei erst die eigentliche Tragweite der Klausel von der „Mitwirkung an der politischen Willensbildung“ im Sinne des Art. 21 I 1 GG zu verstehen.

<sup>13</sup> *Ders.*, *Ideologie und Utopie*, 3. Aufl. 1952, S. 97 ff., 99. (zuletzt in 8. Aufl. 1995).

<sup>14</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 12.

<sup>15</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 12, 11, dort auch unter Hinweis auf *G. Radbruch*, *Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts*, HdBdStR I (1930), S. 294, der die „kräftige Eigengesetzlichkeit des Parteiwesens gegenüber dem Normierungswillen des Gesetzes“ feststellt.

<sup>16</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 13.

<sup>17</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 13.

<sup>18</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 13.

<sup>19</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 14.

<sup>20</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 16 ff.,

<sup>21</sup> S. besonders *R. Smend*, *Verfassung und Verfassungsrecht*, 1928; s. dazu jetzt *R. Lhotta* (Hrsg.), *Die Integration des modernen Staates – Zur Aktualität der Integrationslehre Rudolf Smends*, 2005; dort *M. Morlok/A. Schindler*, *Smend als Klassiker: Rudolf Smends Beitrag zu einer modernen Verfassungstheorie*, S. 13 ff.; *R. Lhotta*, *Rudolf Smends Integrationslehre und die institutionelle Rückgewinnung des Politischen im modernen Staat des permanenten Übergangs*, S. 37 ff.

<sup>22</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 12, beiden Richtungen wirft er vor, zu einem „Durchschlagen der bloßen Faktizität“ zu führen; s. allgemein zu den Nachwirkungen des Methodenstreits *F. Günther*, *Denken vom Staat her – Die bundesdeutsche Staatsrechtslehre zwischen Dezision und Integration 1949-1970*, 2004.

<sup>23</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 27 ff.

<sup>24</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 16 ff.

<sup>25</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 17 f.

*Hesse* verabschiedet damit die tradierte Vorstellung von der Demokratie als Herrschaftsform „durch das Volk“ und ersetzt sie durch die in seinen Augen wirklichkeitsangemessene Bestimmung als Herrschaft „für das Volk“<sup>26</sup>. Identitäre Konstruktionen der Demokratie verfehlten gesellschaftlichen Pluralismus und fingierten einen bloß zu transformierenden, eigentlich aber nicht existenten Volkswillen<sup>27</sup>. Dies begründet er wesentlich mit einer wirklichkeitsorientierten Betrachtung der Rolle des Staates. Dieser erschöpfe sich nicht darin, bloße „institutionalisierte Herrschaftsgewalt“<sup>28</sup> zu sein; vielmehr wüchsen ihm in einer pluralistischen und sozial wie technisch hoch ausdifferenzierten Gesellschaft verstärkte Interventionsaufgaben zu: Er wandle sich zum „Sozialstaat“<sup>29</sup> im weiteren Sinne des Wortes. Die Prägung des Staates durch notwendige Elemente der Institutionalisierung („rationalisiertes Gefüge“) einerseits und das Erfordernis staatlicher Responsivität auf das Feld des „irrationalen Spielraums“ der politischen Auseinandersetzung andererseits, verlange nach Einschaltung von Zwischengliedern zur „gestaltenden Formung der Meinungen und Strömungen“, sprich: der Parteien.

Die Konzeption der Demokratie als Herrschaftsform „für das Volk“ nun leitet *Hesse* zu einer Funktionsbestimmung der Parteien. Wesentlich sei dabei die Aufgabe, „politische Führung“ zu gewährleisten, insbesondere das politische Personal zu rekrutieren (Rekrutierungsfunktion)<sup>30</sup>. Daneben weist er ihnen die Funktion zu, politische Alternativen zu formulieren und anzubieten (Oppositionsfunktion)<sup>31</sup>, um den politischen Prozess zu stimulieren und schließlich weist er ihnen die Funktion zu, die Interessen im Bereich der politischen Willensbildung zu bündeln und zu mitteln. Er grenzt sie dabei wesentlich von den Verbänden ab, denen diese Aufgabe in der Sphäre der Gesellschaft zukomme. Die Parteien

operieren danach also gleichermaßen im Vorfeld der politischen Willensbildung (wie die Verbände) – und exklusiv im Bereich der institutionalisierten Willensbildung. Ausdrücklich ausgenommen ist dabei nach *Hesse* der Bereich der Verwaltung, der nicht „der legitime und verfassungsmäßig vorgesehene Ort (der) Einflussnahme“<sup>32</sup> sei.

### 3. Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien

Im Anschluss an seine demokratiethoretische Funktionsbestimmung der Parteien kommt *Hesse* sodann zum eigentlichen verfassungsrechtlichen Kern seiner Ausführungen, zur verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien. Er stellt dabei die Frage, welche Rechtsstellung nötig sei, um die Funktion der Parteien zu garantieren: Ausgehend von den beschriebenen, demokratiethoretisch fundierten Funktionen schließt *Hesse* sodann zurück auf einen insgesamt dreiteiligen Rechtsstatus der Parteien, nämlich den der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit<sup>33</sup>.

#### a. Freiheit

Unter dem Oberbegriff des Status der Freiheit entfaltet *Hesse* ein Panorama verfassungsrechtlich geschützter Freiheiten der Parteien. Ableitungsfundus für diesen Status bilden für ihn dabei die Grundrechte, wesentlich also Art. 5 I 1 GG sowie Art. 8 GG in ihrem Verständnis als „schlechthin konstitutive“<sup>34</sup> Merkmale einer freiheitlich-demokratischen Ordnung. *Hesse* entfaltet den Freiheitsstatus nach außen, nach innen (Art. 21 I 3 GG) und in Richtung auf den Staat als Verbot der Verfestigung der Parteien durch Einbindung in die Staatlichkeit<sup>35</sup>.

Im Hinblick auf die Freiheit von äußeren Einflüssen verweist *Hesse* etwaige Ausgestaltungsambitionen des Staates im Parteiwesen in ihre Schranken: Nur äußerst zurückhaltend solle der

<sup>26</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 20 unter Verweis auf *J. Schumpeter*, *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 2. Aufl. 1950, S. 406 ff.

<sup>27</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 19 f.

<sup>28</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 19.

<sup>29</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 18.

<sup>30</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 21.

<sup>31</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 22.

<sup>32</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 26, dort wiederum mit der Gegenannahme der Rundfunkräte, S. 27.

<sup>33</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 27.

<sup>34</sup> BVerfGE 7, 198, 208.

<sup>35</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 28.

Gesetzgeber auf die innere Ordnung der Parteien einwirken. Die Notwendigkeit, sich zur Wahl zu stellen sowie die Garantie des freien Mandats, so *Hesse*, seien wirkungsvollere Kontrollmechanismen, als eine Vielzahl heteronomer Regelungen<sup>36</sup>. Die Eigenschaft der Parteien als Tendenzbetriebe<sup>37</sup> (*Hesse* spricht von „Gesinnungsgemeinschaften“<sup>38</sup>) wird abgesichert durch eine nur eingeschränkte Bindung der Parteien an die Grundrechte ihrer Mitglieder – zwar entfalten diese Wirkung im Bereich der politischen Willensbildung innerhalb der Partei, jedoch nur bis zur Beschlussfassung. Dementsprechend können bei dauerhaften Verstößen gegen die Parteien- und Sanktionsmaßnahmen verhängt werden.

### b. Gleichheit

Den Status der Gleichheit betrachtet *Hesse* insgesamt als verfassungsrechtlich unproblematisch. Ausgehend von der Konzeption als „schematische“ Gleichheit, differenziert er diesen Status vor allem für den Bereich staatlicher Leistungen und weist dabei auf das Spannungsverhältnis von Chancengleichheit und Chancenverzerrung durch leistungsstaatliche Interventionen hin<sup>39</sup>: Hier deutet sich bereits an, was unter dem Begriff der „abgestuften Chancengleichheit“ später Gegenstand der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung und sodann auch des Gesetzes, nämlich von § 5 I 2, 3 PartG wird. Gleichzeitig legt *Hesse* die wettbewerblichen Strukturen der Parteienstaatlichkeit und die notwendige Neutralität des Staates demgegenüber offen. Parteienrecht ist also öffentliches Wettbewerbsrecht<sup>40</sup>. Eine Differenzierung nach Maßgabe des politischen Erfolgs im Sinne von Wahlergebnissen wird damit also zulässig.

<sup>36</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 31.

<sup>37</sup> S. zur Tendenzreinheit *M. Morlok*, NJW 1991, 1162 (1163).

<sup>38</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 33.

<sup>39</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 37.

<sup>40</sup> *M. Morlok*, FS Tsatsos, 2003, S. 408 ff.; s. dazu auch BVerfGE 111, 382 (404) mit einer deutlichen Rezeption der Wettbewerbsdogmatik, dazu *M. Morlok*, NVwZ 2005, 157 ff.; *S. Jutzi*, ZParl 2005, 375 ff.; *J. Geerlings*, VR 2005, 153 ff.; s.a. *H. H. v. Arnim*, NJW 2005, 247 (251 Fn. 37).

Zu Recht weist *Hesse* auf die Berechtigung eines solchen sachbereichsspezifischen Differenzierungsmaßstabs vor allem auch unter systemstabilisierenden Gesichtspunkten hin. Zwar komme ihm ein „retardierendes Moment“<sup>41</sup> im Hinblick auf die Entwicklung neuer Parteien zu<sup>42</sup>, gleichzeitig erhöhe dies aber auch die Funktionalität des politischen Systems und der politischen Willensbildung.

### c. Öffentlichkeit

Aus der bipolaren Stellung der Parteien als Teil des „Verfassungsgefüges“ einerseits und dem gleichzeitigen Gebot ihrer Staatsfreiheit andererseits leitet *Hesse* die Notwendigkeit eines besonderen dritten Status ab, den der Öffentlichkeit. *Hesse* greift dabei ins Grundsätzliche aus und diagnostiziert allenthalben eine fehlende Vorstellung vom Begriff des Öffentlichen an sich. Als einen wesentlichen Aspekt des Öffentlichen bezeichnet *Hesse* das Element der Verantwortlichkeit. Hier bricht sich die Einkleidung seiner Statuslehre in das Demokratieprinzip und das damit verbundene Erfordernis demokratischer Legitimation Bahn. Öffentlichkeit erschöpft und bezieht sich danach nicht auf das Wirken in oder für die Öffentlichkeit in einem kommunikativen Sinne, sondern wird wesentlich normativ verstanden: Das jeweilige Wirken müsse in „Wahrnehmung einer aufgegebenen Verantwortung“ und um deren Willen geschehen – und schließlich müssen Personen dafür einzustehen haben. Es geht also um „realisierbare Verantwortlichkeit“<sup>43</sup>.

In der deutlichen Herausarbeitung dieses Zusammenhangs liegt ein besonderer Vorzug der *Hesse*'schen Ausführungen, da dem Öffentlichkeitsbegriff (und seinen zahlreichen Derivaten) oftmals ein vor allem partizipativer Gehalt im Sinne einer Allzugänglichkeit beigegeben wird und darüber der legitimationstheoretische Zusammenhang in Vergessenheit gerät. Dementspre-

<sup>41</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 38.

<sup>42</sup> S. zu diesem Komplex insgesamt *J. Köhler*, Parteien im Wettbewerb - Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland, 2006.

<sup>43</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 43.

chend ordnet *Hesse* den Parteien einen voll ausgeprägten öffentlichen Status zu, den er gegenüber dem anderer Vereinigungen als „singulär“<sup>44</sup> bezeichnet: Der Begriff der „politischen Partei“ avanciert damit zu einem Rechtsbegriff, der nicht durch die Begriffe anderer Bereiche beschrieben werden kann und muss.

## V. Einordnung, Bewertung und Ausblick

Die Ausarbeitungen *Hesses* zur verfassungsrechtlichen Stellung der politischen Parteien im modernen Staat beschreiben eindrücklich das Spannungsfeld, in dem sich parteienrechtliche Regelungen des Gesetzgebers bewegen und bewahren müssen. Dieses Spannungsfeld ist bis heute gekennzeichnet durch eine wohlverstandene und notwendige Zurückhaltung gesetzlicher Regelungen das Innenverhältnis der Parteien betreffend. Die Forderung der Staatsferne der Parteien begründet auch eine gewisse Form binnenorganisatorischer Autonomie. *Hesse* baut hier - die parteipolitische Durchformung des parlamentarischen Regierungssystems durchaus bejahend - auf die Regelungs- und Kontrollwirkung von Art. 38 I GG.

Andererseits verlangt der Status der Öffentlichkeit der Parteien als ein Status realisierbarer Verantwortung nach *Mechanismen* der Verantwortungsrealisierung<sup>45</sup>. Diese zu schaffen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Die Wahrnehmung dieser Aufgabe wird umso drängender, je enger die faktische wie rechtliche Verquickung von Staat und Parteien (vor allem im Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung, weiter auch in allen Feldern institutioneller Verbindungen, z.B. bei Rundfunkräten u.ä.) einerseits, und je intensiver die Verquickung von Parteien und Gesellschaft andererseits ausfällt. Insbesondere zu nennen sind hier Unternehmens-, namentlich Medienbe-

teiligungen der Parteien<sup>46</sup> ebenso wie das parteiliche Spendenwesen<sup>47</sup>. Handfeste rechnungslegende Bilanzierungsfragen rücken damit ebenso in den Vordergrund<sup>48</sup>, wie grundlegende Fragen der Grundrechtsberechtigung politischer Parteien – dass es sich bei allen gesetzgeberischen Entscheidungen in diesem Bereich zudem um solche mit „strukturellem Kontrolldefizit“<sup>49</sup> handelt, verschärft die Probleme zusätzlich.

Insofern lässt sich das *Hesse'sche* Plädoyer für einen eigenen, originär öffentlichen Status politischer Parteien (gerade vor dem Hintergrund der Verfassungswirklichkeit der politischen Parteien) auch als ein Gestaltungsauftrag verstehen. Dieser geht dahin, der „realisierbaren Verantwortung“ des öffentlichen Status eine eigene Rechtsform zu geben, die der Parteienfreiheit ebenso Rechnung trägt, wie der Diffusion von Verantwortungszusammenhängen durch die vielgestaltigen Betätigungen politischer Parteien heute.

<sup>44</sup> *Hesse*, (Fn. 3), S. 46.

<sup>45</sup> Die Realisierung von Verantwortung politischer Parteien vollzieht sich im Bereich der Parteienfinanzierung vielfach unter dem Stichwort der Transparenz, s. *Klein*, (Fn. 5), Art. 21 Rn. 435, 470 ff. m.z.w.N.; s. allgemein *J. Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004 (in europäischer Dimension); in einem weiteren Sinne auch *B.W. Wegener*, Der geheime Staat, 2006 (mit historischer Perspektive).

<sup>46</sup> Grundlegend *A. Schindler*, Die Partei als Unternehmer, 2006; s. auch *M. Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006.

<sup>47</sup> S. z.B. *M. Morlok/U. v. Alemann/T. Streit* (Hrsg.), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, 2006.

<sup>48</sup> S. dazu *D. Henzgen*, Rechenschaftslegung politischer Parteien zwischen Pfadabhängigkeit und Eigennutz, Diss. phil. Düsseldorf 2008, i.E.

<sup>49</sup> Vgl. dazu *Th. Streit*, Entscheidung in eigener Sache, 2006, passim.

## Kommunale Mandatsträger sind Abgeordnete

- **Besprechung von BGH, Urteil v. 9.5.2006, 5 StR 453/05, in: NJW 2006, 2050 ff. -**

**Rechtsanwalt Dr. Thilo Streit, LL.M. (UT Austin), Köln<sup>1</sup>**

*In seinem Urteil vom 9. Mai 2006 hat der 5. Strafsenat des BGH die Linie<sup>2</sup> der eher einschränkenden Auslegung der Tatbestände der §§ 331 ff. StGB für Inhaber von Wahlämtern bzw. Mandaten auf kommunaler Ebene fortgesetzt. Der Senat erkennt die wesentlichen Unterschiede der Entscheidungsqualität politisch verantwortlicher, anleitender Abgeordneter bzw. kommunaler Mandatsträger und angeleiteter, innerhalb der Verwaltungshierarchie handelnder Amtsträger an. Die Forderung des Gerichts nach einer Erweiterung der strafbaren Korruptionstatbestände für kommunale Mandatsträger durch den Gesetzgeber wird hingegen nicht hinreichend begründet. Auch schießt die weite Auslegung des § 108e StGB durch den BGH übers Ziel hinaus.*

### A. Zum Sachverhalt

Der Angeklagte S war jahrelang Mitglied des Rats der Stadt Wuppertal. Als Statiker war er eine Art „graue Eminenz“ für Fragen des Bau- und Bauplanungsrechts. Der Angeklagte C beteiligte sich an mehreren Großprojekten in Wuppertal und ließ der zu diesem Zweck gegründe-

ten Scheinfirma des S erhebliche Beträge zufließen, um sich des S Wohlwollen und Unterstützung für seine Projekte zu sichern. In einem konkreten Fall vergab C den Statikauftrag zur „politischen Landschaftspflege“ direkt an S, was letzterer zur Vermeidung eines anstößigen Eindrucks bis dato immer abgelehnt hatte. Da beide sich zunächst nicht auf ein besonders hohes Honorar einigen konnten, erhielt S im weiteren ein zwar hohes, aber nicht offensichtlich übermäßiges Honorar, seine Scheinfirma jedoch einen weiteren, erheblichen Betrag.

Das LG Wuppertal hatte S und C wegen Vorteilsannahme und Bestechlichkeit nach §§ 331 f. StGB bzw. Bestechung und Vorteilsgewährung gemäß §§ 333 f. StGB verurteilt<sup>3</sup>.

### B. Die Entscheidung des 5. Strafsenats

Der Senat hob die diesbezüglichen Verurteilungen auf die Revision der Angeklagten auf. Keine der Alternativen der Amtsträgerschaft des § 11 I Nr. 2 StGB sei bei kommunalen Mandatsträgern gegeben. Eine Ausnahme sei demgegenüber nur möglich, wenn ein kommunaler Mandatsträger mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut wird, die über die Mandats- und Ausschusstätigkeit hinausgehen.

### C. Die einzelnen Entscheidungsgründe

Den Entscheidungsgründen ist zum Teil nur schwer zu folgen. Sie scheinen sich aus verschiedenen Herangehensweisen zu speisen, denen aber letztlich die gleichen Grundgedanken zugrunde liegen. Redundant sind jedenfalls die Ausführungen zu den „teleologischen“ Gründen für die Gleichbehandlung kommunaler Mandatsträger mit Abgeordneten<sup>4</sup> sowie zur Spezialität von § 108e StGB zu den §§ 331 ff. StGB<sup>5</sup>.

Zunächst erläutert der Senat ohne weitere Angaben – solche waren auch nicht nötig –, dass es sich bei den Mitgliedern der Organe kommunal-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Rechtsanwalt der Sozietät DLA Piper, Köln, und ehemaliger wissenschaftlicher Mitarbeiter des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Ein besonderer Dank gilt Frau RA'in Alexandra Bäcker für ihre anregende Unterstützung.

<sup>2</sup> Vgl. etwa BGH NJW 2004, 3569 ff., Urteil v. 28.10.2004 – Az. 3 StR 301/03. Hierzu M. Deiters, MIP 12 (2004/05), 18 ff.

<sup>3</sup> Darüber hinaus ausgesprochene Verurteilungen wegen Steuervergehen und die diesbezüglichen Äußerungen des BGH sollen hier außen vor bleiben.

<sup>4</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2052 f. Rn. 28 f.).

<sup>5</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2054 Rn. 37 ff.).

ler Selbstverwaltungskörperschaften nicht um Beamte bzw. Richter i.S.d. § 11 I Nr. 2a StGB handelt.

Im Weiteren geht das Gericht auf die Amtsträgerschaft i.S.d. § 11 I Nr. 2b, 2c StGB ein und lehnt diese ab. Dafür gibt es eine Reihe von Gründen an, denen sich zu nähern durchaus lohnt.

### I. „Historische Gründe“

Im Rahmen einer als „historische“<sup>6</sup> Analyse bezeichneten Argumentation macht der BGH zunächst deutlich, dass Abgeordnete dem Begriff „Amtsträger“ nicht unterfallen und untermauert dies mit der Regelung des § 108e StGB. Ohne dafür an dieser Stelle eine weitere Begründung anzugeben denn jener, dass der Gesetzgeber die kommunalen Amtsträger in § 108e StGB einbezogen habe, da er von einer fehlenden Strafbarkeit nach §§ 331 ff. StGB ausgegangen sei, lässt es der BGH hier jedoch an jeder weiteren Ausführung mangeln. So fehlen Ausführungen zu der Frage, weshalb sich das Gericht der Analyse des Gesetzgebers anschließt. Es wird also nicht deutlich, weshalb der Senat die kommunalen Mandatsträger Abgeordneten gleichstellt. Die Argumentation des BGH mutet daher doch etwas lustlos ob des gefundenen Ergebnisses an, zumal hier durchaus die Möglichkeit bestanden hätte, dem Gesetzgeber mitzuteilen, dass seine die Identifikation annehmende Gesetzesbegründung falsch bzw. bedenklich war<sup>7</sup>.

### II. „Systematische Gründe“

Auch bei den „systematischen“ Gründen<sup>8</sup> äußert der Senat einzig, dass die Vorschrift des Stimmenkaufs sich in § 108e StGB finde, die für Bestechlichkeit von Amtsträgern in § 332 StGB. Deshalb könnten Abgeordnete nicht Amtsträger

sein. Dem wird man so folgen können. Schuldig bleibt der Senat jedoch auch hier eine Antwort auf die Frage, warum denn nun kommunale Mandatsträger Abgeordnete sind. Einzig in dem Satz, dass eine Spezialregelung für von § 108e StGB erfasste Abgeordnete bestehe, liegt ein Hinweis, dass der BGH vom Wortlaut des § 108e StGB ausgehend eine Anwendung der §§ 331 ff. StGB auch auf kommunale Mandatsträger ablehnt. So gelingt dem Senat zwar eine systematische Begründung für den Ausschluss von Parlamentsabgeordneten von der Amtsträgerschaft des § 11 I Nr. 2 StGB, für die Gleichstellung kommunaler Mandatsträger mit Abgeordneten verbleibt es aber beim bloßen Wortlautargument aus § 108e StGB.

### III. „Teleologische Gründe“

Überzeugender sind hingegen die Ausführungen des Senats zu seiner „teleologischen“ Auslegung der §§ 11 I Nr. 2, 331 ff. StGB<sup>9</sup>. Hier bringt der BGH richtigerweise das systematische Argument vor, dass es sich bei der Art der Entscheidungsfindung der kommunalen Mandatsträger um eine pluralistische und repräsentative handele, die vom einzelnen Mandatar unvertretbar vorgenommen werde, während exekutive Entscheidungen stets auch von einem anderen Amtsträger getroffen werden können. Obgleich der BGH wesentliche Unterschiede zu „echten“ Parlamentariern sieht, etwa bei persönlicher Betroffenheit oder Immunität, hält er an dieser Unterscheidung fest. Dies ist – wie im Weiteren darzustellen sein wird – sachgerecht, überrascht aber doch ob der Menge der Gegenargumente, die der Senat vorbringt: Insbesondere macht er deutlich, dass die kommunalen Volksvertretungen eher der Exekutive denn der Legislative zuzuordnen sind, da ihre Aufgabenstellung letztlich die praktische Erledigung konkreter Verwaltungsaufgaben sei.

Das Gericht entscheidet sich für eine Zuordnung der einzelnen Mandatsträger zu einer der parlamentarischen eher entsprechenden Entscheidungsqualität und nicht für eine rein funktionale Zuordnung der kommunalen Selbstverwaltung

<sup>6</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2052 Rn. 26).

<sup>7</sup> Zu Urteilen, die in der Vergangenheit kommunale Mandatsträger durchaus unter die Amtsträger des § 11 I Nr. 2 StGB einordneten vgl. insb. *K. Marel*, StraFo 2003, 259 (259). S. insb. auch LG Köln NStZ-RR, 2003, 364 ff. Vgl. aber auch die Anmerkung von *B. Heinrich*, NStZ 2005, 197 (202 f.) hierzu.

<sup>8</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2052 Rn. 27).

<sup>9</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2052 f. Rn. 28 f.).

zur Exekutive<sup>10</sup>. An der Menge der vorgebrachten Gegenargumente wird jedoch auch hier deutlich, dass der Senat mit dem von ihm gefundenen Ergebnis durchaus nicht glücklich ist.

Für die Frage nach der Amtsträgerschaft im Sinne des § 11 I Nr. 2c StGB stellt der BGH ebenso auf das freie Mandat des kommunalen Volksvertreters ab, es fehle ihm an der organisatorischen Eingliederung in eine Behördenstruktur<sup>11</sup>. Auch hier greift die Argumentation des Senats wiederum etwas kurz: So bestehen doch ganz wesentliche Unterschiede zwischen einer Parlamentsentscheidung und der Entscheidung einer kommunalen Vertretungskörperschaft: Erstere unterliegt keinerlei rechts- und fachaufsichtlichen Instrumenten<sup>12</sup>, letztere schon. Insofern ist die kommunale Volksvertretung durchaus in gewisser Hinsicht in eine Behördenstruktur eingebunden.

Als Ergebnis seiner Erwägungen hält der BGH mithin fest, dass auch für kommunale Amtsträger nur eine Bestrafung nach § 108e StGB in Betracht kommt.

#### IV. Europa- und Völkerrecht

In seiner weiteren Analyse fragt der BGH, ob sich an seinem Ergebnis durch europa- und völkerrechtliche Vereinbarungen etwas ändern kann, was er für die europäische Ebene sofort ausschließt<sup>13</sup>. Er weist jedoch auf den von *Zieschang*<sup>14</sup> angemerkten gesetzlichen Wertungswiderspruch hin, der dadurch entsteht, dass nach § 2 IntBestG die Bestrafung der Bestechung ausländischer Abgeordneter unter wesentlich weitergehenden Tatbestandsvoraussetzungen möglich ist als nach § 108e StGB.

<sup>10</sup> Hierzu auch *H. Dahs/B. Müssig*, NStZ 2006, 191 (193). Für die rein funktionale Einordnung und damit die Amtsträgerschaft kommunaler Mandatsträger aber *M. Rübenstahl*, HRRS 2006, 23 (27 ff.).

<sup>11</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2053 Rn. 30 ff.).

<sup>12</sup> Anders für die Landesparlamente *J. J. Nolte*, DVBl. 2005, 870 (873), der allerdings nicht auf die tatsächliche Häufigkeit des Bundeszwanges eingeht und darüber hinaus die Einwirkung des Grundsatzes der Bundesfreundlichkeit in das Verhältnis zwischen Bund und Land außen vor lässt.

<sup>13</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2053 f. Rn. 35 f.).

<sup>14</sup> *F. Zieschang*, NJW 1999, 105 (107).

#### V. Auslegung des § 108e StGB

Besonders interessant ist die Auslegung des § 108e StGB durch den BGH, da es sich dabei letztlich um die Auslegung materiellen Verfassungsrechts handelt.

Zum einen macht das Gericht deutlich, dass bei der Abgrenzung zwischen Amtsträgern nach § 11 I Nr. 2 StGB und den von § 108e StGB erfassten Personen darauf abzustellen ist, ob der Mandatsträger in der konkreten Entscheidungssituation ersetzbar ist<sup>15</sup>, stützt sich also letztlich wieder auf die Frage nur politischer Rückgebundenheit bei der Entscheidung. Ist dies der Fall, so ist er im Zweifelsfall Amtsträger i.S.d. § 11 I Nr. 2 StGB. Trifft er jedoch eine persönliche Entscheidung, so kommt eine Strafbarkeit nur wegen § 108e StGB in Betracht.

Eine Strafbarkeit sei dann nur bei einer konkreten vorhergehenden Unrechtsvereinbarung zwischen Stimmenkäufer und Mandatsträger gegeben, nicht jedoch wegen einer nachträglich belohnenden Zuwendung oder bei Zuwendungen für die allgemeine Gewogenheit des Mandatsträgers, die allgemein als „politische Landschaftspflege“ verstanden wird. So deutlich dies zunächst klingen mag, so sehr schwächt der Senat bei der konkreten Anwendung auf den zugrunde liegenden Fall seine Aussagen wieder. So macht er deutliche Abstriche an der Voraussetzung der Konkretheit der Entscheidung und will es – nun eindeutig gegen den Wortlaut des § 108e StGB – ausreichen lassen, dass das ins Auge gefasste Abstimmungsverhalten des Mandatsträgers in groben Umrissen erkennbar ist<sup>16</sup>. Auch soll bei längerfristiger „Anfütterung“ ohne konkretes Ziel eine nachträgliche Konkretisierung wohl ausreichen. Besonders kritisch ist die Äußerung:

*„Weil bei derartigen Beziehungen mit einseitig materiellen Zuwendungen stets zumindest konkludent die Erwartung einer konkreten Gegenleistung im Raum steht, kann der Schluss auf ein zumindest konkludentes Unternehmen eines Stimmenkaufs oder –verkaufs häufig schon dann tragfähig sein, wenn es im Zusammenhang mit einem derartigen Zuwendungsgeflecht zu einem*

<sup>15</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2054 Rn. 44).

<sup>16</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2056 Rn. 53).



*für den Vorteilsgeber konkret vorteilhaften Verhalten vor oder in Wahlen und Abstimmungen in den kommunalen Volksvertretungen oder den zugehörigen Ausschüssen durch den Mandatsträger kommt.“*

Damit hebt der BGH sowohl die Intention des Gesetzgebers<sup>17</sup> als auch den Wortlaut des § 108e StGB aus, wonach es eben bereits zum Zeitpunkt des Vorteilsversprechens auf eine konkrete Beeinflussungsabsicht des Versprechenden bzw. ein konkretes Abstimmungsverhalten bei einer konkreten Abstimmung ankommen soll. Auch die Einbeziehung des Verhaltens des Mandatsträgers vor der Wahl bzw. Abstimmung erscheint bedenklich. Ebenso problematisch ist, dass der BGH hier diese Auslegung zwar auf die kommunalen Mandatsträger beschränkt, sich jedoch nicht äußert, ob und warum bei Parlamentsabgeordneten anderes gelten soll.

## VI. Strafverschärfungsforderung des BGH

Mit dem Argument, der Gesetzgeber habe in allen anderen Bereichen die Strafbarkeit von korruptivem Verhalten wegen des gewandelten öffentlichen Verständnisses der Sozialschädlichkeit von Korruption ausgeweitet, verlangt der BGH eine Verschärfung bei der Strafbarkeit zumindest der kommunalen Mandatsträger<sup>18</sup>. Da der § 108e StGB ohnehin aufgrund internationaler Vereinbarungen angepasst werden müsse, sei dies eine gute Gelegenheit, auch die Regelungen für die kommunalen Mandatsträger neu zu fassen. Man kann sich hier nicht des Eindrucks erwehren, der BGH habe gleichermaßen auch eine Ausweitung der strafbaren Sachverhalte auch für die Parlamentsabgeordneten im Auge.

### D. Kritik

Wie bereits im Rahmen der Erläuterung der vom Senat vorgebrachten Gründe deutlich wurde, ist das besprochene Urteil vielfach anfechtbar. Das tatsächlich stehende Hauptargument, welches

für eine fehlende Amtsträgereigenschaft kommunaler Mandatsträger spricht – deren Verankerung und Rückbindung im politischen System, deren Parteilichkeit – bemüht sich das Gericht möglichst weich zu machen und zu entkräften, nur um ihm dennoch zu folgen. Insgesamt gewinnt man den Eindruck, dass der Senat sich deutlich von seinem eigenen Urteil distanziert, die Verantwortung für seine Entscheidung aber der seines Erachtens wohl verfehlten politischen Entscheidung des Bundestags anlastet, was deutlich im Appell nach veränderten Strafvorschriften mündet.

In Folge dessen fordert der Senat den Gesetzgeber auf, im Rahmen einer – wohl – notwendigen Modifizierung des § 108e StGB<sup>19</sup>, insbesondere auch bei kommunalen Mandatsträgern, für eine Ausweitung der strafbaren Tatbestandsinhalte zu sorgen. Dabei kann man sich durchaus die Frage stellen, inwieweit hier ein „strafwürdiges“ Verhalten vorliegen soll. Der Senat hat darauf verzichtet, vertiefte Argumente für eine Strafwürdigkeit der Vorteilsannahme bzw. Bestechlichkeit kommunaler Mandatsträger vorzubringen. Dem Senat scheint es letztlich um eine Art Systemtreue zu gehen, die der Gesetzgeber auch für den politischen Bereich im Vergleich zum exekutiven wie zum Privatbereich herbeiführen sollte. Diese Argumentation allein greift jedoch sicherlich zu kurz.

### I. Die Lösung im politischen System: Transparenz

Im Bereich der Politik, man kann in Anlehnung an *Luhmann* vom politischen System sprechen<sup>20</sup>, wurden zwar vereinzelt durchaus strafrechtliche Sanktionen geschaffen, etwa § 108e StGB oder § 31d PartG, nichtsdestoweniger wird in diesem Bereich auf einen anderen Sanktionsmechanismus gesetzt – auf die Sanktionierung durch das politische System selbst – i.e. durch den Bürger mit Hilfe des Wahlzettels. Um diese Sanktion

<sup>17</sup> Vgl. BT-Drucks. 12/1630, S. 6, BT-Drucks. 12/5927, S. 6.

<sup>18</sup> BGH NJW 2006, 2050 (2055 Rn. 47); zustimmend *M. Feinendegen*, NJW 2006, 2014 (2016).

<sup>19</sup> Vgl. hierzu *B. Zypries*, StraFo 2004, 221 (224) und insb. *M. E. Möhrenschrager*, in: FS Ulrich Weber, 2004, 217 (230 ff.).

<sup>20</sup> Vgl. etwa *N. Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, 2000, S. 88 ff.

aber zum Tragen kommen zu lassen, ist vor allem eines nötig – Transparenz<sup>21</sup>.

Dies hat einen guten Grund: Im Gegensatz zur Exekutive ist das politische System, ist die Legislative interessen- und ideengeleitet<sup>22</sup>. Soll der Beamte, der Inhaber eines Amtes, unparteiisch sein, so soll der Abgeordnete, soll auch der kommunale Mandatsträger natürlich „parteilich“ sein. Er wird – im Normalfall – auf der Liste einer Partei ins jeweilige Vertretungsgremium auf kommunaler, auf Landes- oder Bundesebene gewählt<sup>23</sup>. Die Ausgangssituation ist je nach Entscheidungssituation eine deutlich unterschiedliche:

Der Amtsträger entscheidet monistisch, also angeleitet vom Gesetz. Er ist nicht dem Wähler, sondern einzig dem Gesetz und der administrativen Hierarchie für seine Entscheidung verantwortlich. Für ihn ist in der Folge jede Form der Parteilichkeit Ausschlussgrund bzw. im Falle erkaufte Parteilichkeit strafbares Verhalten nach §§ 331 ff. StGB. Daher kann seine Entscheidung von jedem anderen Amtsträger ebenso getroffen werden, da für diesen die gleiche Anleitung gilt. Anderes gilt für den Mandatsträger: Er entscheidet anhand von an ihn herangetragenem pluralistischen Interessen und Ideen nach eigenem Gutdünken. Sein Entscheidungsspielraum, aber auch seine möglichen Entscheidungsmaßstäbe sind mithin sehr viel weiter als die des Amtsträgers. Für sein Gutdünken muss er sich gegenüber dem Souverän, dem Wähler, verantworten. Da es jedoch um sein alleiniges Gutdünken geht, ist seine Entscheidung – im Gegensatz zu der des Amtsträgers – nicht ersetzbar. Der Mandatsträger kann und muss Partei ergreifen, für ihn ist Parteilichkeit, Parteinahme bei jeder Entschei-

dung, die er zu treffen hat, notwendig gegeben. Insofern ist auch seine Beeinflussung möglich, ja – soll das repräsentativ-demokratische Modell tatsächlich wirksam werden – notwendig und geboten<sup>24</sup>, denn Demokratie heißt Beeinflussbarkeit<sup>25</sup>.

In einem ideal(istisch) gedachten Staatswesen mag der Gedanke möglich erscheinen, dass diese Beeinflussung ohne jedwede finanzielle Zuwendung an die Entscheidungsträger abzulaufen habe. In einem Lande jedoch, wo Parteibindungen existieren, in dem Parteien Wahlkämpfe finanzieren, in dem Kandidaten zur Finanzierung von Wahlkämpfen beitragen, ist es letztlich selbstverständlich, dass diejenigen, die sich von der Kandidatur eines Kandidaten oder einer Partei die Verwirklichung ihrer Interessen und Ideen versprechen, sich auch an diesen Kosten beteiligen werden. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung anerkannt<sup>26</sup> und auch gut geheißen<sup>27</sup>. Mithin ist der finanzielle Beitrag an eine Partei, an einen Kandidaten nichts per se Verwerfliches, sondern vielmehr ein Beitrag zum Funktionieren von repräsentativer Demokratie.

Allerdings sind mit dieser Akzeptanz diverse Folgeprobleme verbunden: In der egalitären Demokratie des Grundgesetzes soll sich ökonomischer Erfolg nicht als automatischer Erfolg auch im politischen System ausdrücken. Andererseits muss es auch nicht zwingend so sein, dass derjenige, der durch ständige Anwesenheit – also seinen Zeit-Reichtum – auf Parteiveranstaltungen glänzt, mehr Einfluss auf staatliche Entscheidungen hat, als derjenige, der seinen finanziellen Reichtum einsetzt.

Um das Spannungsverhältnis zwischen potentiell korruptiver Einflussnahme und berechtigter Förderung des politischen Prozesses einschließlich

<sup>21</sup> S. etwa H. M. Heinig/Th. Streit, JURA 2000, 393 (397).

<sup>22</sup> Zum Ganzen Th. Streit, Entscheidung in eigener Sache, 2006 i.E., S. 107 ff m.w.N. Vgl. auch J. J. Nolte, DVBl. 2006, 870 (871); M. Deiters, NSTZ 2003, 453 (457 f.).

<sup>23</sup> Dass einzelne, insbesondere kommunale Mandatsträger demgegenüber als Einzelpersonen bzw. über parteiunabhängige Listen gewählt werden, ist indes irrelevant. Auch in diesem Fall treten entsprechende Kandidaten mit einer Idee, einem Programm, ergo parteilich an.

<sup>24</sup> Zur Begründung des auf kommunaler Ebene dennoch gegebenen Ausschlusses bei Befangenheit vgl. so gleich.

<sup>25</sup> M. Morlok, in: Dreier, GG II, Art. 21 Rn. 21.

<sup>26</sup> BVerfGE 8, 51 (insb. 68); 24, 300 (355 ff.); 52, 63 (86); 73, 40 (70).

<sup>27</sup> So jedenfalls seit BVerfGE 85, 264 (289 ff.), wonach die Spenden ein Indiz gesellschaftlicher Verwurzelung der Parteien sind.

der legitimen Beförderung eigener Interessen aufzulösen, bedient sich das politische System der Transparenz. Potentiell korruptive Geldströme bzw. geldwerte Ströme sind offenzulegen, da das politische System mit dem Wahlzettel eine befriedigende Kontroll- und Antwortmöglichkeit auf derartige Einflussnahmen hat: Gefällt mir der Geldgeber einer Partei oder eines Abgeordneten nicht, so kann ich darauf verzichten, ihn bzw. seine Partei zu wählen<sup>28</sup>. Die Nichtwahl eines Kandidaten bzw. einer Partei stellt im politischen System aber die härteste Sanktion dar, die noch dadurch verschärft wird, dass an den Erhalt von Wählerstimmen gemäß § 18 III Nr. 1, 2 PartG wieder Geldströme von Staatsseite verbunden sind.

Auch die Verhaltensregeln des Bundestages, welche dieser aufgrund von § 44b AbgG erlässt, dienen dem Zweck der Offenlegung eventuell korruptiver Geldströme<sup>29</sup>. Ein solches Modell gewährleistet grundsätzlich, dass der einzelne Mandatsträger versuchen wird, den Eindruck korrupten Verhaltens zu vermeiden, wozu die Nichtannahme von Beträgen, die als korruptiv verstanden werden können, eine deutliche Möglichkeit darstellt.

Mithin lautet die richtige – und im Parteienrecht sogar verfassungsrechtlich verankerte – Antwort des Staates auf potentiell korruptives Verhalten im politischen System Transparenz – und nicht Strafe<sup>30</sup>. Erst die Verletzung der Transparenzvorschriften zieht dann das Eingreifen des Strafrechts nach sich, vgl. § 31d PartG.

Ähnlich lässt sich dies auch für Abgeordnete und kommunale Mandatsträger regeln<sup>31</sup>. Der Gesetz-

geber<sup>32</sup> könnte sie strikten Offenlegungsregeln unterwerfen und deren Verletzung strafrechtlich sanktionieren.

Wegen der Entscheidung für Transparenz als Grundlage der Bekämpfung korruptiven Verhaltens im politischen System stellt § 108e StGB an sich einen Fremdkörper im politischen Bereich dar<sup>33</sup>, der tatsächlich weitestgehend nur symbolisches Strafrecht sein kann. Die Abgrenzung zwischen legitimer Beeinflussung und „Stimmenkauf“ ist nämlich letztlich kaum zu treffen<sup>34</sup>. Daher hat sich der Gesetzgeber in § 108e StGB zu Recht für eine ausschließliche Bestrafung von Evidenzfällen entschieden, in denen das korruptive Verhalten beider Seiten so offen zu Tage liegt, dass eine Nichtbestrafung unbillig erschiene<sup>35</sup>. Die erweiternde Auslegung durch den BGH ist mithin abzulehnen. Ihr liegt ebenso wie dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption vom 9.12.2003<sup>36</sup> ein durchaus problematisches Verständnis des Abgeordneten bzw. parlamentarischer Demokratie zugrunde: Dem politischen System wird keine Selbstreinigungskraft zugetraut. Dies mag insoweit stimmen, als die notwendigen Transparenzvorschriften nicht oder noch nicht verabschiedet wurden. Strafrechtliche Sanktionen sind jedoch geeignet, auch rechtmäßige Interessenwahrnehmung und Beeinflussung durch die Bürger in korruptem Lichte dastehen zu lassen<sup>37</sup>. Insoweit verstellen

2 BvE 1-4/06, insb. Rn. 329.

<sup>32</sup> Die Verankerung in einer Anlage zur Geschäftsordnung kann hier m.E. nicht ausreichen, da Daten auch aus der privaten Sphäre des Abgeordneten weitergegeben werden. Ein solcher Grundrechtseingriff bedarf aber einer gesetzlichen Grundlage, vgl. *Th. Streit* (Fn. 22), S. 164 f. Vgl. auch *Th. Groß*, ZRP 2002, 472 ff. Anders jedoch BVerfG, Urteil v. 04.07.2007 – Az. 2 BvE 1-4/06, insb. Rn. 302 f.

<sup>33</sup> Vgl. auch *St. Barton*, NJW 1994, 1098 (1100 f.). Dennoch für die Einführung eines solchen Tatbestandes *St. Grill*, ZRP 1992, 371 f.

<sup>34</sup> Vgl. schon BT-Drucks. 12/1630, S. 6; BT-Drucks. 12/5927, S. 6; *St. Barton*, NJW 1994, 1098 (1100); *M. Deiters*, NStZ 2003, 453 (453).

<sup>35</sup> Für eine Ausweitung des Tatbestandes aber *H. H. v. Arnim*, NVwZ 2006, 249 (252 f.).

<sup>36</sup> Dazu *M. E. Möhrenschrager*, in: FS Ulrich Weber, 2004, S. 217 (229 f.).

<sup>37</sup> Dabei stellt sich durchaus die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit einer solchen Verschärfung der Korruptionstatbestände für Abgeordnete. Grund hierfür ist

<sup>28</sup> Vgl. *H. M. Heinig/Th. Streit*, JURA 2000, 393 (397).

<sup>29</sup> Vgl. hierzu *M. Morlok*, in: Dreier, GG II, Art. 21 Rn. 158.

<sup>30</sup> Dass dies in Bezug auf die Abgeordneten des Bundestags und der Landtage nach wie vor unbefriedigend gelöst ist, ist nicht Thema dieser Besprechung. Vgl. hierzu aber insb. *H. H. v. Arnim*, NVwZ 2006, 249 (251 f.).

<sup>31</sup> Zur Kritik auch der Neuregelung im AbgG und den Verhaltensregeln des Deutschen Bundestages nach § 44b AbgG *H. H. v. Arnim*, NVwZ 2006, 249 (251 f.). Zur Debatte vgl. auch die Diskussion zwischen *Chr. Ströbele* und *J. van Essen*, ZRP 2005, 71. Das Bundesverfassungsgericht sah die Neuregelung jedoch als hinreichend an: BVerfG, Urteil v. 04.07.2007 – Az.

verschärfte strafrechtliche Sanktionen letztlich die im politischen System notwendige und richtigere Lösung: Transparenz und deren Absicherung<sup>38</sup>.

## II. Sonderfall: Kommunale Mandatsträger

Man kann die Argumentation des Senats für die Ausweitung des strafbaren Bereichs daher durchaus mit guten Gründen in Frage stellen: Eventuell wäre auch für kommunale Mandatsträger Publizität die richtige Antwort zur Offenlegung, Vermeidung und Bekämpfung von Korruption, gepaart freilich mit strafrechtlichen Sanktionen für die vorsätzliche Verletzung solcher Transparenzvorschriften.

Dass der BGH am Ende dennoch zu einem vertretbaren Ergebnis kommt, nämlich der Ausweitung der Strafbarkeit potentiell korruptiven Verhaltens bei Mitgliedern kommunaler Vertretungskörperschaften, hat jedoch andere Gründe als diejenigen, die der Senat vorschnell angibt, indem er den Exekutiv- und den Privatbereich mit dem legislativen und quasilegislativen Bereich gleichsetzt. Schon auf den ersten Blick unterscheiden sich kommunale Vertretungskörperschaften einerseits und Landesparlamente<sup>39</sup> sowie Bundestag andererseits.

### 1. Größe der Vertretungskörperschaft

Ein wesentlicher Unterschied besteht bereits in der Größe der verschiedenen Körperschaften – während der Bundestag derzeit 614 Abgeordnete hat, gibt es in Bayern Kommunen, deren Gemeinderäte gemäß § 31 II BayGO acht Mitglieder haben. Und während ein „bestochener“ Abgeordneter auf Bundesebene kaum einen Unter-

nicht nur die Freiheit des Mandats aus Art. 38 I 2 GG, sondern vor allem das Recht der Bürger, Einfluss zu nehmen, wie es sich aus Art. 5 I, 8 I, 9, 21 I, 38 I 1 GG insbesondere auch in Verbindung mit dem Demokratieprinzip und der Volkssouveränität ergibt.

<sup>38</sup> Vgl. in diesem Sinne schon *St. Barton*, NJW 1994, 1098 (1100 f.).

<sup>39</sup> Eine besondere Situation besteht indes bei den Stadtstaatenparlamenten. Hier können die weiteren Ausführungen durchaus die Frage nach einer besonderen Behandlung auch dieser Parlamente berechtigen.

schied machen kann<sup>40</sup>, da sich ihm 613 entgegenstellen können, die nicht „korrumpiert“ sind, wirkt sich ein korrumpierter Gemeinderat unter acht Seinesgleichen wesentlich intensiver aus<sup>41</sup>.

### 2. Anzahl der Repräsentierten/Größe des Staatsgebiets

Durch die erweiterte lokale Verbreitung der Repräsentierten und deren größere Anzahl wird an die Repräsentanten eine ungleich größere Vielzahl von divergierenden Interessen und Ideen herangetragen, die der – für gewöhnlich – auf Wiederwahl seiner selbst, zumindest aber seiner Partei, hoffende Repräsentant berücksichtigen muss. Insofern trägt auch die erweiterte Menge der Kontrolleure, i.e. der Bürger, auf höherer politischer Ebene dazu bei, eventuell korruptiv eingebrachte Interessen und Ideen zu kontern<sup>42</sup>.

Dies stellt auch einen Grund dar, warum die Gemeindeordnungen für die Gemeinderäte Befangenheitsregeln vorsehen, die Verfassungen der Länder<sup>43</sup> und des Bundes sowie die Geschäftsordnungen der Legislativvertretungen<sup>44</sup> jedoch nicht<sup>45</sup>.

Je mehr eine Entscheidung generell-abstrakten Charakter hat, je mehr sie also dem klassisch legislativen Bereich zuzuordnen ist, und je weiter sie insofern von einer Einzelfallentscheidung entfernt ist, umso unwichtiger wird es, dass die Entscheider unvoreingenommen sind<sup>46</sup>.

<sup>40</sup> Dass dies im Einzelfall, beim echten Stimmenkauf, einmal anders sein kann, wie dies etwa bei der Abstimmung über das konstruktive Misstrauensvotum im Jahre 1972 der Fall gewesen sein soll, rechtfertigt die Existenz des § 108e StGB.

<sup>41</sup> Zur Bedeutung der Größe repräsentativer Gremien siehe bereits *J. Madison*, *The Federalist* 10, in: *The Federalist Papers* (ed. C. Rossiter, 1961), S. 77 (82).

<sup>42</sup> Auch hierzu ist *J. Madison*, *The Federalist* 10 (Fn. 41), S. 77 (83), instruktiv.

<sup>43</sup> Eine Ausnahme macht hier – nach eben Gesagtem in schlüssiger Weise – Bremen, vgl. Art. 84 BremV.

<sup>44</sup> Nicht schlüssig und wohl auch verfassungswidrig hingegen § 135 I GO des Bayerischen Landtags.

<sup>45</sup> Vgl. zum Ganzen *Th. Streit*, (Fn. 22), S. 35 ff.

<sup>46</sup> Grundlegend *J. R. Allison*, 32 *Am. Bus. L. J.* (1995), 481 (506 ff.) der deutlich macht, dass die Bedeutung von „*process values*“, insbesondere die des „*unbiased decision-makers*“ zurückgeht, je mehr eine Entscheidung dem legislativen Bereich zuzuordnen ist.

### 3. Unmittelbarkeit der Auswirkungen

Da sich jedoch auf kommunaler Ebene Entscheidungen sehr viel unmittelbarer auswirken, sehr viel näher an einer Einzelfallentscheidung stehen, eine kleinere Gruppe von Personen entscheidet, aber auch eine sehr viel kleinere Gruppe von durch ihr Wahlrecht Kontrollierenden<sup>47</sup> existiert, ist die Entscheidung von Mitgliedern kommunaler Vertretungskörperschaften doch deutlich von einer solchen der Parlamente zu unterscheiden<sup>48</sup>. Die Entscheidungen der kommunalen Vertretungskörperschaften sind tatsächlich denen der Exekutive, also der Einzelfallentscheidung etwa durch Verwaltungsakt, recht nahe. Auch die partielle Einbindung in die Verwaltungshierarchie, repräsentiert durch die Kommunalaufsicht, macht deutlich, dass die kommunale Vertretung, dass die kommunalen Mandatsträger etwas anderes sind als Landtags- bzw. Bundestagsabgeordnete.

Dies haben Landesgesetzgeber durchaus erkannt, wie etwa das Korruptionsbekämpfungsgesetz NW zeigt, wo bei den Offenlegungsverpflichtungen die Mitglieder kommunaler Vertretungen den Landesministern gleich gestellt werden, vgl. § 17.

### E. Ergebnis: Wahlrecht des Gesetzgebers

Das Urteil des BGH ist insgesamt unbefriedigend. Zwar kommt der BGH zu dem richtigen Ergebnis, dass derzeit keine Strafbarkeit für kommunale Mandatsträger nach den §§ 331 ff. StGB gegeben ist. Auch kann, wenngleich mit anderen Argumenten, durchaus die Forderung nach einer Ausweitung der Strafbarkeit korrupten Verhaltens von kommunalen Mandatsträgern erhoben werden. Wie aufgezeigt, gibt es also gleichermaßen gute Argumente für eine Einbeziehung der kommunalen Mandatsträger in die notwendige und zu erweiternde Transparenz des politischen Systems. Andererseits sprechen ge-

wichtige Argumente für eine Einbeziehung in ein den §§ 331 ff. StGB näheres Regime. Da keine der möglichen Lösungen für kommunale Mandatsträger verfassungsrechtlich zwingend besteht, hat der Gesetzgeber hier ein Wahlrecht, bei dem die Forderung des 5. Strafsenats nur eine – nicht zwingend die überzeugendste – der möglichen Lösungen der Problematik beschreibt.

Sehr problematisch erscheint indes die vom BGH scheinbar unterstützte Forderung nach einer Ausweitung der Strafbarkeit von Parlamentsabgeordneten, da sie die Funktion und Aufgabe des Abgeordneten in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes verkennt.

<sup>47</sup> Freilich ist der hier verwandte Kontrollbegriff verkürzt – die Bürger haben bereits dadurch Kontrollmöglichkeiten, dass sie überhaupt das Wahlrecht ausüben können. S. zur Kontrolle insb. *W. Krebs*, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984.

<sup>48</sup> Für die Stadtstaaten mag hier anderes gelten.

## Medienbeteiligungen politischer Parteien im Urteil des NStGH

- Besprechung von NStGH, Urteil vom 6.9.2005 – Az. 4/04 -

Julia Kamps

### I. Gegenstand des Urteils

Mit seinem Urteil vom 6.9.2005<sup>1</sup> erklärte der Niedersächsische Staatsgerichtshof § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 des Niedersächsischen Mediengesetzes (NMedienG) für verfassungswidrig. Die Beteiligung politischer Parteien an privaten Rundfunksendern durfte laut dieser Vorschrift 10 % auf allen Ebenen nicht überschreiten, wodurch laut Gesetzesbegründung auch *mittelbare* Beteiligungen politischer Parteien an Rundfunkunternehmen eingeschränkt werden sollten<sup>2</sup>.

Die Regelung war Ende 2003 auf Initiative der Regierungsfractionen der CDU und FDP an die bisherige Regelung des § 6 NMedienG angefügt worden. Über derartige Beteiligungen verfügte in Niedersachsen zu der Zeit nur die SPD, die mit ca. 20% an der Madsack Verlagsgruppe, dem zehntgrößten Presseunternehmen Deutschlands, beteiligt war, die wiederum Minderheitsbeteiligungen in unterschiedlicher Höhe an den Privatsendern Radio 21, Radio ffn und Hit Radio Antenne hielt.

Zutreffenderweise stellt das Gericht die formelle Verfassungsmäßigkeit der Bestimmung fest und verneint ein Einzelfallgesetz. Ein verdecktes Einzelfallgesetz liege nicht schon deshalb vor, weil eine Regelung zunächst nur einen Anwendungsfall habe, der Anlass für sie gewesen sei. Ausreichend sei, dass der Gesetzgeber bei Erlass nicht habe erkennen können, wie viele Fälle sein Gesetz zukünftig noch erfassen werde<sup>3</sup>.

Auch sei die Regelung nicht formell verfassungswidrig mangels Zuständigkeit des Landesgesetzgebers, denn die Zuständigkeit liege gem. Art. 70 Abs. 1 GG beim Land, da der einheitliche Bezugspunkt rundfunkrechtlicher, nicht parteirechtlicher Natur sei. Nicht überall dort, wo es um Parteien gehe, komme dem Bund gem. Art. 21 Abs. 3 GG die alleinige Regelungskompetenz zu. Die Abgrenzung erfolge vielmehr nach dem Schwerpunkt der Regelung, der hier eindeutig rundfunkrechtlicher Art sei; Teilregelungen dürften nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden, vielmehr sei der Kompetenzbereich der Gesamtregelung entscheidend.

Primärer Zweck des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG sei es, den privaten Rundfunk vor unzulässiger Einflussnahme zu bewahren und damit die Unabhängigkeit des privaten Rundfunks in Niedersachsen zu stärken<sup>4</sup>. Dem ist zuzustimmen. Zutreffenderweise ist die rundfunkrechtliche Kompetenz betroffen, da nicht nur an politische Parteien, sondern auch an andere gesellschaftlich relevante Tendenzgruppen angeknüpft wird, die die Neutralität des Rundfunks gefährden könnten.

Weiterhin sei die Norm auch bestimmt genug und mit dem Rechtsstaatsgebot in Art. 2 Abs. 2 NV zu vereinbaren. Dass das Tatbestandsmerkmal des „maßgeblichen Einflusses“ als unbestimmter Rechtsbegriff auslegungsbedürftig sei, schade nicht. Auch sei die Vorschrift nicht widersprüchlich zur Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5d NMedienG, der weitere Zulassungshindernisse für die Zulassung als privater Veranstalter normiert, sondern ergänze und verschärfe diesen nur<sup>5</sup>.

§ 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG sei aber materiell verfassungswidrig. Zwar sei die Sicherung von Überparteilichkeit, Staatsferne und Meinungsvielfalt dem Grunde nach ein zulässiger Zweck. Die Beschränkung „auf allen Ebenen“, die selbst eine Beteiligung von „durchgerechnet

<sup>1</sup> NStGH, Urteil vom 6.9.2005 – Az. StGH 4/04, in: NdsVBl 2005, 296 ff.

<sup>2</sup> Vgl. Nds. LT-Drs. 15/450, S. 4 zu Art. 1 Nummer 1.

<sup>3</sup> NdsVBl 2005, 296 (297); vgl. auch schon BVerfGE

25, 371 (396).

<sup>4</sup> NdsVBl 2005, 296 (297); vgl. dazu auch die Gesetzesbegründung, Nds. LT-Drucks. 15/450, S. 4.

<sup>5</sup> NdsVBl 2005, 296 (297 f.).

0,1 Prozent“ ausschliesse, verstoße jedoch gegen Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 NV und zwar sowohl, wenn man die Rundfunkfreiheit als subjektives Recht als auch wenn man sie als objektiv-rechtliche Gewährleistung deute.

## II. Medienbeteiligungen politischer Parteien

Dem Urteil liegt die grundsätzliche Problematik der Verfassungsmäßigkeit von Medienbeteiligungen politischer Parteien zugrunde. Die Zulässigkeit der Verbreitung politischen Gedankenguts über eigene Parteipresse ist verfassungsrechtlich nie in Zweifel gezogen worden, solange eine Partei keine dominierende, die Freiheit der Presse gefährdende Stellung im Pressewesen einnimmt. *Klein* bezeichnet die „Kommunikation“ als das „Lebenselement der Parteien“, die Medien sind *das* Mittel der Parteien zur Erfüllung ihres Mitwirkungsauftrags aus Art. 21 Abs. 1 GG<sup>6</sup>.

Gestritten wird demgegenüber über die Zulässigkeit der *wirtschaftlichen* Beteiligung von Parteien an Presse- und Rundfunkunternehmen.

Beteiligungen von Parteien an Medienunternehmen haben eine weit in das 19. Jahrhundert reichende Tradition in Deutschland, zum einen als Mittel zur Mitwirkung an der öffentlichen Willensbildung, zum anderen als wirtschaftliche Einnahmequelle.

Insbesondere die SPD publizierte ihr sozialdemokratisches Gedankengut über eigene Verlage und Druckereien, da sie angesichts der Verbote sozialistischer Vereine und Versammlungen im Kaiserreich keine andere Möglichkeit hatte zur Verbreitung ihrer politischen Ideen und sie insbesondere auch nicht auf die Unterstützung der bürgerlich gesinnten Verleger zählen konnte. Nach Enteignung durch die Nationalsozialisten wurde die Partei von den Alliierten entschädigt und erhielt ihre Medienbeteiligungen zurück.

Die Beteiligungen der SPD sind heute in der DDVG mbH, einer Konzernholding der SPD,

<sup>6</sup> *Klein*, Medienbeteiligungen politischer Parteien – Verfassungsrechtliche Betrachtungen, in: Morlok/ v. Alemann/ Streit (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 85.

zusammengefasst, die wiederum viele Beteiligungen an Druck- und Verlagshäusern hält, wobei die Höhe der Beteiligungen zwischen 26 und 100%<sup>7</sup> schwankt.

Bundesweit ist die SPD in sechs Bundesländern auf verschiedenen Wegen an Medienunternehmen beteiligt. Die Auflage der Tageszeitungen, an denen die SPD über eine Holding Anteile hält, liegt laut *Rudolf Mellinghoff*, Richter am BVerfG, bei 1,84 Millionen<sup>8</sup>.

Versuche der CDU und der CSU auf Bundesebene, die wirtschaftliche Betätigung der SPD auf diesem Gebiet einzuschränken und ein Gesetz einzubringen, welches den Parteien jegliche mittelbare Beteiligungen verbieten sollte, fanden nicht die erforderliche Mehrheit im Bundestag und scheiterten schließlich<sup>9</sup>.

## III. Presse- und Rundfunkfreiheit politischer Parteien

Das Urteil berührt einige grundlegende Fragen zur dogmatischen Einordnung der Presse- und Rundfunkfreiheit und deren Verhältnis zu den Parteien.

Die Kommunikationsgrundrechte des Art. 5 Abs. 1 GG haben eine unverzichtbare Bedeutung für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung und gehören zu den „konstitutiven Merkmalen für den Typ des westlichen Verfassungsstaats“<sup>10</sup>; sie dienen dem Meinungs-austausch und Meinungskampf sowie der geistigen Auseinandersetzung, was insbesondere im Bereich des Parteienrechts eine herausragende Rolle spielt, denn Einflussnahme auf die Öffentlichkeit macht gerade den Charakter politischer Parteien aus.

Der NStGH spricht zunächst die traditionelle Rechtsprechung des BVerfG an, das die Rund-

<sup>7</sup> Rechenschaftsbericht der SPD von 2005, BT-Drs. 16/5090, S. 85 ff.

<sup>8</sup> Siehe <http://www.123recht.net/article.asp?a=25277> v. 19. September 2007.

<sup>9</sup> Siehe Gesetzentwurf der Fraktion der CDU und CSU vom 13.11.2001, BT-Drs. 14/7441, S. 3/7; BT-Plenarprotokoll 14/231, S. 22989B = Beschluss, BT-Drs. 14/7441 für erledigt zu erklären.

<sup>10</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 5, Rn. 1.

funkfreiheit als objektiv-rechtliche Gewährleistung freier, öffentlicher und individueller Meinungsbildung versteht. Rundfunkfreiheit bestehe danach nur nach Maßgabe der gesetzgeberischen Ausgestaltung, wobei dem Gesetzgeber ein großer Gestaltungsspielraum verbleibe, die Rundfunkfreiheit gestaltende Gesetze müssten aber der Sicherung ihrer objektiv-rechtlichen Dimension dienen, um verfassungsgemäß zu sein<sup>11</sup>. Die Rundfunkfreiheit ist demnach im Kern Programmfreiheit und nicht Veranstalterfreiheit. Grundrechtsberechtigt sind also diejenigen, die tatsächlich Rundfunk betreiben und nicht solche, die sich um eine Zulassung als Veranstalter bemühen<sup>12</sup>. Dabei weist das Gericht auf die vom BVerfG betonte *dienende* Funktion der Rundfunkfreiheit hin, die sich über den Schutz des Grundrechtsträgers auch auf die Erhaltung der Vielfalt, Neutralität und Freiheit der Berichterstattung erstrecke.

Andere Stimmen sehen die Rundfunkfreiheit als subjektivrechtliche Veranstalterfreiheit<sup>13</sup>.

Der NStGH lässt in seinen Ausführungen die Frage anklingen, ob an der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG noch festgehalten werden kann, lässt dies aber im Ergebnis offen, da er selbst nach der „strengerer“ Auffassung des BVerfG zu dem Ergebnis kam, dass die Unverhältnismäßigkeit der Regelung bereits zu einer unangemessenen Ausgestaltung der Rundfunkfreiheit in ihrer objektiv-rechtlichen Dimension führe und es daher auf eine Verletzung in subjektiven Rechten nicht mehr ankomme<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> BVerfGE 74, 297 (323, 334); vgl. auch *Ruck*, Zur Unterscheidung von Ausgestaltungs- und Schrankengesetzen im Bereich der Rundfunkfreiheit, AöR 117 (1992), 543 (545 f.); *Lindner*, Verfassungsrechtliche Ewigkeitsgarantie für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, AfP 2005, 429.

<sup>12</sup> BVerfGE 83, 238 (330, 332); 97, 298 (310 f.).

<sup>13</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 5, Rn. 106, der ein subjektives Recht auf Veranstaltung von Rundfunk bejaht, allerdings mit krit. Anm. zur Rundfunkfreiheit als Individualgrundrecht und Betonung der dienenden Funktion, Rn. 107; ferner *Klein*, Parteien – Presse – Rundfunk, in: Geis (Hrsg.), FS für Maurer, 2001, 193 (202 ff.).

<sup>14</sup> NdsVBl 2005, 296 (298 f.).

## a) Stellung der Parteien im Staat und ihre Grundrechtsträgerschaft

Der NStGH folgt bezüglich der Grundrechtsträgerschaft von Parteien der h.M., nach der Parteien grundsätzlich in den Schutzbereich von Grundrechten einbezogen werden können<sup>15</sup>.

Dem ist zuzustimmen: Trotz einer gewissen Sonderstellung der Parteien aufgrund ihres verfassungsrechtlichen Auftrags in Art. 21 Abs. 1 GG handelt es sich primär um frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen<sup>16</sup>. Die Freiheit der Partei bedeutet eine Fortsetzung der Freiheit der Bürger, so dass Parteien auch prinzipiell eine Grundrechtsfähigkeit zuzusprechen ist<sup>17</sup>.

Die ebenfalls vom Gericht zitierte Gegenauffassung von *Huber*, nach dem die Parteien trotz ihrer janusköpfigen Stellung zwischen Staat und Gesellschaft auch bei ihrer Teilnahme am öffentlichen Diskurs als verfassungsrechtliche Institutionen anzusehen seien und sich deshalb nicht über die kollektive Selbstbestimmung von Parteimitgliedern auf Grundrechte wie Art. 5 oder Art. 12 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG berufen könnten, überzeugt nicht, da hier einseitig auf den verfassungsrechtlichen Auftrag der Parteien abgestellt wird, ohne Berücksichtigung ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung.

*Huber* hält Medienbeteiligungen politischer Parteien zwar *grundsätzlich* für zulässig, wenn sie offengelegt werden, hierzu bedürfe es jedoch keines Rückgriffs auf Grundrechte i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG, solange das Engagement der Parteien auf deren verfassungsrechtlichen Mitwirkungsauftrag aus Art. 21 Abs. 1 GG gestützt werden könne<sup>18</sup>. Art. 21 GG sei dann aber auch als Grenze zu sehen und die Parteien nur in ihren

<sup>15</sup> Siehe statt vieler *Klein*, in: Maunz/ Dürig (Hrsg.), GG (2001), Art. 21, Rn. 186.

<sup>16</sup> Vgl. die ambivalente Rspr. des BVerfG, das den Parteien einerseits einen verfassungsrechtlichen Status im Organstreitverfahren zuerkennt, sie andererseits als individualverfassungsbeschwerdefähig angesehen hat, BVerfGE 20, 56 (100); 85, 264 (287).

<sup>17</sup> So auch *Klein* (Fn. 6), S. 85.

<sup>18</sup> *Huber*, Parteien in der Demokratie, in: Badura/ Dreier (Hrsg.), FS 50 Jahre BVerfG, 2. Bd., S. 609 (612 f., 621).



Grundrechten geschützt, soweit die Inanspruchnahme dieser Rechte zum Zwecke der Einwirkung auf den politischen *Willensbildungsprozess* erfolge. *Huber* will demnach die verfassungsrechtliche Garantie der Betätigungsfreiheit der Parteien materiell ausschließlich in der für diesen Bereich abschließenden Regelung des Art. 21 GG ansiedeln, die somit in einem unmittelbaren Bezug zum verfassungsrechtlichen Auftrag der Parteien stehen muss<sup>19</sup>.

Richtigerweise sind die Parteien keine „reinen“ verfassungsrechtlichen Institutionen, sondern wirken als gesellschaftliche *Gruppe* in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hinein.

Mit *Morlok* ist anzunehmen, dass die Freiheit der Parteien objektiv-rechtlich durch Art. 21 GG gewährleistet und subjektiv-rechtlich durch die Grundrechte geschützt wird, wobei der Grundrechtsschutz aber auch eine Einschränkung aufgrund der spezifischen Funktion der Parteien aus Art. 21 GG erfahren kann<sup>20</sup>.

## b) Rundfunkfreiheit der Parteien

Während die Beteiligung von Parteien an Presseunternehmen weithin als zulässig angesehen wird, fällt eine deutliche Diskrepanz dazu im Rundfunkbereich auf: In den meisten Landesmediengesetzen ist den Parteien und von ihnen abhängigen Unternehmen die Zulassung zum Betrieb eines privaten Rundfunkunternehmens verwehrt<sup>21</sup>.

Der NStGH bejaht mit der h.L.<sup>22</sup> die wesensmäßige Anwendbarkeit der Rundfunkfreiheit auf die Parteien i.S.d. Art. 19 Abs. 3 GG. Es bestehe keine strukturelle Inkompatibilität von politischen Parteien und Rundfunk. Der Ausschluss politischer Parteien vom Schutzbereich der

Rundfunkfreiheit sei zur Sicherung der Neutralität, Vielfalt und Unabhängigkeit des Rundfunks nicht verfassungsrechtlich zwingend geboten. Parteien wirkten maßgeblich nicht nur bei der staatlichen, sondern auch bei der *gesellschaftlichen* Willensbildung mit. Soweit die Rundfunkfreiheit subjektive Rechte gebe, könnten sich demnach auch Parteien auf diese berufen<sup>23</sup>.

Gerechtfertigt wird ein Ausschluss der Parteien vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit mit der Absicherung der Überparteilichkeit und Staatsferne des Rundfunks, so auch die Argumentation der CDU- und FDP-Fraktionen in Niedersachsen und aktuell der hessischen CDU im anhängigen Verfassungsverstreit um das hessische Rundfunkgesetz.

Der Grundsatz der Staatsferne ergibt sich aus der Natur einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung. Damit die politische Willensbildung der Bürger sich freiheitlich entwickeln kann und der für eine Demokratie entscheidende Rückkopplungsprozess zwischen Staat und Volk nicht beeinflusst und verfälscht wird, müssen die Medien, die aufgrund ihres starken Einflusses nicht umsonst oft als „Vierte Gewalt“ bezeichnet werden<sup>24</sup>, frei von staatlicher Beherrschung sein.

Gerade auch der Rundfunk trägt aufgrund seiner herausragenden kommunikativen Bedeutung erheblich zur Meinungsbildung in der Bevölkerung bei, denn er informiert nicht nur, sondern wählt auch die zu veröffentlichenden Informationen aus und kommentiert diese.

Der Grundsatz der Staatsferne spricht aber nicht gegen die Einflussnahme politischer Parteien im Privatrundfunk; aufgrund ihrer gesellschaftlichen Verankerung gilt für Parteien nicht dieselbe strikte Neutralitätspflicht im Wettbewerb der politischen Kräfte<sup>25</sup>. Mit dem Gebot der Staatsferne lässt sich ein absoluter Ausschluss der Parteien vom Schutzbereich der Rundfunkfreiheit demnach nicht rechtfertigen.

<sup>19</sup> *Huber* (Fn. 16), S. 622; *ders.*, Medienbeteiligungen politischer Parteien, in: K & R 2004, 216 (220 ff.).

<sup>20</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 21, Rn. 49.

<sup>21</sup> *Möstl*, Politische Parteien als Medienunternehmer, DÖV 2003, 106; Nachweise in Fn. 4 – 6.

<sup>22</sup> *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 4. Aufl. 2007, Art. 21, Rn. 45; *Streinz*, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2005, Art. 21 I, Rn. 34; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 5 I, II, Rn. 116.

<sup>23</sup> NdsVBl 2005, 296 (298).

<sup>24</sup> *Paschke*, Medienrecht, 2. Aufl. 2001, Rn. 342.

<sup>25</sup> Vgl. *Wieland*, Medienbeteiligung politischer Parteien, in: *Morlok/ v. Alemann/ Streit* (Hrsg.), Medienbeteiligungen politischer Parteien, 2004, S. 103.

#### IV. Verfassungsmäßigkeit der Regelung des § 6 Abs. 3 Satz 2 – 4 NMedienG

Der NStGH sieht demzufolge zutreffend den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit durch die streitige Regelung tangiert. Die Tätigkeiten und Verhaltensweisen, die zur Gewinnung und Verbreitung von Nachrichten und Meinungen im weitesten Sinne gehörten, umfassten auch die gesellschaftsrechtliche Zusammensetzung eines Rundfunkveranstalters.

Das Ziel, eine beherrschende Rolle einer oder mehrerer Parteien im Rundfunk zu verhindern, sieht der NStGH grundsätzlich als legitim an. Zweifelhaft ist hier schon, ob sich das Ziel einer einflussfreien Berichterstattung durch ein Verbot auch niedriger politischer Beteiligungen überhaupt erreichen lässt, da politische Parteien über andere gesellschaftliche Gruppen oder Privatpersonen versuchen könnten, Einfluss auf den Rundfunk zu nehmen<sup>26</sup>.

Zur Frage der Verfassungsmäßigkeit zieht das Gericht zwei Auslegungsmöglichkeiten in Betracht:

(1) Nach einer Lesart, die eine Beteiligung von 10% auf allen Ebenen ausschließt, sei das Gesetz verfassungswidrig. Politische Parteien seien nicht mit dem Staat gleichzusetzen, sondern wirkten nur in den Bereich institutionalisierter Staatlichkeit hinein. Aufgrund der Verflechtungen von Parteien und Staatsorganen wäre eine Partei als alleinige Rundfunkveranstalterin zwar mit dem Gebot der Staatsferne nicht vereinbar (und deshalb auch schon durch die vorherige Fassung des § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 NMedienG verboten). Geringe und damit völlig bedeutungslose Beteiligungen seien aber nicht zu untersagen. Insbesondere sei nicht einzusehen, weshalb Minister nach § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1a) i.V.m. Nr. 2 NMedienG direkt mit 24,9% an einem Rundfunkveranstalter beteiligt sein könnten, während Parteien sogar sehr geringfügige Beteiligungen untersagt würden<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> So auch *Grimm*, Politische Parteien, in: Benda (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts I, 2. Aufl. 1995, § 14, Rn. 74 ff.

<sup>27</sup> NdsVBl 2005, 296 (300).

In geringfügigen Beteiligungen politischer Parteien sei auch kein Verstoß gegen die Überparteilichkeit des Rundfunks zu sehen. In einer grundsätzlich außenpluralistisch organisierten Rundfunkordnung widerspreche die Gleichsetzung von Überparteilichkeit und strikter Parteiferne dem Charakter und der Funktion politischer Parteien. Überparteilichkeit solle gerade durch Vielfalt der vertretenen Meinungen erreicht werden. Mit dem Ausschluss der Parteien gehe aber ein weitgehender Ausschluss gesellschaftlich relevanter Gruppen einher. Auch wenn die Unabhängigkeit und Vielfalt des Rundfunks aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft zu bewahren sei, müsse dies nicht zwangsläufig durch strikte Parteiferne des privaten Rundfunks erfolgen<sup>28</sup>.

Zu diesem zutreffenden Ergebnis kommt man sowohl nach der subjektiv-rechtlichen Sichtweise der Rundfunkfreiheit als auch nach der objektiv-rechtlichen:

Sieht man die Rundfunkfreiheit als subjektives Recht auf Veranstaltung, ist die Regelung am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen. Ein Ausschluss der Beteiligung von Parteien auf allen Ebenen, selbst wenn diese durchgerechnet nur 0,1 Prozent am Medienunternehmen selbst beträgt, erscheint angesichts der nur geringen Einflussmöglichkeit, in der keine Gefahr für eine beherrschende Rolle einer Partei und für die Gefährdung der Neutralität des Rundfunks gesehen werden kann, unverhältnismäßig und stellt einen Verstoß gegen das Übermaßverbot dar. Jedenfalls muss eine Abwägung stattfinden mit dem legitimen Interesse der Parteien, auch über Medienunternehmen ihrem Auftrag aus Art. 21 GG nachzukommen und von der ihnen eingeräumten verfassungsrechtlich verbürgten Rundfunkfreiheit Gebrauch zu machen.

Auch nach der zur objektiv-rechtlichen Gewährleistung der Rundfunkfreiheit entwickelten Dogmatik kommt man zu keinem anderen Ergebnis. Die Regelung führt zu keiner effektiveren Gewährleistung der Rundfunkfreiheit, sondern beschränkt diese übermäßig. In der Literatur wird speziell im Fall der Rundfunkfreiheit ein Unter-

<sup>28</sup> NdsVBl 2005, 296 (298, 300).

maßverbot herangezogen, nachdem keine ineffektive, unzureichende Absicherung der Meinungsvielfalt erfolgen dürfe, was aber bei einem Ausschluss gesellschaftlich relevanter Gruppen vom Privatrundfunk der Fall wäre<sup>29</sup>.

Die Ansicht des NStGH wird faktisch dadurch gestützt, dass die strenge Ausgestaltung der Rundfunkgesetze in den unionsgeführten Ländern einseitig negative Auswirkungen auf die oppositionelle Minderheit hat und die SPD in ihrer Wettbewerbsfähigkeit viel stärker einschränkt als die CDU/FDP.

Die SPD verteidigt ihre Beteiligung an Medienunternehmen gerne mit dem Argument, dass diese einen Ausgleich zu den großen Spendeneinnahmen der CDU/CSU und FDP aus der Wirtschaft darstelle. Tatsächlich betragen die Einnahmen der SPD in 2005 aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen bundesweit 4,15% ihrer Gesamteinnahmen, während die entsprechenden Einnahmen der Bundes-CDU gerade einmal 0,01% ihrer Gesamteinnahmen ausmachten. Die Spenden natürlicher und juristischer Personen der CDU betragen 2005 zusammen 22,35%, während dieselben Posten bei der SPD nur 8,38% betragen<sup>30</sup>.

*Sigmar Gabriel* spricht vom mühsam zusammen getragenen Arbeitergroschen, der das heutige Medienvermögen der SPD gebildet habe<sup>31</sup>. Zwar repräsentieren Spendeneinnahmen die Unterstützung des Volkes, während Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit kein Ausdruck der Rückbindung an das Volk sind; jedoch ist das von der SPD vertretene Klientel häufig nicht in der Lage, die Partei mit großzügigen Spenden zu unterstützen; weshalb die SPD diesen Nachteil durch andere Einnahmequellen auszugleichen sucht.

Parteienrecht ist Wettbewerbsrecht. Dabei geht es nicht um Ergebnisgleichheit, sondern um

Chancengleichheit im pluralistischen Wettbewerb der verschiedenen Interessen. Die gesetzlichen Regelungen zur Einschränkung der wirtschaftlichen Betätigung der Parteien müssen diese gleich betreffen, um die Chancengleichheit zu gewährleisten. Eine Veränderung der Wettbewerbssituation durch rechtliche Regelungen zu Lasten der oppositionellen Minderheit bedarf dabei stets einer besonderen Prüfung durch die Verfassungsgerichte, denen insofern eine Rolle als Hüter des Parteienwettbewerbs zukommt<sup>32</sup>.

Im Hinblick auf die Chancengleichheit müssen jedenfalls die unterschiedlichen Finanzierungsarten der Parteien berücksichtigt werden, um nicht eine Partei einseitig unangemessen zu benachteiligen.

(2) Die Möglichkeit einer vorrangig verfassungskonformen Auslegung des Gesetzes in der Weise, dass nur auf der letzten Beteiligungsstufe keine Beteiligung über 10% vorliegen dürfe, wurde vom NStGH verworfen unter Berufung auf die Beratungen in der 20. Sitzung des Nds. Landtags am 10.12.2003, aus denen das Gericht herausliest, dass davon ausgegangen wurde, die Verlagsgesellschaft Madsack sei von der Neuregelung betroffen, was nur der Fall wäre, wenn man ein Verbot der Beteiligung von 10% auf allen Ebenen annimmt<sup>33</sup>. Dafür spricht, dass mit der Regelung langfristig das in Artikel 16 des Koalitionsvertrages von CDU und FDP ausdrücklich erklärte Ziel verfolgt werden sollte, Rundfunkveranstaltungen nicht zuzulassen, an denen politische Parteien (mittelbar) beteiligt sind<sup>34</sup> und die Tatsache, dass das Gesetz bei seinem Erlass sonst keinen einzigen Anwendungsfall gehabt hätte, so dass die Gesetzesgenese auf den ersten Blick gegen die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung spricht.

<sup>29</sup> *Gersdorf*, Grundzüge des Rundfunkrechts, 2003, Rn. 78 ff.; *Ladeur/ Gastomzyk*, Rundfunkfreiheit und Rechtsdogmatik – Zum Doppelcharakter des Art. 5 I 2 GG in der Rechtsprechung des BVerfG, JuS 2002, 1152.

<sup>30</sup> Siehe BT-Drs. 16/5090, Rechenschaftsberichte 2005 der CDU, S. 3, und der SPD, S. 61.

<sup>31</sup> 16. Plenarsitzung des Nds. LT am 30.10.2003, 15. Wahlperiode, Gabriel, S. 1554, 1555 f.

<sup>32</sup> *Morlok*, Das BVerfG als Hüter des Parteienwettbewerbs, NVwZ 2005, 157 (157 f.).

<sup>33</sup> NdsVBl 2005, 296 (300 f.) unter Berufung auf 20. Plenarsitzung, Nds. LT am 10.12.2003, 15. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Heister-Neumann, S. 2031, Kuhlo, S. 2030, Harms, S. 2032, MacAllister, S. 2034.

<sup>34</sup> 16. Plenarsitzung des Nds. LT am 30.10.2003, 15. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, McAllister, S. 1550 und Gesetzesbegründung, Nds. LT-Drs. 15/450, S. 4 zu Art. 1 Nummer 1.

Eine genauere Untersuchung des Beratungsverlaufs ergibt aber, dass immer nur über eine Bagatellgrenze als solche, nicht aber über deren genaue Berechnung diskutiert wurde; in einer vorangegangenen Lesung hieß es, dass in die Beteiligungen der Madsack-Gruppe durch die Neuregelung nicht eingegriffen werde<sup>35</sup>. Ebenso legt der Wortlaut eine verfassungskonforme Auslegung nahe, insbesondere die Begriffe „insgesamt“ und „erreichen“. Hierfür spricht auch § 6 Abs. 3 S. 4 NMedienG, nach dem Satz 2 für mittelbare Beteiligungen nicht gilt, wenn die von Satz 3 nicht erfassten Beteiligungen (also die mit weniger als 10% auf einer Beteiligungsstufe) beim Veranstalter *insgesamt* weniger als 10% erreichen.

Die Deutungsmöglichkeiten sind also durchaus offen und eine nach dem Wortlaut und der Systematik mögliche verfassungskonforme Auslegung nicht zwingend mit dem Hinweis auf genetische oder teleologische Auslegung abzulehnen, zumal der Wille des Gesetzgebers nur ergänzend zu anderen Auslegungsmethoden heranzuziehen ist<sup>36</sup>.

## V. Weitere Entwicklung

Nachdem nun ein Verbot auch nur sehr geringfügiger Beteiligungen schon vom NStGH als verfassungswidrig eingestuft wurde, sind die landesgesetzlichen Regelungen, die jegliche Beteiligung politischer Parteien an Rundfunkveranstaltungen untersagen, verfassungsrechtlich bedenklich. Abzuwarten bleibt die aktuell anstehende Entscheidung des BVerfG zum Rundfunkgesetz in Hessen, das in § 6 Abs. 2 Nr. 4 jede Beteiligung politischer Parteien an Rundfunkunternehmen verbietet.

Das Urteil hätte, falls der Klage stattgegeben wird und Geringfügigkeitsklauseln für Parteibeteiligungen (statt eines Verbotes) am Privatrundfunk gefordert werden, auch Auswirkungen auf andere Landesrundfunkgesetze, die ähnlich restriktive Regelungen enthalten (z.B. in Thüringen und Baden-Württemberg).

Ein verfassungsgemäßer Kompromiss könnte in der Einführung von Bagatellklauseln liegen, die sich durchgerechnet auf die letzte Stufe der Beteiligung am Medienunternehmen selbst beziehen und nicht auf alle Ebenen.

<sup>35</sup> 16. Plenarsitzung des Nds. LT am 30.10.2003, 15. Wahlperiode, Stenographischer Bericht, Kuhlo, S. 1558.

<sup>36</sup> Dieser Ansicht sind *Schneider/ Wimmer* in ihrer Anmerkung zum Ur. des NStGH, NdsVBl 2006, 325.

## Verständnis- und Verschuldensmaßstäbe, Vertrauensschutz und gerichtliche Kontrolle beim Parteiausschluß

Zugleich eine Besprechung der Entscheidung Kammergericht 3 U 47/05 – Parteiausschluß Martin Hohmanns

Sebastian Roßner, M.A.

### A. Einleitung

Wesentliche Fragen des Rechts der Parteiordnungsmaßnahmen harren nach wie vor ihrer Beantwortung. Das ist bemerkenswert, da es von Seiten der Wissenschaft eine Reihe von Bemühungen um das Thema gegeben hat<sup>1</sup>. Jedoch ist die Herausbildung einer gesicherten Dogmatik, neben wissenschaftlichen Anstrengungen in dem betreffenden Bereich, wohl wesentlich auf die Arbeit der Rechtspraxis, insbesondere der Rechtsprechung angewiesen. Als Gründe für diese wichtige Rolle lassen sich anführen die Bereitstellung von juristischem Testmaterial in Form der jeweiligen Fälle, der Zwang, eine praktikable

und anhand des betreffenden Falles überprüfbar Lösung zu entwickeln und die konzentrierende Wirkung, die eine gefestigte und damit die Erwartungen der Rechtsanwender stabilisierende Rechtsprechung auf die juristische Diskussion ausübt<sup>2</sup>. An zahlreicher Judikatur gerade auch der höheren Instanzen mangelt es auf dem Gebiet des Parteienrechts jedoch. Um so größeres Interesse verdient das Urteil des Kammergerichts in dem Parteiausschlußverfahren gegen den ehemaligen Bundestagsabgeordneten Martin Hohmann. Da Rechtsmittel nicht zugelassen wurden<sup>3</sup>, stellt dieses Urteil das „letzte Wort“ der ordentlichen Gerichtsbarkeit in der Sache dar<sup>4</sup>.

Im folgenden soll zunächst das Urteil des Kammergerichts mit seiner Vorgeschichte dargestellt werden (B., C.). In der Kritik des Urteils (D.) wird dann auf die Feststellung und Bewertung von Meinungsäußerungen im Rahmen eines Parteiausschlußverfahrens (I.), den Verschuldensmaßstab bei Verstößen gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei (II.) und auf Fragen des Vertrauensschutzes bei Parteiordnungsmaßnahmen eingegangen. Es schließen sich einige Überlegungen zu der schwierigen Frage der Maßstäbe staatlicher Gerichte für die Kontrolle von Parteiausschlüssen an (IV.).

### B. Sachverhalt

Am 27.10.2006 entschied das Kammergericht<sup>5</sup> über die Berufung des ehemaligen MdB Martin Hohmann gegen das Urteil des Landgerichts

<sup>1</sup> So etwa durch *Grawert, Friedrich*: Parteiausschluß und innerparteiliche Demokratie (1987); *Hasenritter, Karl-Heinrich*: Parteiordnungsverfahren (1981); *Hasenritter, Karl-Heinrich*: Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie, APuZ B 14-15 (1982) S. 19ff.; *Kerssenbrock, Trutz Graf*: Rechtspolitische Forderungen an die innere Ordnung der politischen Parteien, ZRP (1989); *Kressel, Dietrich*: Parteigerichtsbarkeit und Staatsgerichtsbarkeit (1998); *Risse, Johannes*: Der Parteiausschluß. Voraussetzungen, Verfahren und gerichtliche Überprüfung des Ausschlusses von Mitgliedern aus politischen Parteien (1985); *Risse, Johannes*: „Streichung“ von Parteimitgliedern wegen Beitragssäumnis? NVwZ (1983) S. 529ff. Früh bereits *Lengers, Elmar*: Rechtsprobleme bei Parteiausschlüssen (1973) und *Reifner, Udo*: Innerparteiliche Demokratie und Parteiordnungsverfahren in der SPD, Demokratie und Recht (1973) S. 301. In den letzten Jahren *Roßner, Sebastian*: „Bis in idem“? Zu Art. 103 II GG und einem parteiordnungsrechtlichem Streitgegenstandsbegriff, MIP (2005) S. 59-66.

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich allerdings um eine gegenseitige Stabilisierung, zu der die juristische Forschung ihrerseits durch Abstraktion, Systematisierung und Rechtsfertigung von in der Praxis gefundenen Ergebnissen beiträgt. Zur Entwicklung von juristischer Dogmatik und ihrem Verhältnis zur juristischen Theorie *Morlok, Martin*: Was heißt und zu welchem Ende studiert man Verfassungstheorie? (1988) passim, insb. S. 39ff. und S. 128ff.

<sup>3</sup> Das KG hat die Revision nicht zugelassen, der BGH die Nichtzulassungsbeschwerde Hohmanns mit Beschluß vom 10.12.2007 verworfen, Az. II ZR 296/06.

<sup>4</sup> Allerdings hat Hohmann mittlerweile Verfassungsbeschwerde zum BVerfG erhoben, über die noch nicht entschieden wurde.

<sup>5</sup> KG 3 U 47/05.

Berlin vom 11.11.2005<sup>6</sup>. Gegenstand des Ausgangsverfahrens war der mit Beschluß des Landesparteigerichts der CDU Hessen vom 16.7.2004<sup>7</sup> erfolgte Ausschluß des Klägers aus der CDU, gegen den dieser sich erfolglos mit einer Beschwerde an das CDU Bundesparteigericht<sup>8</sup> gewandt hatte.

Ausgangspunkt des Streites war eine Rede, die Hohmann anläßlich des Tages der Deutschen Einheit am 3.10.2003 in seinem Wahlkreis gehalten hatte. Der Redetext wurde auf der Internetseite der lokalen CDU Gliederung veröffentlicht. Am 30.10.2003 berichtete die ARD in der 20:00 Uhr Ausgabe der „Tagesschau“ über die Rede, Hohmann wurde dabei mit der Äußerung zitiert, ebensogut wie die Deutschen könne man die Juden als „Tätervolk“ bezeichnen. In der Onlineausgabe der Tagesschau lautete der Titel der entsprechenden Meldung „CDU-Abgeordneter nennt Juden ‚Tätervolk‘“. Nachdem weder eine umgehende Distanzierung der CDU Führung von der fraglichen Rede noch eine Erklärung Hohmanns, er bezeichne weder Juden noch Deutsche als Tätervolk, das äußerst kritische Echo in den Medien hatte dämpfen können, befaßte sich am 3.11.2003 das Präsidium der CDU mit der Sache. Das Präsidium verurteilte die Rede und erteilte Hohmann eine „scharfe politische Rüge“. Noch am selben Tag gab Hohmann eine Presseerklärung nach einem Entwurf des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU Bundestagsfraktion Bosbach ab. In dieser Erklärung akzeptierte Hohmann die ihm erteilte Rüge, distanzierte sich von den „umstrittenen Passagen“ seiner Rede und kündigte an, keine weiteren Erklärungen zu diesem Thema mehr abzugeben. Am 4.11.2003 wurde im ZDF ein bereits am 1.11.2003 aufgezeichnetes Interview mit Hohmann ausgestrahlt. In diesem Interview lehnte Hohmann es ab, sich für die in seiner Rede getroffenen historischen Feststellungen zu entschuldigen, da diese objektiv wahr seien.

Am 5. November 2003 erklärte die Vorsitzende der CDU, Angela Merkel, in der ZDF-Sendung „Was nun“: „Wir haben hart gehandelt und Kon-

sequenzen bei einer Wiederholung angekündigt.“ Zugleich lehnte sie weitere Sanktionen ab. In ähnlicher Weise äußerte sich auch der hessische CDU-Vorsitzende und Ministerpräsident Koch.

Die am 10.11.2003 durch den stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden Bosbach und den Ersten Parlamentarischen Geschäftsführer Kauder wegen der nicht abflauenden öffentlichen Diskussion an ihn herangetragene Aufforderung, die in der Rede vom 3.10.2003 und in dem am 4.11.2003 ausgestrahlten Fernsehinterview gemachten Aussagen als abwegig und falsch zu widerrufen, lehnte Hohmann ab. In einem von Angela Merkel in ihrer Eigenschaft als Fraktionsvorsitzende eingeleiteten Verfahren wurde Hohmann daraufhin am 14.11.2003 aus der CDU/CSU-Bundestagsfraktion ausgeschlossen. Der Landesvorstand der CDU Hessen beantragte in der Folge bei dem zuständigen Landesparteigericht den Ausschluß Hohmanns auch aus der CDU, der mit Beschluß des Landesparteigerichts vom 16.7.2004 erfolgte.

### C. Urteil des KG

Das Kammergericht wies die Berufung zurück, ohne die Revision zuzulassen. In seiner Urteilsbegründung hatte das Kammergericht Anlaß, sich sowohl mit prozessualen Fragen die Verfahren vor Parteischiedsgerichten betreffend, als auch mit materiellen Problemen des Rechts der Parteiordnungsmaßnahmen zu befassen.

Zunächst legte das Kammergericht die anzuwendenden *Maßstäbe* für die Überprüfung von Ausschlußentscheidungen der Parteigerichte durch die staatliche Gerichtsbarkeit dar. Die parteigerichtlichen Entscheidungen unterliegen danach im wesentlichen einer dreifachen Prüfung:

- ob die Maßnahme entsprechend den gesetzlichen und satzungsmäßigen Grundlagen und in einem satzungsgemäßen Verfahren ergangen ist;
- ob die der parteigerichtlichen Entscheidung zu Grunde gelegte Tatsachenbasis in einer rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechenden Art und Weise ermittelt wurde;

<sup>6</sup> LG Berlin 28 O 585/04.

<sup>7</sup> CDU Hessen LPG 1/03.

<sup>8</sup> CDU-BPG 3/2004-1.

- ob keine anderweitigen Satzungs- oder Gesetzesverstöße aufgetreten sind und ob die Maßnahme nicht im übrigen willkürlich oder grob unbillig ist.

Das Gericht präzisierte weiter, außerhalb der genannten engen Grenzen der Nachprüfbarkeit könne es nicht Sache der staatlichen Gerichte sein, über die Auslegung der Satzung zu entscheiden. Die nach § 10 Abs. 4 PartG zu treffende Beurteilung, ob ein ordnungsgemäß festgestelltes Verhalten einen vorsätzlichen Verstoß gegen die Satzung oder einen erheblichen Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei bedeute und der Partei dadurch ein schwerer Schaden entstanden sei, unterfalle insoweit keiner Überprüfung durch die staatlichen Gerichte. Sich dem erstinstanzlichen Urteil anschließend, führte das Kammergericht weiterhin aus, daß die für Vereinigungen mit überragender Machtstellung im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich entwickelten strengeren Prüfungsmaßstäbe für die Ablehnung eines Aufnahmeantrags bzw. für eine Ausschlußentscheidung für politische Parteien nicht gelten. Dies gebiete die Parteienfreiheit, welche - wie in § 10 Abs. 1 S. 1 und S. 2 PartG zum Ausdruck komme - eben auch die freie Entscheidung über die Aufnahme oder den Ausschluß von Mitgliedern umfasse.

In *prozessualer Hinsicht* rügte die Berufung zunächst, daß die entscheidenden Richter des Bundesparteigerichts der CDU sich sämtlich in einem Lebensalter befanden, indem sie als Berufsrichter nach § 48 DRiG beziehungsweise den entsprechenden Landesgesetzen nicht mehr hätten tätig sein können. Diesen Einwand wies das Gericht mit der Begründung zurück, das zwar § 4 Abs. 2 Parteischiedsgerichtsordnung-CDU für den Vorsitzenden und einen Beisitzer der Schiedsgerichte CDU die Befähigung zum Richteramt vorsehe, damit aber noch keineswegs Bezug auf die für Berufsrichter an staatlichen Gerichten geltenden Altersgrenzen genommen werde. Im übrigen sei nicht dargetan worden, daß die Mitglieder des Bundesparteigerichts aufgrund ihres Alters nicht in der Lage gewesen seien, ihre Aufgabe wahrzunehmen.

Entgegen der Auffassung der Berufung bedürfe es auch keiner Zustellung der Ausschlußentscheidung an das Mitglied durch den zuständigen Vorstand, da § 10 Abs. 4 und Abs. 5 PartG insoweit eine spezielle Regelung darstellen. Die Wirksamkeit einer Ausschlußentscheidung eines Parteigerichts trete danach mit ihrer Unanfechtbarkeit ein.

In *materiell-rechtlicher Hinsicht* hatte sich das Kammergericht zunächst mit der Auffassung auseinanderzusetzen, das Bundesparteigericht der CDU sowie das Landesparteigericht der CDU Hessen hätten den Sachverhalt nicht in objektiven und rechtsstaatlichen Grundsätzen genügender Weise ermittelt und seien deshalb von unzutreffenden Sachgrundlagen ausgegangen. Konkret verbarg sich dahinter die Frage, ob die Parteischiedsgerichte in der Rede Hohmanns vom 3. Oktober 2003 zu Recht antisemitische Tendenzen oder die Begünstigung solcher Tendenzen in der Zuhörerschaft entdeckt hatten. Das Kammergericht bejahte diese Frage im Anschluß an die vorinstanzliche Entscheidung. Es komme nicht darauf an, ob der objektive Tatbestand des § 130 StGB oder eine sonstige allgemeine Definition des Begriffs „Antisemitismus“ verwirklicht worden sei. Vielmehr sei es zunächst Sache der betroffenen Partei, die Grenzen des für sie in dieser Richtung Hinnehmbaren zu bestimmen.

Eine Korrektur der seitens der Partei getroffenen Beurteilung durch ein staatliches Gericht komme nur bei Willkür oder grober Unbilligkeit in Betracht. Da die Rede Hohmanns objektiv mehrdeutig sei und als antisemitisch verstanden werden könne – was das Gericht in Auseinandersetzung mit dem Redetext ausführt – komme eine solche Korrektur nicht in Betracht. An dieser Stelle sah sich das Gericht veranlaßt, darzulegen, weshalb die vom Bundesverfassungsgericht in seiner „Soldaten sind Mörder“-Entscheidung<sup>9</sup> entwickelten Grundsätze für die Auslegung von Meinungsäußerungen auf die Konstellation eines Parteiausschlußverfahrens nicht anwendbar seien. Der wesentliche Unterschied bestehe darin, daß in einem Parteiausschlußverfahren nicht wegen einer Meinungsäußerung bestraft werde,

<sup>9</sup> Beschl. d. BVerfG v. 25. August 1994 – 1 BvR 1423/92, NJW 1994, 2943f.

sondern dem Ausgeschlossenen durch den Ausschluß lediglich die Möglichkeit entzogen werde, seine im übrigen weiter verfolgbaren Überzeugungen auch in Zukunft mit dem Namen und dem gesellschaftlichen Gewicht der Partei in Verbindung zu bringen. Deshalb müsse es den Parteien unbenommen bleiben, sich um des Eindrucks der programmatischen Geschlossenheit willen mit dem Ausschluß gegen die Zurechnung von Äußerungen zu wehren, die geeignet sind, ihre Grundsätze ernsthaft in Frage zu stellen. Ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 GG liege gleichfalls nicht vor, es fehle bereits am Eingriff, da es dem Ausgeschlossenen unbenommen bleibe, seine Meinung weiterhin zu äußern, der Ausschluß verhindere vielmehr lediglich die Zurechnung der fraglichen Meinungsäußerungen zu der Partei.

Das KG befaßte sich dann mit dem Problem der für einen Parteiausschluß erforderlichen  *Verschuldensform*. Die Berufung hatte gerügt, an einem vorsätzlichen Verhalten Hohmanns fehle es. Vorsatz sei zwar ausdrücklich nur für die erste Variante der Ausschlußgründe des § 10 Abs. 4 PartG, den Satzungsverstoß gefordert. Gleichwohl sei das Vorsatzerfordernis auch auf die beiden weiteren Varianten, Verstoß gegen die Grundsätze bzw. gegen die Ordnung der Partei, auszudehnen. Das Gericht folgte dem nicht: Vorsatz sei, entgegen der Auffassung der Berufung, für die Tatbestandsvariante des erheblichen Verstoßes gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei nach § 10 Abs. 4 PartG nicht zu verlangen, vielmehr sei Fahrlässigkeit hinreichend. Der vom BGH gefundenen wortlautgetreuen Auslegung<sup>10</sup> sei zu folgen, da angesichts des hinzutretenden Kriteriums der Erheblichkeit kein Wertungswiderspruch zu dem ersten Ausschlußgrund des § 10 Abs. 4 PartG, dem vorsätzliches Verhalten erfordernden Satzungsverstoß, bestehe.

Das Kammergericht hatte sich weiterhin mit dem Einwand auseinanderzusetzen, der Ausschluß Hohmanns stelle einen Verstoß gegen das  *Verbot der Doppelbestrafung* dar, da ihm wegen des fraglichen Vorgangs bereits eine Rüge erteilt

worden war. Das Gericht läßt in seiner Urteilsbegründung zunächst ausdrücklich offen, ob der ne bis in idem Grundsatz im Parteiausschlußverfahren überhaupt gelte. Jedenfalls liege keine doppelte Sanktion vor, da es sich bei der Rüge um keine Parteiordnungsmaßnahme, sondern um einen Versuch der Parteiführung gehandelt habe, angesichts des öffentlichen Drucks „per Eilmaßnahme außerhalb der satzungsmäßigen Regularien“ den für die Partei durch die Rede entstandenen Schaden zu begrenzen. Dies begründet das Gericht durch Verweis auf § 10 Abs. 2 CDU-Statut, der als Ordnungsmaßnahmen die „Verwarnung“ und den „Verweis“, nicht aber die „Rüge“ kenne. Daß keine Sanktion verhängt, sondern eine lediglich politische Reaktion gewollt worden sei, erhelle auch daraus, daß die Rüge mit dem Zusatz „politisch“ versehen wurde.

Die Revision ließ das Kammergericht nicht zu, da die Zulassungsgründe des § 543 Abs. 2 ZPO nicht vorliegen. Angesichts der vorliegenden Entscheidungen des BGH und des BVerfG habe die Sache keine grundsätzliche Bedeutung und erfordere keine Entscheidung des Revisionsgerichts.

## D. Kritik

Die Entscheidung des Kammergerichts knüpft im wesentlichen an eine etablierte, ihrerseits nicht unproblematische Rechtsprechung an und ergänzt sie in Teilen.

## I. Parteienrechtliche Bewertung von Meinungsäußerungen

Der Kern der Vorwürfe gegen Hohmann lautete, gegen einen Grundsatz der CDU verstoßen zu haben, indem seine Rede antisemitische Tendenzen gezeigt oder jedenfalls in der Zuhörerschaft befördert habe. Dem Gericht ist zunächst darin zuzustimmen, daß der Maßstab für ein nicht mehr hinnehmbares Verhalten von Parteimitgliedern von der Partei selbst zu bestimmen sei, die Partei ist bei der Bestimmung ihrer Grundsätze prinzipiell frei<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> BGH NJW 1994, 2610 (2613).

<sup>11</sup> Zur Freiheit der Zieldefinition *Grimm, Dieter*: § 14 Po-



## 1. Verstoß gegen Grundsätze der Partei

Diese Freiheit folgt direkt aus der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG<sup>12</sup> und ist in § 6 Abs. 1 S. 1 PartG sogar teilweise als Rechtspflicht der Partei zur Schaffung eines schriftlichen Programms ausgestaltet<sup>13</sup>. Wenn eine Partei also den Kampf gegen den Antisemitismus zu einem ihrer Grundsätze erklärt, so kann sie - innerhalb der Grenzen des Willkürverbots - den Begriff des Antisemitismus verbindlich bestimmen und ist dabei nicht an allgemeine Definitionen, auch nicht an solche des StGB oder des sonstigen staatlichen Rechts gebunden.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Organe der Partei darin frei wären, ein bestimmtes Verhalten als Verstoß gegen einen der Parteigrundsätze zu werten. Es ist der Tatbestand des § 10 Abs. 4 PartG zu beachten, der den Kanon der ausschlußwürdigen Verhaltensweisen auf vorsätzliche Verstöße gegen die Satzung sowie erhebliche Verstöße gegen Ordnung oder Grundsätze der Partei begrenzt. Das Parteischiedsgericht muß in dem ausschließenden Beschluß zunächst eine *objektive Abweichung* des Verhaltens von diesen Maßstäben der Partei feststellen.

Auf den Fall übertragen, bedeutet dies, daß bezogen auf den Grundsatz des Kampfes gegen den Antisemitismus die Parteischiedsgerichte positiv hätten feststellen müssen, daß die Rede Hohmanns in dem Sinne dieses zuvor zu definierenden Grundsatzes als antisemitisch einzustufen sei. Für die Bestimmung dessen, was eine objektive Abweichung ist, kann angesichts des Sanktionscharakters des Parteiausschlusses<sup>14</sup> auf die „Soldaten sind Mörder“-Rechtsprechung des BVerfG zurückgegriffen werden. Auch aus dem engen Zusammenhang von Meinungsfreiheit und

Demokratie<sup>15</sup> heraus ist es gerechtfertigt, anläßlich einer Frage, welche die nach Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG garantierten demokratischen Grundsätze wesentlich betrifft, auf die Rechtsprechung des BVerfG zu Erfassung und Würdigung einer Meinungsäußerung zurückzugreifen. Eine objektive Abweichung ist demnach gegeben, wenn die Rede vernünftigerweise nicht anders denn als Abweichung von den Grundsätzen der Partei zu verstehen war.

Eine solche Feststellung konnte nach den Ausführungen des Kammergerichts aber in Bezug auf die fraglichen Äußerungen Hohmanns und den Grundsatz des Kampfes gegen den Antisemitismus nicht getroffen werden. Die Begründung des Urteils ist an diesem Punkt also unzutreffend, ein Verstoß gegen die Grundsätze der CDU konnte unter Anwendung der „Soldaten sind Mörder“-Rechtsprechung des BVerfG nicht festgestellt werden. Ein Ausschluß Hohmanns aus diesem Grunde scheidet also aus.

## 2. Verstoß gegen Ordnung der Partei

Eine in Bezug auf einen Verstoß gegen *Grundsätze* der Partei objektiv mehrdeutige Äußerung kann jedoch gleichwohl einen Ausschlußgrund darstellen, nämlich dann, wenn sie als Verstoß gegen die *Ordnung* der Partei zu werten ist. Die Ordnung der Partei ist als der Inbegriff eines Pflichtenbündels zu verstehen, welches wesentliche Aspekte der Beziehungen eines Parteimitglieds zur Partei und zu anderen Parteimitgliedern regelt<sup>16</sup>. Damit sind inhaltlich alle geschriebenen und ungeschriebenen Regeln zu verstehen, die „zur Sicherung der Existenz sowie zur Erhaltung der Konkurrenz- und Funktionsfähigkeit der Partei befolgt werden müssen“<sup>17</sup>.

litische Parteien, in: Benda, Ernst/ Maihofer, Werner/ Vogel, Hans-Jochen (Hg.): Handbuch des Verfassungsrechts, 2. Aufl. (1994) S. 599ff. Rn. 32. Vgl. *Ipsen, Jörn*, in: Sachs, Michael (Hg.), GG, 4. Aufl. (2007) Art. 21 Rn. 32.

<sup>12</sup> *Morlok, Martin*, in: Dreier, Horst (Hg.), GG, Bd. 2, 2. Aufl. (2006) Art. 21 Rn. 53.

<sup>13</sup> Zum Verhältnis von Programm und Grundsätzen der Partei vgl. *Hasenritter, K.-H.*: Parteiordnungsverfahren (1981) S. 45ff.

<sup>14</sup> Vgl. *Morlok, Martin*, Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien (2007) § 10 Rn. 11.

<sup>15</sup> BVerfGE 61, 1ff. (7).

<sup>16</sup> Vgl. BGH NJW 1994, 2610 (2612); CDU-BPG 5/77, CDU BPG 5/86 (R), Entscheidungen veröffentlicht unter: <http://134.99.90.172/xdos/xdos.htm>, Kollektion: Schieds; *Ortmann, Andreas*: Verfassungsrechtliche Probleme von Parteizugang und Parteiausschluß (2001) S. 68 m.w.N.; Siehe *Risse, J.*: Parteiausschluß (1985) S. 75f. mit interessanten Überlegungen zum rechtlichen Gebrauch des Begriffs „Ordnung“.

<sup>17</sup> BGH NJW 1994, 2610ff. (2612). *Reichert, Bernhard*: Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts (11. Aufl. 2007) Rn. 5778.

Ein Bestandteil dieses Pflichtenbündels ist es, in der Allgemeinheit nicht durch Äußerungen den Eindruck zu erzeugen, die Grundsätze der Partei, welche die Grundlinien ihrer Identität und ihres Bildes in der Öffentlichkeit bestimmen sollen, stünden zur Disposition, würden von der Partei selbst nicht mehr vertreten. Einen solchen Eindruck kann auch eine objektiv mehrdeutige Äußerung erzeugen, nämlich dann, wenn die ungünstigen, das heißt von den Grundsätzen der Partei abweichenden Verständnisvarianten bei einer hinreichenden Zahl von Empfängern der Meinungsäußerungen dominieren.

Allerdings bestünde ein gewisser Wertungswiderspruch, wenn eine Äußerung, die als Verstoß gegen die Grundsätze der Partei verstanden werden kann, dieselbe Rechtsfolge nach sich zöge, wie eine Äußerung, welche nicht sinnvoll anders denn als Verstoß verstanden werden kann. Vor allem würde der restringierende Effekt eines die objektive Abweichung von den Grundsätzen der Partei zum Zentrum dieser Tatbestandsvariante machenden Verständnisses von § 10 Abs. 4 PartG gänzlich aufgehoben, wenn über die Variante des Ordnungsverstoßes die gleiche, das Ausschlußermessen des Parteischiedsgerichts eröffnende Wirkung bereits bei dem äußeren Anschein einer Abweichung von den Grundsätzen einträte.

Diese Widersprüche können jedoch durch eine entsprechende Auslegung des Tatbestandsmerkmals der *Erheblichkeit* aufgelöst werden. Durch dieses Tatbestandsmerkmal können die mit der Ordnung der Partei bezeichneten allgemeinen Loyalitäts- und Treuepflichten konkretisiert werden. Im Rahmen der Erheblichkeit können Gegebenheiten wie die Position des Mitglieds innerhalb der Partei oder der Kontext der fraglichen Äußerung berücksichtigt werden, so daß die in Bezug auf einen Verstoß gegen die Grundsätze der Parteien mehrdeutige Äußerung eines hochrangigen Mitglieds der Partei an exponierter Stelle sich als erheblich darstellen kann, während dies für die objektiv grundsatzwidrige Äußerung eines einfachen Parteimitglieds nicht gelten mag. Im Rahmen des Kriteriums der Erheblichkeit läßt sich also die Geltung situativ und individuell unterschiedlicher Sorgfaltsmaßstäbe

berücksichtigen, es stellt ein Regulativ zur Berücksichtigung der Charakteristika des Einzelfalles dar.

## II. Verschuldensmaßstab bei Verstößen gegen Grundsätze oder Ordnung

Damit ist bereits ein weiterer Problembereich des Urteils angesprochen, die Frage nach dem Verschuldensmaßstab. Hier ist der Lösung des Kammergerichts, die der Rechtsprechung des BGH entspricht<sup>18</sup>, zu folgen und die Differenzierung des § 10 Abs. 4 PartG aufrecht zu erhalten. Gründe für eine Ausweitung des Vorsatzerfordernisses von der Variante des Satzungsverstoßes auf den Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei liegen nicht vor, die Differenzierung ist vielmehr sachgerecht.

Dies wird klar, wenn man sich vor Augen hält, daß die Grundsätze einer Partei gerade die weltanschaulichen und programmatischen Entscheidungen beinhalten, welche die Individualität der Partei und damit auch ihre Abgrenzbarkeit von anderen Parteien ausmachen<sup>19</sup>. Die Ordnung der Partei ist der Oberbegriff der geschriebenen und ungeschriebenen Pflichten, welche für das interne Parteileben wie für das Agieren der Partei in der Außenwelt unerlässlich sind<sup>20</sup>.

Die Satzung hingegen mag all dies beinhalten, wird aber im Regelfall eine Vielzahl von darüber hinausgehenden Bestimmungen treffen. Von

<sup>18</sup> BGH NJW 1994, 2610 (2613). Wie BGH: *Reichert, B.*: Vereinsrecht (2007) Rn. 5783; *Löwisch, Manfred*: Der Ausschluß aus politischen Parteien, in: CDU Deutschlands (Hg.): 25 Jahre Bundesparteigericht der CDU 1960-1985 (1985) S. 19-32. S. 23. Vgl. bereits BGHZ 29, 352 (359) zu dem Verschuldensproblem im Recht der allgemeinen Vereinsstrafen.

<sup>19</sup> Vgl. CDU-BPG 4/96, NvWZ-RR, 153. Zu Zustandekommen, Bestandteilen und Wirkungen der Grundsätze der Partei siehe *Hasenritter, K.-H.*: Parteiordnungsverfahren (1981) S. 45ff. mit eingehender Untersuchung. Nach ausführlicher Betrachtung kommt *Risse, J.*: Parteiausschluß (1985) S. 82 zu dem Ergebnis, daß Grundsätze auf einem formellen Parteitagsbeschuß beruhen und materiell zum Kernbereich der Programmatik der Partei gehören müssen. Vgl. auch *Ortmann, A.*: Parteizugang und Parteiausschluß (2001) S. 66f.; *Löwisch, M.*: Parteiausschluß (1985) S. 21.

<sup>20</sup> S.o. Fn. 16.

Grundsätzen wie Ordnung der Partei darf man erwarten, daß ein Parteimitglied sie im wesentlichen verinnerlicht hat, dies trifft freilich nicht auf jede Bestimmung der Satzung zu. Sofern also ein Satzungsverstoß nicht zugleich auch einen Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei darstellt, ist es angemessen, Vorsatz zu verlangen, um die Rechtsfolge des Parteiausschlusses auslösen zu können.

Für Verstöße gegen Grundsätze und Ordnung der Partei gilt dies nicht, es reicht Fahrlässigkeit aus. Anhand des Kriteriums der Erheblichkeit ist ein dem situativen Zusammenhang des Verstoßes angemessener Sorgfalts- und damit auch Verschuldensmaßstab zu entwickeln.

Bezogen auf die Rede Hohmanns wären hier etwa zu berücksichtigen: der öffentliche Charakter der Rede, der herausgehobene Anlaß (Tag der Deutschen Einheit) und insbesondere die Position des Redners als Bundestagsabgeordneter der CDU. Aus diesen Gesichtspunkten lassen sich eher strenge Anforderungen an die Sorgfalt des Redners und – spiegelbildlich – geringere Anforderungen an das im Rahmen der Erheblichkeit notwendige Verschulden ableiten. Hohmanns Rede vom 3. Oktober 2003 läßt sich nach alledem als erheblicher Verstoß gegen die Ordnung der CDU bewerten.

### III. Vertrauensschutz im Recht der Parteiordnungsmaßnahmen

Der von der Revision erhobene Einwand, der Ausschluß Hohmanns verletze das Verbot der Doppelbestrafung betrifft zwei wesentliche Probleme: in Rede stehen die – vom Gericht offengelassene – Geltung des Verbots der Doppelbestrafung im Parteienrecht und die – vom Gericht verneinte – Einordnung der vom CDU-Präsidium erteilten „scharfen politischen Rüge“ als Parteiordnungsmaßnahme. Insgesamt handelt es sich um eine Erscheinungsform des übergreifenden Problems des Vertrauensschutzes im Recht der Parteiordnungsmaßnahmen.

### 1. Qualifikation einer Maßnahme als Parteiordnungsmaßnahme

Die vom Präsidium der CDU erteilte „scharfe politische Rüge“ wird im Katalog der zulässigen Ordnungsmaßnahmen in § 10 Abs. 2 CDU-Statut nicht erwähnt, dort ist – neben der Enthebung von Parteiämtern und dem Parteiausschluß – nur von „Verwarnung“ und „Verweis“ die Rede. Das Gericht zieht daraus den Schluß, bei der Rüge habe es sich nicht um eine Parteiordnungsmaßnahme gehandelt. Daran sind Zweifel angebracht: bei Verwarnung wie bei Verweis handelt es sich um Maßnahmen, die nicht, wie etwa ein Parteiausschluß oder die Aberkennung der Fähigkeit zur Bekleidung von Parteiämtern, rechtsgestaltend wirken. Es stellt sich die Frage, wie diese, in einer Äußerung bestehenden Ordnungsmaßnahmen von einer Äußerung zu unterscheiden sind, die nicht den Charakter einer Ordnungsmaßnahme trägt.

Wesentlich ist, daß mit der Äußerung die Folgen der fraglichen Ordnungsmaßnahme von einem für die Verhängung dieser Ordnungsmaßnahme befugten Parteiorgan intendiert und bewirkt wurden. Intendierte Folgen eines Verweises, einer Verwarnung oder eben einer Rüge sind die *Feststellung eines pflichtwidrigen* Verhaltens des Adressaten (etwa wegen Verstoßes gegen Grundsätze oder Ordnung der Partei) und die *Mißbilligung* dieses Verstoßes gegenüber der (Partei)Öffentlichkeit. Ihr besonderes Gewicht erhält eine solche Äußerung dadurch, daß sie der Partei zugerechnet wird, weil sie die Maßnahme eines dazu befugten Parteiorgans ist. Die Bezeichnung der Maßnahme ist demgegenüber von untergeordneter Bedeutung, sie hat nur Indizwirkung für die Charakterisierung als Parteiordnungsmaßnahme. Die Hohmann erteilte Rüge trug danach den Charakter einer Parteiordnungsmaßnahme: Ganz eindeutig waren die oben beschriebenen Folgen durch das Präsidium der CDU beabsichtigt und wurden erreicht, das Präsidium war in diesem Fall auch für die Verhängung einer Ordnungsmaßnahme *zuständig*<sup>21</sup>.

<sup>21</sup> Die Zuständigkeit des Präsidiums ergibt sich aus § 10 Abs. 1 iVm § 34 Abs. 7 CDU-Statut, sofern man die Dringlichkeit der Maßnahme annimmt. Das Verhalten des Präsidiums der CDU legt den Schluß nahe, es habe

Gegen eine Einordnung als Parteiordnungsmaßnahme scheinen allerdings die Bezeichnung als „scharfe politische Rüge“ und die grundsätzliche Erwägung zu sprechen, daß die Leitungsorgane einer Partei die Möglichkeit behalten müssen, eine lediglich politische Mißbilligung des Verhaltens von Parteimitgliedern aussprechen zu können.

Das zweite Argument verfängt allerdings nicht, wenn, wie im vorliegenden Fall, das handelnde Parteiorgan mit seiner Äußerung gerade eine *Pflichtverletzung* des getadelten Parteimitglieds feststellt, es sich also nicht um eine lediglich politische Mißbilligung handelt, die im Kern in einem Urteil über die politische Zweckmäßigkeit, aber eben nicht über die *Rechtmäßigkeit* eines bestimmten Verhaltens besteht.

Bezüglich der Bezeichnung als „Rüge“ statt als „Verwarnung“ oder „Verweis“ gilt auch hier, daß die Rechtsnatur einer Maßnahme sich nach ihrem Inhalt und nicht ihrer Bezeichnung bestimmt, *falsa demonstratio non nocet*. Andernfalls könnte ein Parteiorgan die mit einer Ordnungsmaßnahme verknüpften Folgen bewirken, ohne die mit einer solchen Maßnahme verbundenen Vertrauensschutzwirkungen auszulösen.

Damit ist zugleich auch dem zweiten Einwand begegnet: eine lediglich politische Mißbilligung ohne den Charakter einer Ordnungsmaßnahme ist möglich, das handelnde Organ muß lediglich darauf verzichten, dem Mitglied einen Verstoß gegen rechtliche Pflichten im Verhältnis zur Partei vorzuwerfen.

Festzuhalten bleibt nach alledem, daß die dem Parteimitglied Hohmann seitens des Präsidiums erteilte Rüge den Charakter einer Ordnungsmaßnahme trug. Zu klären ist allerdings noch, welche Folgen dies zeitigte.

## 2. Rechtsfolgen eines Vertrauensschutz eröffnenden Verhaltens

Der Vertrauensschutz kann im Recht der Parteiordnungsmaßnahmen über die Entlehnung des Doppelbestrafungsverbots aus der Dogmatik des

Strafrechts nicht in sachgerechter Weise gewährleistet werden, dies ergibt sich aus der weiten Differenz zwischen den Zielen und Folgen des staatlichen Strafrechts einerseits und denjenigen des Parteiordnungsrechts andererseits<sup>22</sup>. In der Rechtsprechung der Parteischiedsgerichte wird dies unterschiedlich bewertet<sup>23</sup>, die Rechtsprechung der staatlichen Gerichte nimmt hingegen überwiegend die Geltung des Doppelbestrafungsverbots innerhalb des Ordnungsrechts von Vereinen an<sup>24</sup>.

Fraglos besteht ein Bedarf für Regelungen des Vertrauensschutzes im Parteiordnungsrecht – Parteimitglieder müssen bereits wegen des Gebotes der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG vor der Gefahr geschützt werden, wegen einer Verfehlung stets aufs neue nach Gutdünken der Parteiorgane gemäßregelt zu werden. Andererseits ist dem auch *präventiven* Zweck von Parteiordnungsmaßnahmen Rechnung zu tragen: Die Partei muß die Möglichkeit haben, auch nach Verhängung einer Parteiordnungsmaßnahme auf einen sich gleichwohl intensivierenden Schadensverlauf durch die erneute Verhängung einer Ordnungsmaßnahme reagieren zu können. Diese gegenläufigen Interessen können jedoch in angemessener Weise zum Ausgleich gebracht werden, wenn man den Vertrauensschutz bezüglich einer ergangenen Ordnungsmaßnahme auf die Umstände beschränkt, die ein sorgfältig vorgehendes Parteiorgan ermitteln und erkennen kann. Eventuell auftretende, auch bei verständiger Würdigung nicht hinreichend sicher prognostizierbare zukünftige Folgen eines parteiordnungswidrigen Verhaltens sind demnach nicht in die gegenständliche Reichweite der materiellen Rechtskraft von Ent-

<sup>22</sup> Dazu ausführlicher: *Roßner, S.: Bis in idem?* (2005).

<sup>23</sup> Befürwortend z.B. CDU BPG 2/64 und 3/92; bezweifelnd, aber wegen mangelnder Erheblichkeit nicht entschieden: CDU BPG 3/2004-1 (Hohmann), SPD BSK 5/1981/P; ablehnend SPD BSK 6/1972/P. CDU BPG 3/2004-1 veröffentlicht unter <http://www.kritische-solidaritaet.de/20041104.html> (18. Juni 2007), übrige Entscheidungen unter <http://134.99.90.172/xdos/xdos.htm>, Kollektion: Schieds.

<sup>24</sup> So bereits RGZ 51, 89f.; OLG Hamm, AnwBl 1973, 110; so auch die Ausgangsentscheidung des hier besprochenen Urteils, LG Berlin, 28 O 585/04. Zweifelfnd hingegen KG in der besprochenen Entscheidung.

Dringlichkeit angenommen.

scheidungen der Parteiorgane, insbesondere der Parteischiedsgerichte, einzubeziehen<sup>25</sup>.

Die Anwendung dieser Grundsätze auf den vorliegenden Fall ergibt, daß Hohmann zwar Vertrauensschutz genoß, dieser aber nicht die nach der Rüge eingetretenen Schadenswirkungen seiner Rede umfaßte, die vom Präsidium der CDU zum Zeitpunkt der Erteilung der Rüge nicht prognostizierbar waren. Ein Parteiausschluß Hohmanns wurde folglich nicht durch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes gehindert.

#### IV. Kontrolle eines Parteiausschlusses durch staatliche Gerichte

In der Frage des Kontrollmaßstabes für die Überprüfung der Entscheidungen von Parteiorganen wendet das Kammergericht die von der Rechtsprechung seit langem für die Kontrolle der Maßnahmen von Vereinsorganen entwickelten Maßstäbe<sup>26</sup> an. Danach sind zwar das Vorliegen von Rechtsgrundlagen für die Maßnahme, eventuelle Rechtsverstöße und die ordnungsgemäße Ermittlung der zu Grunde liegenden Tatsachenbasis durch das staatliche Gericht überprüfbar, die Subsumtion der festgestellten Tatsachen unter die in Anspruch genommene Rechtsnorm hingegen, d.h. deren Auslegung, soll, sofern es sich um eine Vorschrift des Satzungsrechts handelt, nur einer Kontrolle auf Willkür beziehungsweise Unbilligkeit unterliegen.

Die von der Rechtsprechung vertretene Auffassung begegnet einigen Bedenken<sup>27</sup>. Zunächst ist methodisch anzumerken, daß bereits die – gerichtlich vollständig kontrollierbare – Auswahl einer Rechtsgrundlage für eine Maßnahme und die Ermittlung einer Tatsachenbasis Akte des

Aufeinanderbeziehens von Normtext und empirisch feststellbarer Realwelt sind, mithin den Beginn des herkömmlicherweise Subsumtion genannten Vorganges der Normkonkretisierung darstellen<sup>28</sup>. Der somit vorgenommenen und nicht näher begründeten Trennung des Auslegungsvorgangs in einen von staatlichen Gerichten vollständig und einen anderen kaum noch überprüfbaren Bereich wohnt bereits ein Element der Willkürlichkeit inne.

Auch scheint der historische Gesetzgeber von einer vollen gerichtlichen Überprüfbarkeit der Vorschriften des PartG zum Parteiausschluß ausgegangen zu sein<sup>29</sup>, allerdings sind die Anhaltspunkte hier unsicher.

#### 1. Herausgehobene Bedeutung des Parteiausschlusses

Schwerwiegendere Bedenken resultieren aus der Besonderheit, daß der Parteiausschluß durch § 10 Abs. 4 PartG gegenüber vielen anderen Maßnahmen von Parteiorganen in besonderer Weise, nämlich durch staatliches Gesetz geregelt und damit – in Teilen – der Gewalt des (Partei)Satzungsgebers entzogen ist. § 10 Abs. 4 PartG legt die materiellen Voraussetzungen für einen Parteiausschluß fest<sup>30</sup>. Der Gesetzgeber hat hier in einer gegenüber den sonstigen Ordnungsmaßnahmen gesteigerten Form von seiner Befugnis aus Art. 21 Abs. 3 GG Gebrauch gemacht.

Dies entspricht der besonderen Bedeutung, die diese Maßnahme für die innerparteiliche Demokratie und damit für die politischen Partizipationsmöglichkeiten der (Partei)Bürger hat: Mit

<sup>25</sup> Vgl. Roßner, S.: Bis in idem? (2005).

<sup>26</sup> Vgl. BGHZ 87, 337ff., insb. 343, 345.

<sup>27</sup> Ablehnend etwa Heimann, Norbert: Die Schiedsgerichtsbarkeit der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, (1977) S. 292ff.; Lengers, E.: Parteiausschlüsse (1973) S. 227f.; Kressel, D.: Parteigerichtsbarkeit (1998) S. 249ff. Differenzierend Schiedermaier, Hartmut: Parteiausschluß und gerichtlicher Rechtsschutz, AöR 104 (1979) S. 220ff. (211ff.); Grawert, F.: Parteiausschluß (1987) S. 163ff. affirmativ dagegen Ortman, A.: Parteizugang und Parteiausschluß (2001) S. 71ff.

<sup>28</sup> Dazu ausführlich Müller, F./ Christensen, R.: Juristische Methodik I (8. Aufl. 2002) Rn. 480ff.

<sup>29</sup> Dies legt Gesetzesmaterialien über das Parteiengesetz, hg. von Wissenschaftliche Abteilung des deutschen Bundestages - Referat Gesetzesdokumentation und Parlamentsarchiv (1967) Bd. A1, 48. Sitzung des Innenausschusses vom 9. März 1967, Anlage 2 zum Kurzprotokoll, S. 1 nahe. Vgl. Heimann, N.: Schiedsgerichtsbarkeit (1977) S. 296 Fn. 1.

<sup>30</sup> Schiedermaier, H.: Parteiausschluß (1979) S. 217; Hasenritter, Karl-Heinrich: Anmerkung zu BGH NJW, 443 (II ZR 206/77 v. 2.7.1979), NJW (1980) S. 444f. (444). Vgl. Grawert, F.: Parteiausschluß (1987) S. 86ff. und Risse, J.: Parteiausschluß (1985) S. 73.

dem Parteiausschluß wird dem ausgeschlossenen Mitglied bei realistischer Betrachtung regelmäßig die Grundlage für eine weitere politische Betätigung entzogen. Dies folgt aus dem - faktischen - Oligopol, welches die etablierten Parteien auf dem ihnen zugewiesenen Feld der politischen Willensbildung innehaben. Da die großen politischen Grundströmungen nur durch jeweils eine der bisher erfolgreich agierenden Parteien vertreten werden, scheidet der Wechsel zu einer der anderen etablierten Parteien regelmäßig bereits satzungsrechtlich<sup>31</sup>, jedenfalls aber aus Gründen der persönlichen Überzeugung und individuellen politischen Wirkungsmöglichkeiten aus. Der Parteiausschluß markiert also die Grenze zwischen der grundgesetzlich gebotenen und funktional geforderten innerparteilichen Demokratie und einem für die Organisation nicht mehr erträglichen, abweichenden Verhalten, das für den Ausgeschlossenen das wenigstens vorläufige Ende seiner politischen Wirkungsmöglichkeiten nach sich zieht.

Eine Selbstrestriktion der Gerichte auf eine Überprüfung der Tatsachenfeststellung und im übrigen auf bloße Willkürkontrolle ebnet die – wie gezeigt – sachlich gerechtfertigte normative Sonderstellung des Parteiausschlusses gegenüber den anderen Parteiordnungsmaßnahmen ein, eine Korrektur ist also bereits aus systematischen Gründen zu bedenken.

Eine weitergehende Kontrolle von Parteiausschlüssen muß auch nicht gegen die unter dem Titel „Status der Freiheit“<sup>32</sup> oder „Parteiautonomie“<sup>33</sup> gebündelten objektiven und subjektiven Rechtssätze verstoßen, welche die Staatsfreiheit der politischen Parteien schützen sollen. Zunächst ist festzuhalten, daß der bloße Verweis auf den Freiheitsstatus der Parteien für die Frage

der gerichtlichen Kontrolle von Parteientscheidungen keine Antwort liefern kann, da die Grenzen dieses Status gerade fraglich sind<sup>34</sup>. Eine inhaltliche Untersuchung dieses Freiheitsstatus wird die gewährte Freiheit als funktionale, d.h. um der demokratisch ausgestalteten Bestimmung der Staatsleitung und deren politischer Ziele durch die Bürger willen gewährte Freiheit erweisen, die von der genannten Funktion bestimmt und begrenzt ist<sup>35</sup>. Wenn also die Kontrolle des Tatbestandsmerkmals „Verstoß“ durch staatliche Gerichte die Partizipationsmöglichkeit der Bürger fördert, so stimmt dies mit der Freiheit der Partei überein<sup>36</sup>. Allerdings sind dabei nicht nur die berechtigten Mitbestimmungsinteressen des ausgeschlossenen Mitglieds zu beachten, sondern auch diejenigen der übrigen Parteimitglieder, die gleichartige Rechtspositionen innehaben. Diese Rechtspositionen tragen die Freiheit der Partei als Organisation, bilden ihren Kern und ihre Rechtfertigung<sup>37</sup>.

Bei Fragen des Parteiausschlusses sind somit zwei konfligierende Rechtspositionen zu berücksichtigen: Die Selbstbestimmungsmacht der Partei, manifestiert in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG<sup>38</sup>, steht den – aus den gleichfalls durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 geschützten Selbstbestimmungsrechten fließenden – Mitwirkungsrechten des Mitglieds gegenüber, die durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG gesichert sind. Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG wirkt dabei als Schranke für die Selbstbestimmungsmacht der Partei<sup>39</sup>.

<sup>31</sup> Vgl etwa § 3 Abs. 1 CSU-Satzung; § 4 Abs. 1 CDU-Statut; § 2 Abs. 1 FDP-Bundessatzung; § 3 Abs. 1 GRÜNE/Bündnis90-Bundessatzung, die jeweils in verschiedenen Formen eine Unterstützung der Ziele der Partei zu einer Voraussetzung der Mitgliedschaft machen.

<sup>32</sup> Zum Begriff *Morlok, M.*, in: Dreier GG (2006) Art. 21 Rn. 45f.

<sup>33</sup> BVerfGE 85, 264 (287). Vgl. *Kressel, D.*: Parteigerichtsbarkeit (1998) S. 201ff. mit einer Übersicht der verschiedenen zum Thema vertretenen Ansichten.

<sup>34</sup> Vgl. *Streinz, Rudolf*, in: v. Mangoldt/ Klein/ Starck, GG, Bd. 2, 5. Aufl. (2005) Art. 21. Rn. 100ff. m.w.N.

<sup>35</sup> *Grimm, D.*: HdBVerfR (1994) Rn. 30. Vgl. *Morlok, Martin/ Roßner, Sebastian*: Parteiengleichheit und Rundfunkfreiheit. Zur rechtlichen Zulässigkeit von Fernsehquellen vor Bundestagswahlen, in: Brink, Stefan/ Wolff, Heinrich Amadeus (Hg.): Gemeinwohl und Verantwortung. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag, (2004) S. 143ff. (146f.) zu „funktionaler Freiheit“.

<sup>36</sup> Vgl. *Hesse, Konrad*: Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 11 (1959) S. 11ff. S. 30. und *Grimm, D.*: HdBVerfR (1994) Rn. 36.

<sup>37</sup> Vgl. *Grimm, D.*: HdBVerfR (1994) Rn. 30.

<sup>38</sup> *Morlok, M.*, in: Dreier GG 2006, Art. 21 Rn. 48ff.

<sup>39</sup> Dabei ist der Charakter von Abs. 21 Abs. 1 S. 3 GG als Prinzip zu beachten, das seinerseits wiederum der Ausgestaltung – durch einfaches Gesetz, aber auch durch

## 2. Differenzierte Kontrollintensität

Allerdings soll nicht differenzierungslos einer „Vollkontrolle“ der Parteischiedsgerichte durch die staatlichen Gerichte das Wort geredet werden. Dies ist insofern selbstverständlich, als jede gerichtliche Kontrolle sich an den Eigenschaften des jeweiligen Kontrollgegenstandes ausrichten muß. Für das vorliegende Problem des Parteiausschlusses seien in dieser Hinsicht einige Aspekte skizziert<sup>40</sup>.

### a) Partei als Schöpferin des Normtextes

Den Parteien ist es zunächst überlassen, den Maßstab des richtigen Verhaltens in abstrakter Weise in Form ihrer Satzung, Grundsätze und Ordnung festzulegen. Dies heißt, die Partei legt den *Normtext* fest, der dann Gegenstand der Konkretisierungsbemühungen der Rechtsanwender, d.h. auch des staatlichen Gerichts, wird.

Bei der Formulierung des Normtextes, also der Satzung, der Grundsätze und der Ordnung, ist die Partei weitgehend frei. Sie unterliegt lediglich den Anforderungen, die sich aus ihrer organischen und gegliederten Organisation<sup>41</sup> ergeben sowie der Notwendigkeit, als politisches Identifikationsmerkmal ein schriftliches Programm zu erstellen<sup>42</sup>. Diese weitgehende Freiheit der Partei von inhaltlicher Kontrolle ihrer weltanschaulichen und politischen Ausrichtung ist durch Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG garantiert<sup>43</sup>.

---

die Satzung der Partei – bedarf. Vgl. *Morlok, Martin*: Innere Struktur und innerparteiliche Demokratie, Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht (1991) S. 89ff. S. 91f.; *Trautmann, Helmut*: Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat (1975) S. 170ff. mit wettbewerbsrechtlich motivierter weitgehender Einschränkung der satzungsrechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten.

<sup>40</sup> Vgl. zum folgenden *Grawert, F.*: Parteiausschluß (1987) S. 237.

<sup>41</sup> In diesem Zusammenhang im wesentlichen §§ 6 Abs. 1, 2; 7 Abs. 1; 10 Abs. 3; 14 Abs. 4 PartG.

<sup>42</sup> § 6 Abs. 1 S. 1 PartG.

<sup>43</sup> *Grimm, D.*: HdBVerfR (1994) Rn. 32 spricht von der Programmautonomie als von Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG eingeschlossener komplementärer Freiheit, vgl. auch *Ipsen, J.*: in: Sachs GG, Art. 21 (2007) der von Programmfreiheit spricht.

Soll ein Parteiausschluß auf einen solchen Normtext gestützt werden, ist die Partei für dessen Gültigkeit zum Zeitpunkt des Verstoßes *darlegungspflichtig* und ggfs. *beweisbelastet*. Dies führt bei schriftlich fixierten Texten regelmäßig nicht zu Schwierigkeiten.

Bei nicht in Schriftform festgehaltenen Normtexten ist nach Anhaltspunkten etwa in der Satzung, dem Programm oder der Übung der relevanten Parteiorgane zu suchen, um das vom Parteischiedsgericht gefundene Ergebnis zu stützen. Im Zweifelsfall ist etwa durch Befragung von Mitgliedern der Programmkommission oder anderen geeigneten Funktionären der Partei Beweis zu erheben<sup>44</sup>.

### b) Allgemeine juristische Auslegungsregeln als Sicherung der Parteienfreiheit

Die Konkretisierung des festgestellten Normtextes hin auf den zu entscheidenden Fall hat lege artis zu erfolgen. Dabei ist die Freiheit der Partei, eine eigene Binnenordnung zu errichten, in verschiedener Hinsicht zu berücksichtigen.

Eine für die Frage eines Verstoßes i.S.d. § 10 Abs. 4 PartG zu befragende Norm der Partei – gleich ob geschrieben oder ungeschrieben – ist in ihren systematischen Zusammenhang, der seinerseits wiederum von der Partei erzeugt wird, einzubetten. Der Zweck einer durch die Partei im Rahmen ihrer Freiheit erzeugten Norm wird sich, insbesondere, wenn es sich um eine Norm aus dem Bereich der Grundsätze oder der Ordnung der Partei handelt, oft nur unter Berücksichtigung der politischen Ziele der betreffenden Partei ermitteln lassen. Die Formulierung dieser Ziele erfolgt autonom durch die Partei bzw. ihre Organe und ist von den staatlichen Gerichten von Rechts wegen zu beachten. Auch hier hat das Gericht im Zweifelsfall wiederum durch die Befragung von geeigneten Mitgliedern der Partei Beweis zu erheben.

---

<sup>44</sup> Vgl. § 7 Abs. 4 CSU-SchGO, der bei Streitigkeiten über Anwendung und Auslegung der Satzung die gutachtliche Anhörung von Mitgliedern der Satzungskommission vorschreibt.

Die Erwartung der Befolgung solcher juristischen Kunstregeln ist auch nicht unberechtigt, sie wird, wie sonst auch, im Einzelfall prozessual über die Möglichkeit der Rechtsmittel einlegung sichergestellt. Daneben tritt der Diskurs innerhalb der juristischen Fachöffentlichkeit als weiteres, breit, wenn auch meist nur langfristig und unsicher wirkendes Korrektiv.

### c) Erarbeitung verschiedener Gesichtspunkte der Kontrolle als Aufgabe

Es ist also wohl möglich und geboten, die aus dem allgemeinen Vereinsrecht stammende Formel von der Beschränkung der staatlichen Gerichte auf eine bloße Willkürkontrolle bei der Überprüfung der Entscheidungen von Parteiorganen zu differenzieren und damit zu präzisieren. Eine solche Präzisierung wird die unscharfen Begriffe der „Willkür“ und der „Unbilligkeit“ aufzulösen haben in eine Reihe genauer zu fassender Einzelgesichtspunkte des Verhältnisses der Freiheit der Partei als Organisation zu den Rechtspositionen des einzelnen Parteimitglieds.

### E. Fazit

Dem Ergebnis des KG ist zuzustimmen: Die CDU durfte Martin Hohmann wegen dessen Rede vom 3. Oktober 2003 ausschließen. Das richtige Ergebnis ist aber gewissermaßen „zufällig“ erzeugt worden, in einer anderen Fallkonstellation können die erörterten Ungenauigkeiten der Rechtsprechung des KG auf das Ergebnis durchschlagen.

Das Urteil des KG klärt zunächst in zufriedenstellender Weise wichtige Detailfragen des Parteiausschluß- und des parteischiedsgerichtlichen Verfahrens: Dem Gericht ist darin zuzustimmen, daß es der Partei unbenommen beliebt, die allgemeine Altersgrenze für eine Mitgliedschaft in ihren Parteigerichten selbst festzulegen, sie ist dabei nicht an Vorschriften für die Besetzung staatlicher Gerichte gebunden<sup>45</sup>. Auch das Problem

der Zustellung einer Ausschlußentscheidung an das ausgeschlossene Mitglied ist überzeugend gelöst, indem, eingedenk des Charakters des Parteienrechts als Sondervereinsrecht<sup>46</sup>, auf gegenüber den Vorschriften des BGB speziellere Regelungen des PartG zurückgegriffen wird.

Auch die Antwort des KG auf die Frage nach dem Verschuldensmaßstab für einen Ausschluß wegen Verstoß bzw. Grundsätze der Partei ist zu begrüßen. Vermeintliche Wertungswidersprüche zum Vorsatzerfordernis für den Satzungsverstoß lassen sich – wie gezeigt (D.II.) – auflösen.

Die Behandlung weiterer Kernfragen des Rechts der Parteiordnungsmaßnahmen (Abgrenzung zwischen Verstößen gegen die Grundsätze der Partei und Verstößen gegen die Ordnung der Partei, Vertrauensschutz, Kontrollmaßstäbe für staatliche Gerichte) durch das KG offenbart allerdings eine gewisse Scheu oder Unlust, sich mit den Spezifika des Parteienrechts zu befassen: Unter dem Hinweis auf die Parteienfreiheit werden die Grundsätze der Rechtsprechung zum Vereinsrecht auch auf die politischen Parteien angewandt, ohne zu berücksichtigen, daß die Parteienfreiheit um der politischen Mitwirkungsmöglichkeit der Parteimitglieder willen geschaffen ist. Ihre Ausübung hat daher stets auch die Mitwirkungsrechte des einzelnen Mitglieds zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber hat dies etwa für den Parteiausschluß mit der Schaffung von § 10 Abs. 4 PartG in differenzierender Weise bereits getan, Rechtsprechung und Wissenschaft bleiben aufgerufen, gleichfalls Anstrengungen in diese Richtung zu unternehmen.

den staatlichen Vorschriften. Vgl. auch *Morlok, M.: Kommentar zum PartG (2007) § 14.*

<sup>45</sup> Dies folgt sowohl aus der Parteienfreiheit als auch aus der anderen, Pensions- und Personalrekrutierungsfragen berücksichtigenden Zielrichtung der entsprechen-

<sup>46</sup> *Schindler, Alexandra: Die Partei als Unternehmer, (2006) S. 216, spricht von den politischen Parteien als „Sonder-Idealvereinen“.*



## Offenlegungspflichten für die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten

- Das Urteil des BVerfG vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, 2/06, 3/06, 4/06<sup>1</sup> -

Sebastian Roßner, M.A.

### A. Ausgangslage

Das BVerfG hatte sich mit der Frage zu befassen, ob die durch das Sechszwanzigste Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes getroffene Neuregelungen zur Ausübung des Mandats eines Bundestagsabgeordneten (§ 44a I AbgG), über die Veröffentlichung von neben dem Mandat ausgeübten Tätigkeiten und den Einkünften daraus (§§ 44a IV 1, 44b AbgG i.V.m. §§ 1 und 3 Verhaltensregeln, sowie die vom Bundestagspräsidenten erlassenen Ausführungsbestimmungen) und zu den Sanktionen für den Fall einer Nichtbeachtung (§§ 44a IV 2 – 5, 44b Nr. 5 AbgG) mit dem Status eines Abgeordneten aus Artt. 38 I 2 und 48 II GG, hilfsweise mit der Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I GG i.V.m. Art. 1 I GG vereinbar seien.

Das besprochene Urteil gehört wohl zu den hart umkämpften jüngeren Entscheidungen des BVerfG und ist von eigentümlichen Umständen begleitet worden. Bereits im Vorfeld traf der Bundestagspräsident *Norbert Lammert* die ungewöhnliche Entscheidung, die angegriffenen Regelungen bis zu einer Entscheidung des BVerfG nicht zu vollziehen, obgleich kein Antrag nach § 32 BVerfGG gestellt wurde und das Gericht

auch von sich aus keine Maßnahmen ergriffen hatte. Die Entscheidung erging schließlich mit vier zu vier Stimmen, womit die Anträge abgewiesen wurden, § 15 IV 3 BVerfGG. Die unterlegene Hälfte des Senates verfaßte ein Sondervotum, das ungewöhnlicherweise nicht im Anschluß an die eigentliche Entscheidung folgt, wie dies von § 32 II BVerfGG vorgesehen ist. Die Auffassungen der tragenden und der unterlegenen Hälfte des Senates zu den einzelnen rechtlichen Problemen werden vielmehr im Wechselspiel wiedergegeben. Möglicherweise drückt sich darin der schwierige Prozeß der Entscheidungsfindung innerhalb des Senats aus. In der Literatur hat das Urteil bisher einige Beachtung gefunden<sup>2</sup>.

### B. Inhalt der angegriffenen Vorschriften

Die von einer Reihe von Bundestagsabgeordneten angegriffenen Regelungen wirken in drei verschiedene Richtungen:

Die Ausübung des Mandats eines Bundestagsabgeordneten soll im „Mittelpunkt“ der Tätigkeit des MdB stehen (§ 44a I AbgG),

die Mandatsausübung soll gegenüber dem Einfluß durch gegenleistungslose oder sonstwie unverhältnismäßige Zuwendungen Dritter geschützt werden (§ 44a II AbgG) und

Tätigkeiten wie Einkünfte des MdB außerhalb seines Mandats, die geeignet erscheinen, die Ausübung des Mandats zu beeinflussen bzw. die für die Entscheidung des Wählers von Bedeu-

<sup>1</sup> Veröff. auf den Internetseiten des Gerichts unter [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20070704\\_2be000106.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20070704_2be000106.html). Eine Veröffentlichung wesentlicher Teile des Urteils findet sich in NVwZ (2007) S. 916ff. Im folgenden wird das Urteil nach der Absatznumerierung der Fassung auf den Netzseiten des BVerfG zitiert.

<sup>2</sup> Vgl die Besprechungen des Urteils von *von Arnim, Hans Herbert*: Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten, DÖV (2007) S. 897 - 906; *Janz, Norbert/Latötzky, René*: Transparenz und Mandat - Zur Entscheidung des BVerfG über die Offenlegungspflichten von Nebeneinkünften von Bundestagsabgeordneten, NWVBl. (2007) S. 385-393; *Linck, Joachim*: Verfestigung des Leitbilds vom Berufsabgeordneten durch das BVerfG, NJW (2008) S. 24-28; *Wolff, Heinrich Amadeus*: Offenlegung von Nebeneinkünften bei Bundestagsabgeordneten (2008) S. 157f. und *Sachs, Michael*: Besprechung des Urteils BVerfG vom 4.7.2007 - 2 BvE 1/06 u.a., JuS (2007) S. 1044-1049. Zu den Realfolgen von Offenlegungsvorschriften für die Zusammensetzung von Parlamenten in diesem Heft: *van Aaken, Anne/Voigt, Stefan*: Verhaltensregeln für Parlamentarier und ihre Folgen, MIP (2008) S. 5-13.

tung sind (§ 44a IV AbgG, §§ 1, 3 VR) sind zu veröffentlichen.

Nur die zuletzt genannten Transparenzpflichten sind durch die Möglichkeit, ein Ordnungsgeld zu verhängen, abgesichert (§ 44a IV 2 AbgG, § 8 IV, V VR); bei Verstößen gegen das Verbot der Annahme unverhältnismäßiger Zuwendungen ist neben der Abführung des vorschriftswidrig erlangten Betrages an den Bundeshaushalt die Veröffentlichung des Verstoßes im Bundesanzeiger vorgesehen (§ 44a III AbgG, § 8 V VR).

### C. Zulässigkeit des Organstreitverfahrens

In prozessualer Hinsicht bejahte das Gericht die Überprüfbarkeit der Verhaltensregeln und der vom Bundestagspräsidenten erlassenen Ausführungsbestimmungen im Organstreitverfahren. Ohne die Rechtsnatur der genannten Vorschriften *en détail* zu klären, stellte es die Eigenschaft sowohl der Verhaltensregeln als auch der Ausführungsbestimmungen als Bestandteile des unmittelbar bindenden Binnenrechts des Bundestages fest<sup>3</sup>. Dieses Binnenrecht betreffe auch ein Antragsteller und –gegner umschließendes Verfassungsrechtsverhältnis, das in den Artt. 38 I und 48 II GG wurzele.

### D. Begründetheit des Organstreitverfahrens

Die Entscheidung bekräftigt zunächst die Amtseigenschaft des Bundestagsmandats, dessen Besonderheit in seinem repräsentativen Charakter und der Freiheit und Unabhängigkeit seiner Ausübung liege<sup>4</sup>. Neben dem Mandat dürfen, wie der Senat aus Artt. 48 II und 137 I GG ableitet, weitere berufliche Tätigkeiten ausgeübt werden<sup>5</sup>. Insofern verläßt die hier vorgestellte Entscheidung nicht den Boden ihrer Vorläuferentscheidung, des Diätenurteils aus dem Jahr 1975<sup>6</sup>.

Der Dissens innerhalb des Senates und auch der Konflikt mit der Vorgängerentscheidung entzündet sich an dem Punkt der aus dem repräsentativen Status des Abgeordneten ableitbaren Pflicht-

ten. Hier treten die Divergenzen zwischen den beiden Hälften des Senates über das Bild vom Abgeordneten deutlich zutage. Ausgetragen wird diese inhaltliche Auseinandersetzung im wesentlichen über die Auslegung von Art. 38 I 2 GG, der die inhaltlichen Grenzen für Regelungen nach Art. 38 III GG bestimmt.

## I. Mittelpunktregelung des § 44a I AbgG

Entscheidung wie Sondervotum setzen sich zunächst mit der Mittelpunktregelung des § 44a I AbgG auseinander. Nach beiden Auffassungen ist die Norm mit dem Grundgesetz vereinbar, nach Ansicht des Sondervotums jedoch nur in verfassungskonformer, restriktiver Auslegung<sup>7</sup>.

### 1. Entscheidung

Die Entscheidung stellt bei ihrer Auseinandersetzung mit der Mittelpunktregelung des § 44a I AbgG die Pflicht, das Mandat ordnungsgemäß auszuüben<sup>8</sup>, in das Zentrum der Argumentation: Die von Art. 38 I 2 GG gewährleistete Freiheit des Abgeordneten beziehe sich lediglich auf das „Wie“ der Mandatsausübung, nicht auf das „Ob“<sup>9</sup>. Es gebe somit einen verfassungsrechtlichen Vorrang des Mandats vor sonstigen Tätigkeiten<sup>10</sup>. Dieses Argument wird auch empirisch gestützt: Es sei im historischen Vergleich eine erhebliche Steigerung der Arbeitsbelastung der Abgeordneten hin zu einer Vollzeitätigkeit zu beobachten, die als Reaktion seitens des Staates eine Vollalimentierung der Abgeordneten erfordere und rechtfertige<sup>11</sup>.

Die Auffassung der Entscheidung von der Rechtsstellung eines MdB kommt klar in der Passage zum Ausdruck, in der formuliert wird: „Die Rechte des Abgeordneten richten sich nach den Erfordernissen demokratischer Repräsentation und stehen im Dienste der Erfüllung des Gemeinwohlauftrages des Deutschen Bundestages, nicht umgekehrt. Das freie Mandat ist ein zwar

<sup>7</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 206.

<sup>8</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 209f. – (Entscheidung).

<sup>9</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 212 – (Entscheidung).

<sup>10</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 216 – (Entscheidung).

<sup>11</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 212, 233, 216 – (Entscheidung).

<sup>3</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 190f.

<sup>4</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 208 – (Entscheidung).

<sup>5</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 207 – (Entscheidung).

<sup>6</sup> BVerfGE 40, 296.

in der Gesellschaft verwurzelt, aber innerhalb der Staatsorganisation wahrgenommenes Amt.<sup>12</sup> An diesem Punkt tritt die Abweichung vom Diätenurteil klar zutage: Dort heißt es, es stehe dem Abgeordneten *rechtlich* frei, die Mandatsausübung „über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgaben hinaus einzuschränken“<sup>13</sup>, wengleich dies aus verschiedenen *praktischen* Gründen kaum möglich sei.

Dann klingt mit der Unabhängigkeit des Abgeordneten von externen Einflüssen das für das gesamte Urteil charakteristische Thema an. Die Entscheidung betont dabei die Unabhängigkeit des Abgeordneten von privaten Sonderinteressen, die sich finanzielle Eigeninteressen des Abgeordneten zunutze machen wollen<sup>14</sup>. Im Zusammenhang mit der die finanzielle Unabhängigkeit sichernden Alimentation der Abgeordneten ergebe sich eine verfassungsrechtlich geforderte und für den Abgeordneten praktisch umsetzbare Vorrangstellung der Mandatsausübung gegenüber anderen Tätigkeiten, die vom Gesetzgeber in § 44a I AbgG lediglich zutreffend nachgezeichnet worden sei<sup>15</sup>.

Art. 48 III 1 GG bringe gerade zum Ausdruck, daß die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Abgeordneten durch die Gewährung der *staatlichen* Entschädigung zu gewährleisten sei. Mithin sei dem Grundgesetz nicht als Leitbild zu entnehmen, daß Abgeordnete ihre finanzielle Unabhängigkeit durch Tätigkeiten außerhalb des Mandats sichern sollen<sup>16</sup>. Dem Argument der Antragsteller, die Unabhängigkeit der Abgeordneten müsse auch gegenüber den Parteien und Fraktionen gesichert werden, hält die Entscheidung zunächst die verfassungsrechtlich vorgesehene und faktisch unverzichtbare Rolle der politischen Parteien bei der Bildung des politischen Willens des Volkes gem. Art. 21 I GG entgegen und betont sodann die funktionale Notwendigkeit von Fraktionen für die Parlamentsarbeit. Dies rechtfertige eine „gewisse Bindekraft der Fraktionen im Ver-

hältnis zum einzelnen Abgeordneten“<sup>17</sup>. Zwar sei die Freiheit des Mandats vor übermäßiger Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner politischen Gruppe zu schützen, dies fordere aber nicht, eine möglichst geringe Abhängigkeit des Abgeordneten vom Bezug von Diäten anzustreben<sup>18</sup>.

Die Entscheidung gleicht das rechtliche Sollen dem beobachteten Sein, nämlich der Vorherrschaft des Typus des Berufspolitikers, an, indem aus § 44a I AbgG eine – rechtliche – Pflicht zur vorrangigen Teilnahme an parlamentarischen Aufgaben abgeleitet wird.

## 2. Sondervotum

Demgegenüber argumentiert die unterlegene Hälfte des Senats zunächst stark historisch und versucht nachzuweisen, daß das Abgeordnetenbild des Grundgesetzes – insofern in der Tradition der Vorläuferverfassungen stehend – von der Vorstellung vom Bürger geprägt ist, der die Abgeordnetentätigkeit in der Form eines Ehrenamtes ausübt<sup>19</sup>. Dieses überkommene Bild des Abgeordneten entspreche auch heute noch den funktionalen Anforderungen des Mandats<sup>20</sup>: Nur mit einer entsprechenden persönlichen und damit auch beruflichen Verwurzelung in der Gesellschaft könne einer „Funktionärsmentalität“<sup>21</sup> der Abgeordneten vorgebeugt werden und der Abgeordnete als Bindeglied zwischen Gesellschaft und Staat fungieren. Denn dem Abgeordneten obliege es, die Auffassungen von Bürgern und Parteimitgliedern politisch aufzunehmen und umgekehrt die von ihm selbst mitgetroffenen Entscheidungen zu vermitteln<sup>22</sup>. Aus dieser besonderen, von sonstigen Amtsträgern deutlich unterschiedenen Stellung des Abgeordneten leitet das Sondervotum die grundsätzliche Anwendbarkeit von Wertungen und Schutzgedanken der Grundrechte<sup>23</sup> für die Auslegung der

<sup>12</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 216 – (Entscheidung).

<sup>13</sup> BVerfGE 40, 296 (312).

<sup>14</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 222 – (Entscheidung).

<sup>15</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 232f. – (Entscheidung).

<sup>16</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 217 – (Entscheidung).

<sup>17</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 218 – (Entscheidung).

<sup>18</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 219 – (Entscheidung).

<sup>19</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 248ff. – (Sondervotum).

<sup>20</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 252f. – (Sondervotum).

<sup>21</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 247 – (Sondervotum).

<sup>22</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 241 – (Sondervotum).

<sup>23</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 242, 245 – (Sondervotum).

Rechtsstellung des Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG her, insbesondere die freie Ausübung eines Berufs neben dem Mandat<sup>24</sup>.

Auch im Sondervotum wird die (wirtschaftliche) Unabhängigkeit des Abgeordneten zum zentralen Topos gemacht, hier aber mit einer Wendung gegen die Gefahren einer übermäßigen Einbindung des Mandatsträgers in die Disziplin von Partei und Fraktion, die als systematische Beeinflussung für gefährlicher erachtet wird denn „begrenzte Versuche der Interessenlenkung aus der Gesellschaft heraus“<sup>25</sup>. Die Erhaltung der Unabhängigkeit des Abgeordneten gegenüber den Bestrebungen der Parteien und Fraktionen komme auch zum Schutz eines lebendigen Parlamentarismus besondere Bedeutung zu, da ansonsten die Gefahr eines bloßen parlamentarischen Nachvollzugs anderwärts beschlossener Entscheidungen bestehe<sup>26</sup>. In diesem Zusammenhang stelle sich die Ausübung eines Berufs neben dem auf Zeit wahrgenommenen Mandat als „Rückversicherung“<sup>27</sup> dar, um nicht aus wirtschaftlichen Gründen auf die Gunst der Partei zum Zweck einer Erneuerung des Mandats angewiesen zu sein.

Nicht nur übermäßige Beeinflussungen aus dem politischen System fürchtet das Sondervotum, sondern daneben klingen auch Befürchtungen an, die Abgeordneten könnten in Zukunft, sozusagen in Vollzug des § 44a I AbgG, einer regelmäßigen, verdachtsunabhängigen Kontrolle ihrer parlamentarischen Mitwirkung durch die Verwaltung unterworfen werden<sup>28</sup>. Eine Kontrolle der Abgeordneten in dieser Richtung dürfe aber nur auf politischer Ebene erfolgen. Die angegriffene Regelung müsse daher verfassungskonform

tum). So auch *van Essen, Jörg*: Notwendigkeit der Offenlegung von Politikereinkünften? ZRP (2005) S. 71 und *Schnapp, Friedrich*: Darf es von Rechts wegen den "gläsernen Abgeordneten" geben? NWVBl. (2006) S. 401-405. S. 402, 404.

<sup>24</sup> So im Zusammenhang mit den Offenlegungspflichten etwa BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 338 – (Sondervotum). Ebenso *Morlok, Martin*, in: Dreier, Horst (Hg.), GG, 2. Aufl. (2006) Art. 38. Rn. 158.

<sup>25</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 242 – (Sondervotum).

<sup>26</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 242 – (Sondervotum).

<sup>27</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 247 – (Sondervotum).

<sup>28</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 254 – (Sondervotum).

als bloß deklaratorischer Ausdruck einer genuin politischen Erwartung ausgelegt werden<sup>29</sup>.

## II. Offenlegungspflichten

Erst nach Klärung der grundlegenden Positionen widmen sich Entscheidung und Sondervotum dem eigentlichen Stein des Anstoßes, den Vorschriften zur Offenlegung von Erwerbstätigkeiten und Einkommen der Abgeordneten außerhalb des Mandats. Die Entscheidung hält die angegriffenen Regelungen für verfassungsgemäß, das Sondervotum hingegen für verfassungswidrig<sup>30</sup>.

### 1. Entscheidung

Die Entscheidung siedelt die Regelungen im Bereich der *Öffentlichkeit* von demokratisch ausgeübter politischer Herrschaft an. Öffentlichkeit schaffe über den Zwang zur Rechtfertigung Verantwortlichkeit gegenüber dem Volk und – über die *Möglichkeit* der Kontrolle – Vertrauen des Volkes<sup>31</sup>, auch in Bereiche der demokratischen Herrschaftsausübung, in denen *faktisch* kein Kontrolle durch das Volk stattfindet. In einer repräsentativen Demokratie mit dem Parlament als zentralem Organ sei es dementsprechend wichtig, der Allgemeinheit um der Möglichkeit der Kontrolle willen Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten von Abgeordneten kenntlich zu machen<sup>32</sup>. Die Entscheidung nimmt damit einen Gesichtswinkel ein, aus dem kein Widerspruch besteht zwischen freiem Mandat und Regelungen zur Sicherung der Verantwortlichkeit des Mandatsträgers gegenüber dem Volk, da Freiheit und Verantwortlichkeit korrespondieren.

Das Parlament habe, führt die Entscheidung weiter aus, einen weiten Spielraum bei der Einschätzung, welche Lebenssachverhalte relevante Verflechtungen oder Abhängigkeiten von Abgeordneten indizieren. Zwar sei bei einer Regelung,

<sup>29</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 266 – (Sondervotum).

<sup>30</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 269.

<sup>31</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 271 – (Entscheidung).

<sup>32</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 272ff. – (Entscheidung).

die den Abgeordneten zwingt, ihm rechtlich zugeordnete Informationen preiszugeben, sein Doppelstatus als Mandatsträger und Privatperson zu berücksichtigen<sup>33</sup>. Das Interesse des Abgeordneten, Informationen aus seiner beruflichen und damit nach außen gerichteten Sphäre vertraulich zu halten, sei aber gegenüber dem öffentlichen Interesse an der Erkennbarkeit möglicher Interessenverknüpfungen *grundsätzlich nachrangig*<sup>34</sup>. Aus der Verantwortlichkeit des Abgeordneten gegenüber dem Volk ergebe sich auch, daß es unzureichend ist, die zur Beurteilung der Abgeordnetentätigkeit erforderlichen Informationen nur einem gesonderten Kontrollgremium zur Verfügung zu stellen<sup>35</sup>. Mit dem so begründeten Vorrang der Funktionsfähigkeit des Bundestages vor dem Interesse des einzelnen Abgeordneten an Privatheit der Informationen über seine Erwerbstätigkeiten ist den Offenlegungspflichten grundsätzlich der Weg geebnet.

Die Entscheidung widmet sich nach längeren rechtsvergleichenden Ausführungen<sup>36</sup> dann im Einzelnen den angegriffenen Bestimmungen und ihrer Tauglichkeit zur Verwirklichung der angestrebten Ziele.

Sie wendet sich zunächst dem Einwand zu, es werde durch die Regelungen der „gläserne Abgeordnete“ geschaffen<sup>37</sup>. Er wird entkräftet zunächst durch den einleitenden Hinweis auf die finale Struktur des grundlegenden § 44a IV 1 AbgG, dessen Zweck in der Offenlegung der für die Mandatsausübung relevanten Interessenverflechtungen liege<sup>38</sup>. Von dieser *ratio legis* ausgehend könnten die konkretisierenden Vorschriften in den Verhaltensregeln des Bundestages und den Ausführungsbestimmungen derart ausgelegt werden, daß keine den Gesetzeszweck überschießenden Offenlegungspflichten entstehen. So sei der, nach § 1 III 2 VR und Nr.3 III

AB als Zufluß von Geld- und Sachleistungen, also als reine Strömungsgröße, definierte Begriff der Einkünfte sinngemäß dahingehend auszulegen, daß etwa Einzahlungen auf Anderkonten nicht erfaßt werden. Durch „zweckgerechte Auslegung und Anwendung“ des einfachen Rechts lasse sich insgesamt eine Begrenzung der Offenlegungspflichten auf das vom Zweck einer Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments getragene Maß erreichen<sup>39</sup>. Weiterhin werde eine übermäßige Offenlegung auch durch die Bagatellgrenzen des § 1 II Nr. 1, III i.V.m § 3 VR verhindert<sup>40</sup>. Das Zuflußprinzip sei aber generell geeignet, den Gesetzeszweck zu verwirklichen, da auch Zuflüsse, die nicht in einen Nettoerlös münden, tauglich seien, Interessenverflechtungen zu indizieren<sup>41</sup>.

Auch eine ausschließlich verdachtsbezogene Veröffentlichungspflicht sei von der Verfassung nicht gefordert, der Gesetzgeber dürfe generalisierende Tatbestände schaffen, die an eine bloß *abstrakte Gefahr* einer Beeinträchtigung der Unabhängigkeit des Mandats anknüpfen<sup>42</sup>. Im übrigen trage eine verdachtsbezogene Veröffentlichungspflicht die Gefahr einer Vorverurteilung in sich.

Die von § 3 VR vorgesehene Veröffentlichung der Einkünfte der Abgeordneten in drei „Einkommensstufen“, von denen die dritte und höchste alle Vorgänge erfaßt, die oberhalb von 7.000 € liegen, wird von der Entscheidung als unproblematisch angesehen<sup>43</sup>, da das von der Regelung angestrebte Transparenzziel kein Optimierungsgebot darstelle<sup>44</sup>, die Existenz wirkungsstärkerer Regelungsmöglichkeiten also keine Verfassungswidrigkeit der getroffenen Regelungen bewirke.

In Bezug auf die gleichfalls angegriffenen *Sanktionsmechanismen* legt die Entscheidung zunächst dar, daß der Verzicht auf Sanktionen die

<sup>33</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 275f. – (Entscheidung).

<sup>34</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 278f. – (Entscheidung).

<sup>35</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 327 – (Entscheidung).

<sup>36</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 280ff. – (Entscheidung). Zu international bestehenden Offenlegungspflichten siehe *van Aaken, A./ Voigt, S.: Verhaltensregeln* (2008) S. 7ff.

<sup>37</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 298ff. – (Entscheidung).

<sup>38</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 295 – (Entscheidung).

<sup>39</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 314 – (Entscheidung).

<sup>40</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 304 – (Entscheidung).

<sup>41</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 310ff. – (Entscheidung).

<sup>42</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 300 – (Entscheidung).

<sup>43</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 326ff. – (Entscheidung).

<sup>44</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 329 – (Entscheidung).

gleichmäßige Durchsetzung der Transparenzregelungen gefährden, im Widerspruch zur strikten Gleichheit der Abgeordneten stehen und damit die Vorbedingungen eines fairen politischen Prozesses verzerren würde<sup>45</sup>. Sodann wird ausgeführt, daß die Unterworfenheit unter Sanktionsregelungen den Abgeordneten nicht in die Nähe eines der Disziplinargewalt seines Dienstherrn unterworfenen Beamten rücke, die Sanktionen dienten nur der Durchsetzung von Rechtsgütern mit Verfassungsrang<sup>46</sup>. Daher sei die Unabhängigkeit der Abgeordneten auch insofern nicht verletzt.

Die Entscheidung schließt damit, weitere, im Zusammenhang mit der Anwendung des Sanktionensystems verbundene und von den Antragstellern aufgeworfene Fragen der neugeschaffenen Zuständigkeit des BVerwG nach § 50 I Nr. 5 VwGO zuzuweisen<sup>47</sup>.

## 2. Sondervotum

Die bereits in den Ausführungen zu § 44a I AbgG aufgebauten Grundpositionen werden zum Ausgangspunkt der Ablehnung der Transparenz- und Sanktionsregelungen durch das Sondervotum.

Dieses formuliert eingangs noch einmal, daß eine außerparlamentarische Erwerbstätigkeit unmittelbar der Unabhängigkeit des Abgeordneten gem. Art. 38 I 2 GG zugute komme, und zwar der Unabhängigkeit gegenüber der „parteipolitisch vorgegebenen Rason“<sup>48</sup>. Die Freiheit des Mandats umfasse deshalb auch eine *möglichst weitgehende Freiheit* des Abgeordneten *neben dem Mandat*<sup>49</sup>. Nur so sei eine gesellschaftliche Verwurzelung des Abgeordneten zu gewährleisten, die wiederum für die Funktionsfähigkeit des Repräsentativsystems im Rahmen des Grundgesetzes wesentlich sei.

Über die so begründete Doppelnatur des Abgeordnetenmandats<sup>50</sup> eröffnet sich das Sondervo-

tum den Weg zu grundrechtlichen Positionen des Abgeordneten als weiterem Prüfungsmaßstab für die angegriffenen Regelungen neben Art. 38 I 2 GG<sup>51</sup>.

Den zu prüfenden Offenlegungsvorschriften mißt das Sondervotum eine „publizistische Prangerwirkung“<sup>52</sup> zu, da die Preisgabe des ungewichteten Bruttoeinkommens ohne die Möglichkeit, den Kontext zu schildern, zu Fehlschlüssen verleite und den neben seinem Mandat beruflich tätigen Abgeordneten einem starken Rechtfertigungsdruck aussetze.

Gleichwohl sei auch dieser Eingriff in die durch Artt. 38 I 2, 12 I und 2 I i.V.m. 1 I GG geschützten Positionen des Abgeordneten grundsätzlich rechtfertigungsfähig, soweit er der Verfolgung verfassungsrechtlicher Ziele wie der Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes oder seiner politischen Vertrauenswürdigkeit diene<sup>53</sup>. Die Herstellung von Transparenz hingegen sei als solche kein Verfassungsziel, Transparenzregelungen seien im Grundgesetz vielmehr punktuell für bestimmte Akteure und Situationen enthalten. An einer solchen grundgesetzlichen Regelung fehle es – im Gegensatz etwa zu den Parteien, zum Bundestag oder den Ausschüssen – für den einzelnen Abgeordneten. Ein allgemeines Transparenzanliegen sei somit nicht geeignet, den Eingriff in Artt. 38 I 2, 12 I und 2 I i.V.m. 1 I GG zu rechtfertigen<sup>54</sup>.

Aber auch falls man die Wahrung der Funktionsfähigkeit des Parlamentes oder seiner politischen Vertrauenswürdigkeit als Ziele der angegriffenen Regelungen annehme, fehle es an dem *verfassungsrechtlich gebotenen Ausgleich* zwischen diesen Zielen und der um grundrechtliche Positionen ergänzten Unabhängigkeit des Mandats<sup>55</sup>.

Das Sondervotum hat aber auch ernste Zweifel an der *Geeignetheit* des Eingriffs<sup>56</sup>. Zunächst sei zweifelhaft, ob eine Veröffentlichung von Ein-

<sup>45</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 331 – (Entscheidung).

<sup>46</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 333 – (Entscheidung).

<sup>47</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 336 – (Entscheidung).

<sup>48</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 339 – (Sondervotum).

<sup>49</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 339 – (Sondervotum).

<sup>50</sup> Schnapp, F.: Gläserne Abgeordnete (2006) S. 402.

<sup>51</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 340 – (Sondervotum).

<sup>52</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 348 – (Sondervotum).

<sup>53</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 349 – (Sondervotum).

<sup>54</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 351ff. – (Sondervotum).

<sup>55</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 356f., 384f. – (Sondervotum).

<sup>56</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 360ff. – (Sondervotum).

künften und Tätigkeiten generell ein hinreichend guter Indikator für politisch relevante Abhängigkeiten ist, da eine Vielzahl irrelevanter Sachverhalte mit erfaßt werde. Ein signifikanter Zusammenhang zwischen Einkünften und Abhängigkeiten werde aber von den angegriffenen Regelungen suggeriert, so daß die ernsthafte Gefahr von Fehlinformationen bestehe<sup>57</sup>. Weitere Bedenken machen sich an dem von § 44a IV AbgG i.V.m. § 1 III 2 VR und Nr.3 III AB gewählten Bruttoeinkünftebegriff fest, der als reine Stromgröße wenig geeignet sei, wirtschaftliche Abhängigkeiten erkennen zu lassen und wegen des eingeführten, den Aufwand berücksichtigenden Einkünftebegriffs des Steuerrechts die Gefahr von Mißverständnissen berge<sup>58</sup>.

Die Verpflichtung des Abgeordneten, die einzelnen Vertragsbeziehungen und Vertragspartner bei Überschreitung der Schwellenwerte anzugeben, könne zu einer übermäßigen zeitlichen Beanspruchung des Abgeordneten führen<sup>59</sup>, vor allem aber ziehe es eine nahezu lückenlose Offenlegung der beruflichen Tätigkeit nach sich<sup>60</sup>. Dem verfassungsrechtlich geschützten Interesse an der Privatheit dieser Daten werde durch das AbgG hingegen überhaupt nicht Rechnung getragen, der *verfassungsrechtlich geforderte Ausgleich* zwischen den widerstreitenden grundgesetzlichen Zielen sei nicht vorgenommen worden. Die Offenlegungspflichten seien somit verfassungswidrig<sup>61</sup>.

Aus der vom Sondervotum angenommenen Verfassungswidrigkeit der Offenlegungspflichten folgt die Verfassungswidrigkeit der Sanktionsnormen, die zu ihrem Schutz geschaffen wurden<sup>62</sup>.

## E. Kommentar

Zentraler Begriff der Auseinandersetzung innerhalb des zweiten Senats des Bundesverfassungs-

gerichts ist die *Unabhängigkeit* des Abgeordneten bzw des Mandats aus Art. 38 I 2 GG, da er die Reichweite der Gesetzgebungskompetenz aus Art. 38 III GG bestimmt<sup>63</sup>.

Die Unabhängigkeit des Mandats ist – dies wird von Entscheidung wie Sondervotum vorausgesetzt – garantiert um der Funktionsfähigkeit des Parlaments willen. Damit sind, neben den internen Abläufen des Parlaments, vor allem die verschiedenen Voraussetzungen der Repräsentation des Volkes durch das Parlament angesprochen. Wenn sich der Inhalt der Unabhängigkeit des Mandats somit nach Funktionsgesichtspunkten bestimmt, gewinnt die Konzeption von Inhalt und Voraussetzungen guten parlamentarischen Funktionierens entscheidende Bedeutung für den Inhalt von Art. 38 I 2 GG und die Bestimmung der Reichweite des Art. 38 III GG.

Unabhängigkeit des Mandats bedeutet zunächst unstreitig *rechtliche* Unabhängigkeit bei der Mandatsausübung<sup>64</sup>, darüber hinaus ist auch ein hinreichendes Maß an faktischer Unabhängigkeit von ungebührlichen Versuchen der Einflußnahme garantiert<sup>65</sup>. Der Streit innerhalb des Gerichts entzündete sich vordergründig an unterschiedlichen Einschätzungen über das Gefährdungspotential verschiedener Kategorien solcher lediglich faktischen Einflußnahmen<sup>66</sup>. Dahinter verbergen sich jedoch verschiedenartige Konzeptionen der Repräsentation. Während das Sondervotum einer tradierten Vorstellung von der unmittelbaren Vertretung des Volkes durch den einzelnen Abgeordneten anhängt, betont die Entscheidung stärker die Rolle der Institutionen, innerhalb derer der Abgeordnete agiert, vor allem Partei und Fraktion.

<sup>57</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 362ff. – (Sondervotum).

<sup>58</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 368ff. – (Sondervotum).

<sup>59</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 378 – (Sondervotum).

<sup>60</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 378 – (Sondervotum).

<sup>61</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 384f. – (Sondervotum).

<sup>62</sup> BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 389 – (Sondervotum).

<sup>63</sup> So auch Janz, N./ Latotzky, R.: *Transparenz und Mandat* (2007) S. 390.

<sup>64</sup> Morlok, M.: in: Dreier GG, Art. 38 (2006) Rn. 146 m.w.N.

<sup>65</sup> Morlok, M.: in: Dreier GG, Art. 38 (2006) Rn. 146ff. m.w.N.

<sup>66</sup> Insofern ist Janz, N./ Latotzky, R.: *Transparenz und Mandat* (2007) S. 390 darin zu widersprechen, daß die beiden Hälften des Senats auf unterschiedlichen „begrifflichen Ebene[n]“ des Unabhängigkeitsbegriffs argumentieren.

## I. Die Mittelpunktregelung des § 44a I AbgG und die Unabhängigkeit des Mandats

Der von beiden Hälften des Senats betriebene Aufwand, um den § 44a I AbgG, der mangels Kontroll- und Durchsetzungsinstrumenten keine praktische Anwendung finden wird, wenn auch in verschiedener Lesart, für verfassungskonform zu erklären, überrascht zunächst. Er ist nur vor dem Hintergrund der sich anschließenden Kontroverse um die ebenfalls angegriffenen Transparenz- und Sanktionsnormen verständlich: Von den zu Beginn der Entscheidung bzw. des Sondervotums erarbeiteten grundsätzlichen und unterschiedlichen Vorstellungen über das Abgeordnetenmandat aus gelangen die beiden Hälften des Senats dann zu divergierenden Bewertungen in Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit der Offenlegungspflichten und der sie sichernden Sanktionsnormen.

Sowohl Entscheidung wie Sondervotum lassen Fragen und Zweifel bestehen. Wenn die Entscheidung auf Art. 48 III 1 GG verweist, um darzulegen, daß das Grundgesetz die wirtschaftliche Unabhängigkeit des Abgeordneten durch die Diäten als gesichert ansieht, läßt sie die *zeitliche Dimension* außer acht, denn auch wirtschaftliche Erwartungen für die Zeit nach einem zu erwartenden Ende des Mandats und damit des Diätenbezugs können die Unabhängigkeit des Abgeordneten beeinflussen. Die Chance zur Wiedererlangung eines Mandats nach dem Ende der Legislaturperiode gewinnt tendenziell um so größere Bedeutung, je mehr der Abgeordnete wirtschaftlich auf den Bezug von Diäten angewiesen ist. Die Entscheidung geht nicht auf etwaige Schwierigkeiten ein, die sich im Zuge einer Professionalisierung der Abgeordnetentätigkeit aus der Entwicklung von Eigengesetzlichkeiten für die Gruppe der „Berufsabgeordneten“ für die Repräsentation des Volkes durch den Bundestag ergeben könnten<sup>67</sup>.

Insgesamt wird in der Auseinandersetzung um den für sich genommen bedeutungslosen § 44a I AbgG wohl ein grundlegender Dissens innerhalb des Senats deutlich. Es scheint Uneinigkeit über die Frage zu bestehen, wem von beiden, Partei oder Abgeordnetem, bei der Wahrnehmung der Vermittlungsfunktion zwischen Gesellschaft und Staat welcher Anteil und welches Gewicht zukommt<sup>68</sup>.

Mißt man – wie dies das Sondervotum zu tun scheint – dem einzelnen Abgeordneten größeres Gewicht bei, stellt die alle Abgeordneten annähernd in gleicher Weise erfassende Einbindung in Partei und Fraktion in der Tat die Gefahr einer systematischen Verzerrung der durch den Abgeordneten zu erbringende Transformationsleistung dar. Die Gefahr einer Beeinflussung durch private Sonderinteressen mag dagegen angesichts der Vielzahl und unterschiedlichen politischen Ausrichtung der Abgeordneten als geringer erscheinen. In der Konzeption des Sondervotums muß die Unabhängigkeit des Abgeordneten vorrangig gegenüber Einflüssen aus der Politik selbst abgeschirmt werden, diese stellen sich als systematisch und von zentralen Stellen (Partei-führung, Fraktionsleitung etc.) koordiniert dar.

Erachtet man demgegenüber die politischen Parteien und die Fraktionen als parlamentarische Fortsetzung der Parteien für wichtige Mittler zwischen Volk und Staat, tritt die Unabhängigkeit der Abgeordneten gegenüber Partei und Fraktion in ihrer Bedeutung deutlich zurück. In dieser Perspektive droht die wesentlich von den Parteien erbrachte Transformationsleistung durch Einflüsse von außerhalb des politischen Systems auf die einzelnen Abgeordneten verfälscht zu werden. Diese unterschiedlichen demokratietheoretischen Grundannahmen führen dann in den beiden Hälften des Senates zu unterschiedlichen Auslegungen von Art. 38 I 2 GG.

Das Abgeordnetenbild des Sondervotums wird in wesentlichen Teilen aus einer historischen und genetischen Auslegung von Art. 38 I GG

<sup>67</sup> Ein bestürzendes Szenario der möglichen Bedrohungen zeichnet Linck, J.: Berufsabgeordnete (2008) S. 25 in seiner Besprechung der Entscheidung, ohne freilich diese Befürchtungen empirisch zu erhärten.

<sup>68</sup> Zu freiem Mandat und Bindung an die Partei siehe Schneider, H.-P., AK-GG, 2. Aufl. (2002) Art. 38. Rn. 44ff. und zu dem verwandten Thema von Abgeordnetem und Mandat Morlok, M.: in: Dreier GG, Art. 38 (2006) Rn. 171ff., insb. 183ff., beide jeweils m.w.N.



und seiner Vorgängernormen entwickelt, das Sondervotum hingegen bleibt damit in weiten Teilen seiner Argumentation seltsam rückwärts-gewandt<sup>69</sup>: Der Versuch, durch historische Betrachtung ein bestimmtes überkommenes Abgeordnetenbild als leitend auch für die Gegenwart zu postulieren, setzt sich dem naheliegenden Einwand aus, daß für das Abgeordnetenbild der Gegenwart die politischen Funktionsbedingungen einer mehr als ein Menschenleben zurückliegenden Vergangenheit nicht ausschlaggebend sein können. Die Schwäche des historischen Arguments wird offenbar, wenn das Sondervotum nicht ohne Grund auf die systematischen Gefährdungen für die Unabhängigkeit der Abgeordneten durch die Bedingungen des politischen Prozesses hinweist, womit offensichtlich die *gegenwärtigen* Bedingungen gemeint sind. Weiterhin bleibt die Frage offen, ob nicht – entgegen der Ansicht des Sondervotums – auch die Beeinflussungen des Abgeordneten durch die Vertreter privater Interessengruppen eine *systematische* Bedrohung seiner von Art. 38 I 2 GG geschützten und geforderten Unabhängigkeit darstellen.

Dem Sondervotum wird man gleichwohl zubilligen müssen, daß seine Lesart des § 44a I AbgG gewichtige Gründe für sich hat: Ob und inwieweit ein Abgeordneter neben dem Mandat weitere Tätigkeiten ausüben will, ist zunächst eine Frage seines Selbstverständnisses als Abgeordneter<sup>70</sup>. Davon umfaßt ist auch die Entscheidung über Art und Umfang außerparlamentarischer Tätigkeiten, die der Abgeordnete in Ergänzung seines Mandats wahrnehmen möchte. Diese These wird in funktionaler Hinsicht gestützt durch die zunehmende Arbeitsteiligkeit innerhalb des Parlaments<sup>71</sup> als Antwort auf die wachsende Vielfältigkeit parlamentarischer Aufgaben. In

Ermangelung eines bedeutenden bürokratischen Apparats ist der Bundestag auf Fachkenntnisse und Informationen angewiesen, die die Abgeordneten außerhalb des Parlaments gewinnen und dann in die parlamentarische Arbeit einspeisen. Insofern wird man dem Sondervotum zustimmen, daß § 44a I AbgG nur eine politische Erwartung ausdrückt, die sich aber nicht zu einer Rechtspflicht verdichtet.

Dem Abgeordnetenbild, welches das Sondervotum zeichnet, wird man hingegen die postulierte Leitbildhaftigkeit nicht zubilligen. Die Vorstellung, daß der sein Mandat als Ehrenamt wahrnehmende Abgeordnete den grundgesetzlich vorgesehenen Normalfall darstelle, mutet wirklichkeitsfremd an. Sie verkennt zum einen die weitgehende Überlagerung der Person des Kandidaten durch seine Parteizugehörigkeit, die in der Perspektive des Wählers eingetreten ist. Damit wird für eine Bundestagskandidatur der Erfolg innerhalb der Partei zur Voraussetzung, unabhängige Kandidaten hingegen haben erfahrungsgemäß keine Chance. Die zentrale Stellung der modernen politischen Parteien beruht dabei zunächst auf ihrer drückenden faktischen Überlegenheit im politischen Wettbewerb<sup>72</sup> gegenüber Einzelpersonen. In das parlamentarische Arkadien, welches vom Sondervotum erträumt wird, führt kein Weg zurück. Dies ist aber nicht zu bedauern, da man bezweifeln muß, ob ein Honoratiorenparlament<sup>73</sup> die Transformationsleistung eines von modernen Parteien getragenen Gremiums von Berufsparlamentariern erbringen könnte. Es spricht vieles für die Vermutung, daß der Prozeß der Aggregation von Einzelinteressen und Formulierung von Politikentwürfen im Rahmen einer Partei mit ihren Verfahren und vielfältigen institutionalisierten Anhörungs- und Mitspracherechten einen Rationalitätsvorsprung gegenüber der Politikformulierung durch Einzelpersonen genießt.

<sup>69</sup> Zu überkommenen Parlaments- und Abgeordnetenvorstellungen *Zeh, Wolfgang*: Über Sinn und Zweck des Parlaments heute. Ein Essay zum Auftakt, ZParl (2005) S. 473-488. S. 477ff.

<sup>70</sup> Dazu *Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium, (1993), S. 56f.

<sup>71</sup> Zur Notwendigkeit arbeitsteiligen Vorgehens innerhalb des Parlaments siehe *Morlok, Martin*: Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung? VVDStRL 62 (2003) S. 58ff. S. 64 und *Zeh, W.*: Sinn und Zweck des Parlaments (2005) S. 485f.

<sup>72</sup> Zu den organisatorischen und finanzierungstechnischen Vorteilen der modernen Massenparteien klassisch *Duverger, Maurice*: Die politischen Parteien, (1959), insb. S. 81ff.

<sup>73</sup> *Zeh, W.*: Sinn und Zweck des Parlaments (2005) S. 478 nennt die Idee des Honoratiorenparlaments ein „politikfreie[s] Ölgemälde“.

## II. Die Offenlegungs- und Sanktionsnormen

Die Möglichkeit der gezielten Selbstinformation des Wählers als wesentliches Mittel zur Verwirklichung und Aktualisierung der Verantwortlichkeit der Abgeordneten gegenüber dem Volk bringt die Entscheidung auf den Begriff der *Transparenz*<sup>74</sup>. Der Transparenzbegriff nimmt dann eine zentrale Stellung innerhalb der Entscheidung ein, so daß *Wolff* zu dem Ergebnis gelangt, die Entscheidung ziehe „das Transparenzgebot als verfassungsrechtliche Schranke der Mandatsfreiheit“ heran<sup>75</sup>. Darin liegt allerdings eine gewisse Verkürzung, da Transparenz nicht als Selbstzweck erstrebt wird, sondern eben um der Funktionsfähigkeit des demokratischen Repräsentativsystems willen<sup>76</sup>.

In der Auseinandersetzung von Entscheidung und Sondervotum mit den Offenlegungsvorschriften werden die unterschiedlichen Vorstellungen von der Unabhängigkeit des Mandats umgemünzt in unterschiedliche Rechtfertigungsvoraussetzungen für Regelungen oder Eingriffe: Grundsätzliche Nachrangigkeit des Privatheitsinteresses mit niedriger Rechtfertigungsschwelle hier, Betroffenheit eines wesentlichen Aspekts der Unabhängigkeit des Mandats mit strenger Prüfung dort.

Die zentralen Argumente des Sondervotums gegen die konkret angeordneten Offenlegungspflichten lauten dabei fehlender Ausgleich zwischen widerstreitenden Verfassungsgütern und Ungeeignetheit der Maßnahmen.

### 1. Ausgleich zwischen Privatheits- und Offenlegungsinteresse

Das erste Argument des Sondervotums überzeugt nicht, ein Ausgleich findet statt. Dies zeigt sich zunächst in der Beibehaltung der Schweigerechte für bestimmte Berufsgruppen (§ 1 V VR), der Normgeber hat hier offensichtlich eine Abwägung zuungunsten des Offenlegungsinteresses getroffen, wohl aus der Einsicht heraus, daß ansonsten die betroffenen Berufsgruppen von der Wahrnehmung eines Bundestagsmandats faktisch ausgeschlossen wären. Vor allem zeigt sich eine Berücksichtigung der Privatheitsinteressen der Abgeordneten in den Regeln über Bagatellgrenzen (§ 1 II Nr. 1 VR), im Bruttoeinkünftebegriff (§ 1 III 2 VR und Nr.3 III AB), sowie in der Veröffentlichung der Einkünfte ohne Ausweis des genauen Betrages, sondern lediglich mittels Eingruppierung in eine der drei Einkommensstufen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Abgeordneten bleibt so gleichermaßen im Dunkeln wie die genaue Höhe der Bruttoeinkünfte, die bei Selbständigen Rückschlüsse auf den Umsatz erlauben würde. Im Zusammenwirken dieser drei Maßnahmen wird so die beschworene Gefahr des „gläsernen Abgeordneten“ gebannt<sup>77</sup>.

### 2. Geeignetheit der Offenlegungsnormen

Allerdings stellt sich die Frage, ob hier nicht der Teufel mit Beelzebub ausgetrieben wurde und die getroffenen Regelungen noch geeignet sind, das postulierte Ziel einer Information des Wählers über politisch relevante wirtschaftliche Abhängigkeiten des Abgeordneten zu informieren.

#### a) Einkünftebegriff

Der *Einkünftebegriff*, welcher den Offenlegungsnormen zugrunde liegt, ist äußerst problematisch. Zunächst ist die vom Sondervotum und

<sup>74</sup> Allerdings ohne diesen Begriff zu reflektieren; in Entscheidung wie Sondervotum wird mit Transparenz im Wesentlichen nur die Veröffentlichung von Daten bezeichnet. Zu verschiedenen Aspekten des Transparenzbegriffs im juristischen Zusammenhang siehe *Bröhmmer, Jürgen*: Transparenz als Verfassungsprinzip, (2004). passim, insb. S. 18ff. Für den Begriff der „Transparenzpflichten“ bietet *van Aaken, A./ Voigt, S.*: Verhaltensregeln (2008) S. 8 eine Definition an.

<sup>75</sup> *Wolff, H.A.*: Offenlegung (2008) S. 158.

<sup>76</sup> Zu Sinn und Zweck von § 44a AbgG siehe *Braun, Werner/ Jantsch, Monika/ Klante, Elisabeth*, AbgeordnetenG, (2002) § 44a. Rn. 1ff.

<sup>77</sup> Wobei die interessante Frage offen bleibt, ob nicht sogar eine deutlich weitergehende Offenlegungspflicht von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften der Abgeordneten angesichts von Bedeutung und Ausgestaltung des Amtes verfassungsgemäß wäre. Restriktiv gegenüber Offenlegungspflichten hingegen *Schnapp, F.*: Gläserne Abgeordnete (2006).

Kritikern der Regelungen<sup>78</sup> kritisierte Mißverständlichkeit der Bezeichnung zu nennen. Sowohl im juristischen<sup>79</sup> wie im davon abgeleiteten allgemeinen Sprachgebrauch<sup>80</sup> wird mit dem Begriff „Einkünfte“ nicht der bloße Vermögenszufluß bezeichnet. Bei einer Norm, deren *raison d'être* in der Information des Wählers über möglicherweise bedeutsame politische Daten liegt, ist dieses Potential der Fehlinformation sehr mißlich. Es handelt sich allerdings lediglich um ein Beispiel schlecht gewählter Gesetzessprache, nicht um einen Fehler, der, wie Unbestimmtheit oder Widersprüchlichkeit, die Verfassungswidrigkeit der Norm begründen könnte.

Mit mehr Problemen verbunden ist die inhaltliche Entscheidung des Bundestages für eine *reine Stromgröße* als veröffentlichungspflichtiges Datum. Der Einwand, mit der Auswahl des Bruttoeinkünfteprinzips werde eine Vielzahl irrelevanter Daten erfaßt<sup>81</sup>, ist zwar zutreffend, begründet dennoch nicht ohne weiteres eine Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Normen. Dem Gesetzgeber (und dem Bundestag bei Schaffung seines Binnenrechts) muß die Möglichkeit einer generalisierenden und an allgemeine Merkmale für das Vorliegen eines Gefährdungspotentials anknüpfenden Regelung zugestanden werden, um den Wähler von den für ihn relevanten Daten über seine Abgeordneten in Kenntnis zu setzen. Die Kontrolle der Abgeordneten obliegt dabei dem Wähler<sup>82</sup>. Was im Einzelfall für politisch bedenklich gehalten wird oder nicht, hängt von den politischen und sonstigen Wertvorstellungen des einzelnen Wählers ab: Besonderer wirtschaftlicher Erfolg, der dem einen Wähler poli-

tisch suspekt ist, mag für einen anderen Wähler Ausweis besonderer Tüchtigkeit des Abgeordneten sein. Die Stärke einer Transparenzregelung liegt gerade darin, lediglich Daten zur Verfügung zu stellen, deren Bewertung aber den Adressaten zu überlassen und damit deren individuell verschiedenen Wertmaßstäben zur Geltung zu verhelfen<sup>83</sup>. Ob Daten über die Einkünfte von Abgeordneten irrelevant sind, da sie keine Gefahr politischer Abhängigkeiten indizieren, läßt sich somit nur in besonders deutlichen Fällen bestimmen. Diese deutlichen Fälle werden bereits mit der Bagatellgrenze des § 1 III VR berücksichtigt. Insofern gehen Vorschläge, die Veröffentlichung von Daten über die Einkünfte der Abgeordneten vom Vorliegen eines konkreten Verdachts abhängig zu machen<sup>84</sup>, fehl: Zu beurteilen, was „verdächtig“ ist, stellt ein Vorrecht des Wählers dar. Eine Erfassung und Veröffentlichung auch „irrelevanter“<sup>85</sup> Daten ist daher unvermeidlich und vom verfassungsgemäßen Ziel der Information des Wählers gedeckt.

Generell ist die Veröffentlichung von Bruttoeinkünften und ihren Quellen geeignet, wirtschaftliche Abhängigkeiten zu indizieren<sup>86</sup>. Allerdings tauchen Verzerrungen auf. Wenn etwa ein Handelsbetrieb als Nebenerwerbsquelle dient, ist – bei Überschreiten der Bagatellgrenzen – zunächst der Wert der eingekauften Waren als Einkünfte zu melden und dann, bei Absatz der Waren, erneut der Verkaufserlös für dieselben Waren<sup>87</sup>. In § 1 II Nr.1 S.3 VR und in den Gesetzesmaterialien klingt denn auch an, daß der Bundestag, sich an seiner eigenen sozialen Zusammen-

<sup>78</sup> Linck, J.: Berufsabgeordnete (2008) S. 26.

<sup>79</sup> § 2 II EStG definiert als Einkünfte Vermögenszuflüsse, die um bestimmte Einkunftserzielungsaufwendungen vermindert werden.

<sup>80</sup> So verweist die Brockhaus Online Enzyklopädie in ihrem Artikel zum Stichwort „Einkünfte“ lediglich auf den Artikel zum Stichwort „Einkommenssteuer“, in dem das der Definition des § 2 II EStG zugrunde liegende Nettoprinzip als wesentliches Merkmal des Einkünftebegriffs dargestellt wird.

<sup>81</sup> So BVerfG, 2 BvE 1/06 u.a., Abs. 361, 368ff. (Sondervotum); Linck, J.: Berufsabgeordnete (2008) S. 25f.

<sup>82</sup> Zur Kontrolle durch Private im Verwaltungsrecht: *Eifert, Martin*: Die geteilte Kontrolle, Die Verwaltung (2006) S. 309-334.

<sup>83</sup> Vgl. Bröhmer, J.: Transparenz (2004) S. 92.

<sup>84</sup> So etwa Linck, J.: Berufsabgeordnete (2008) S. 27.

<sup>85</sup> Irrelevanz ist dabei keine objektiv feststellbare Eigenschaft der Daten, sondern bezeichnet lediglich die Einschätzung eines bestimmten Datums durch einen bestimmten Wähler bzw. eine Gruppe von Wählern zu einem bestimmten Zeitpunkt.

<sup>86</sup> So auch Janz, N./ Latotzky, R.: Transparenz und Mandat (2007) S. 391; von Arnim, H.H.: Nebeneinkünfte (2007) S. 904. Dagegen Linck, J.: Berufsabgeordnete (2008) S. 25.

<sup>87</sup> Dies wurde auch innerhalb der Bundestagsverwaltung gesehen, vgl. Abs. 374 des Urteils, wo auf einen entsprechenden Vermerk des Fachbereichs Parlamentsrecht des Bundestages vom 2. März 2006 verwiesen wird.

setzung<sup>88</sup> orientierend, vor allem den Berufspolitiker mit Nebeneinkünften, weniger den Selbständigen oder Unternehmer im Blick hatte, jedenfalls wird stets auf Beraterverträge und Vorträge als Quellen der Nebeneinkünfte abgestellt<sup>89</sup>. In Fällen wie dem skizzierten gerät die von den Normen intendierte Information des Bürgers dadurch in die Nähe der Desinformation.

Eine Verfassungswidrigkeit folgt daraus aber noch nicht. Wenn die angegriffenen Offenlegungsnormen, wie in der oben skizzierten Konstellation, in Einzelfällen zu einer Desinformation führen, kann dies der betroffene Abgeordnete in eigener Regie durch Publikation weiterer, klarstellender Daten abwenden oder aber zum Gegenstand eines Rechtsstreits vor dem BVerwG nach § 50 I Nr. 5 VwGO über die Auslegung des § 44a AbgG machen. Im zweiten Fall stünde etwa das Mittel der teleologischen Reduktion zur Verfügung, um die Publikation irreführender Daten zu verhindern. Problemfälle können so mit den Mitteln des einfachen Rechts bearbeitet werden.

### b) Stufenregelung

Auch die Veröffentlichung der meldepflichtigen Einkünfte in drei Stufen sowie die Möglichkeit, unregelmäßige Monatseinkommen zu Jahresbeträgen zusammenzufassen, § 3 VR, hat Kritik hervorgerufen<sup>90</sup>. Der Kritik ist zuzugeben, daß vor allem die Beschränkung auf drei Stufen, deren höchste alle Einkünfte über 7000 € erfaßt, zu einem bedauerlichen Verlust an Informations-

wert führt<sup>91</sup>. Es ist zu wünschen, daß dieser Mangel behoben wird, eine Ungeeignetheit der Regelung zur Erreichung des Informationszieles ergibt sich daraus jedoch nicht.

### 3. Sanktionsvorschriften

Die Verwerfung der Sanktionsvorschriften als verfassungswidrig durch das Sondervotum ist bloße Funktion der Verwerfung der Transparenzregelungen. Eigenständige, in den Sanktionsnormen selber liegende Gründe für ihre Verfassungswidrigkeit gibt es nicht.

Aus der Perspektive der Entscheidung stellen sich die Sanktionsvorschriften konsequenterweise als geboten dar, um die gleichmäßige Durchsetzung der Offenlegungsvorschriften zu bewirken. Indem die Entscheidung die Sanktionsnormen in den Zusammenhang der Vorbedingungen eines transparenten und fairen politischen Prozesses stellt, betrachtet sie das Recht des politischen Prozesses als ein Recht des fairen Wettbewerbs<sup>92</sup>. Dazu gehört als Grundvoraussetzung die verlässliche und nachprüfbare Einhaltung von für alle Teilnehmer gleichen Regeln. Sanktionen für die Nichtbeachtung der Regeln spielen in diesem Zusammenhang eine vertrauensstiftende Rolle.

### III. Fazit

Insgesamt ist die Entscheidung zu begrüßen, sie rettet den ersten Ansatz, Öffentlichkeit und Transparenz in denjenigen Angelegenheiten der Bundestagsabgeordneten zu schaffen, die von öffentlichem Interesse sind. Ob indessen von den neuen Regelungen nennenswerte Wirkungen ausgehen werden, ist unsicher. Die Auswertung internationaler Vergleichsdaten läßt jedenfalls weder erwarten, daß sich das Vertrauen der Bevölkerung in das Parlament nennenswert vergrößert<sup>93</sup>, noch daß sich der Anteil der im Bundes-

<sup>88</sup> Vgl. für die 16. Wahlperiode <http://www.bundestag.de/mbd/statistik/berufe.html>, 26. Februar 2008. Dazu auch Ströbele, Hans-Christian: Notwendigkeit der Offenlegung von Politikereinkünften? ZRP (2005) S. 71.: „schon heute [spiegelt] das Parlament die Vielfalt aller Berufe nicht wider, woran sich kaum etwas ändern würde [scil. mit Einführung der Offenlegungspflichten]“.

<sup>89</sup> Vgl. BTDruckS 15/5698 S. 5.

<sup>90</sup> So etwa von Arnim, H.H.: Nebeneinkünfte (2007) S. 905f., dem die zu machenden Angaben nicht genau genug sind, der sie aber gleichwohl für verfassungsgemäß hält. Mit identischer Kritik in der Sache kommt dagegen Linck, J.: Berufsabgeordnete (2008) S. 26 zum Verdikt der Verfassungswidrigkeit.

<sup>91</sup> Siehe von Arnim, H.H.: Nebeneinkünfte (2007) S. 906 mit Beispielen.

<sup>92</sup> Zum Gedanken, den politischen Prozeß unter dem Gesichtswinkel des Wettbewerbsrechts zu betrachten siehe Morlok, Martin: Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, FS Dimitris Tsatsos, (2003) S. 408ff.

<sup>93</sup> Dux, Günter: Meinungsfreiheit als innere Ordnung der

tag vertretenen Berufsgruppen zu Lasten der Selbständigen verändert<sup>94</sup>.

Der grundlegende Dissens innerhalb des zweiten Senats scheint in der Frage zu bestehen, wer in erster Linie die Transformation gesellschaftlicher Interessen in politische Entscheidungen leiste und leisten solle, die Parteien oder die Abgeordneten. Abhängig von der Antwort auf diese Frage werden unterschiedliche Vorstellungen vom Amt des Abgeordneten und von seiner Unabhängigkeit modelliert. Während die Entscheidung die Amtsträgereigenschaft des Abgeordneten betont und zur Verfassungsmäßigkeit der Offenlegungspflichten gelangt, macht das Sondervotum die Bürgernatur des Abgeordneten stark und lehnt die Offenlegungspflichten als unverhältnismäßig ab. Von diesen beiden Körpern des Abgeordneten scheint aber der private im Laufe der historischen Entwicklung immer weiter zu schwinden. Im gleichen Maße verliert die Grundposition des Sondervotums an Wirklichkeitsbezug und Überzeugungskraft.

Desungeachtet haben die Zweifel des Sondervotums an der konkreten Ausgestaltung der Offenlegungspflichten ihre Berechtigung; in ihrer jetzigen Fassung sind sie unbefriedigend und tragen vermutlich nur wenig zu einer Stärkung des Vertrauens der Wähler in ihr Parlament bei.

Das Urteil kann auch aus der Binnenperspektive des zweiten Senats betrachtet werden: Der Widerstand innerhalb des Senats gegen die überprüften Normen scheint groß gewesen zu sein und hätte in einer anderen prozessualen Konstellation zum entgegengesetzten Ergebnis geführt. Insofern scheint die Haltung des Gerichts in diesen Fragen labil zu sein. Ob aber die Spaltung des Senats in diesen Fragen das turnusgemäße Ausscheiden aus dem Amt von Richter Hassemer, der zu den dissentierenden Vier gehört, überdauern wird, ist abzuwarten.

---

Parteien, DVBl (1966) S. 554ff. S. 11f.

<sup>94</sup> *van Aaken, A./ Voigt, S.*: Verhaltensregeln (2008) S. 9f. Eine solche Veränderung scheinen aber *van Essen, J.*: Offenlegung (2005) und *Schnapp, F.*: Gläserne Abgeordnete (2006) S. 404 zu befürchten.

# Das Parteiengesetz wird wehrhaft<sup>1</sup>

Antje Sadowski<sup>2</sup>

## 1. Einleitung

Man stelle sich vor: ein Abgeordneter und ein Geschäftsführer einer großen Druck- und Verlagsgesellschaft beratschlagen darüber, wie sie der Partei des Abgeordneten größere Geldsummen zufließen lassen können. Über die Spendensumme werden sie sich schnell einig, doch kann es nicht möglich sein, dabei auch noch Steuern zu sparen, und die Summe so noch umfangreicher ausfallen zu lassen? Sie beschließen schließlich, dass das Unternehmen in der Standortbroschüre der Partei Werbeanzeigen schalten darf und sie im Gegenzug einen, am Markt gemessen, zehnfachen überhöhten Betrag als Entgelt dafür entrichtet. Alle sind zufrieden. Die Partei erhält einen Finanzzuwachs und das dafür verantwortliche Unternehmen kann diesen als Betriebskosten steuerlich geltend machen. Später im Rechenschaftsbericht der Partei taucht dieser Betrag unter Einnahmen aus Verpachtung und Vermietung wieder auf, und suggeriert damit den harmlosen Austausch äquivalenter Leistungen.

Und wo bleibt da die Transparenz?

Parteien finanzieren sich zu einem erheblichen Teil durch Spenden. Dass bei finanziellen Zuwendungen an Parteien jedoch stets die Gefahr der Beeinflussung durch die Gönner besteht, ist bekannt und nachvollziehbar. Umso wichtiger ist es daher, diesen Umstand, insbesondere im Hinblick auf die potentielle Wählerschar, öffentlich zu machen. Eben aus diesem Grunde bestimmt sogar die Verfassung in Art. 21 Absatz I Satz 4, dass die Parteien ihre finanziellen Verhältnisse

transparent zu gestalten haben, und finden sich im fünften Abschnitt des Gesetzes über die Parteien detaillierte Aufstellungen über die in der Rechenschaftslegung aufzudeckenden finanziellen Verhältnisse.

Solange es Parteien gibt, die von finanziellen Zuwendungen abhängen, wird es auch immer Versuche geben diese Transparenzvorschriften zu umgehen, denn bekanntermaßen wechselt das Geld lieber im Geheimen den Besitzer. Dies belegt eine stattliche Anzahl an - bekannt gewordenen - Parteifinanzierungsaffären. Man denke nur an die Umstände die im Zusammenhang mit Kohl, Möllemann oder der CDU-Hessen (Kantner und Weyrauch) aufgedeckt wurden.

Solche Skandale waren der Anlass dafür, die Transparenzvorschriften des Parteiengesetzes nicht nur mit finanziellen sondern auch strafrechtlichen Sanktionsmöglichkeiten zu versehen.

In diesem Zusammenhang sah man die Transparenzvorschriften des Parteiengesetzes allein durch das StGB allerdings als nicht ausreichend geschützt an<sup>3</sup>, und so wurde im Zuge des achten Änderungsgesetzes im Jahre 2002 die Strafnorm des § 31 d in das Parteiengesetz eingeführt. Dieser stellt seitdem verschiedene Versuche der Verschleierung im Hinblick auf die Parteifinanzierung unter Strafe.

Nun nützen Sanktionsnormen wenig, solange sie nicht auch sanktionieren dürfen, sprich solange sich kein Richter findet, der sie zu einer Verurteilung heranzieht. Tatsächlich erging bisher seit der Einführung des § 31 d Parteiengesetz kein Urteil auf seiner Grundlage. Ob dies mangeldem Anlass geschuldet war, oder § 31 d Parteiengesetz schon das Schicksal lediglich symbolischen Rechts drohte, ist nun nicht mehr zu erwägen, denn im August dieses Jahres wurde jene Strafnorm erstmals einer Verurteilung zugrunde gelegt.

<sup>1</sup> Gleichzeitig Besprechung des Urteils des Amtsgerichts Altötting vom 20.08.2007 - 4 Ls 400 Js 38335/05.

<sup>2</sup> Die Verfasserin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>3</sup> Vgl. BT-Drucks. 14/6710 S. 70.

## 2. Die Entscheidung des Amtsgerichts Altötting

Das Amtsgericht Altötting<sup>4</sup> verurteilte den Angeklagten H., ehemaliges Mitglied des Bundestages und ehemaliger Vorsitzender der Bundeswahlkreis-Konferenz des CSU-Bundeswahlkreises 199 Altötting, wegen Verstoßes gegen das Parteiengesetz zu einer Freiheitsstrafe von einem Jahr. Der Angeklagte hatte, in oben beschriebener Weise, Spenden, die seiner Partei in den Jahren zwischen 1998 und 2002 zufließen, als Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung von Werbeflächen abgerechnet und ebenso im Teilrechenschaftsbericht des CSU-Bundeswahlkreises aufgeführt. Diese so verursachte Fehlerhaftigkeit des Teilrechenschaftsberichts hatte ihrerseits die Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts der Gesamtpartei zur Folge. Die Gesamtpartei wiederum wurde dadurch der Gefahr einer Rückzahlungsforderung nach § 31 c I Satz 2 Parteiengesetz in Höhe des Zweifachen des fehlerhaft veröffentlichten Betrages ausgesetzt. Gleichzeitig gefährdete das Verhalten des Angeklagten auch das Vermögen des Bundeswahlkreises 199 Altötting, da eine Inanspruchnahme des Bundeswahlkreises 199 Altötting durch die Gesamtpartei zum internen Ausgleich des durch die eventuellen Rückforderungen entstandenen finanziellen Nachteils nicht auszuschließen war.

Das Amtsgericht Altötting hatte allerdings nicht nur § 31 d Parteiengesetz, sondern zusätzlich auch den Untreuetatbestand des § 266 StGB als Strafgrundlage herangezogen. Dies scheint vor dem Hintergrund des erst im Oktober vergangenen Jahres ergangenen Urteils<sup>5</sup> des BGH in dem ähnlich gelagerten Fall der Schwarzgeld-Affäre um Manfred Kanther und Horst Weyrauch verwunderlich. Auch dort umfassten Teile der Tathandlung das Mitwirken an fehlerhaften Rechenschaftsberichten, in denen allerdings nicht wie hier Spenden, sondern Vermögensbestände falsch ausgewiesen wurden. Die Verwirklichung des Untreuetatbestandes hatte der BGH jedoch verneint.

<sup>4</sup> AG Altötting, Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400 Js 38335/05.

<sup>5</sup> BGH, Urteil vom 18.10.2006 – 2 StR 499/05, in: NJW 2007, S. 1760 ff.

Um den weit gefassten Tatbestand der Untreue, wie er in § 266 StGB geregelt ist, nicht gänzlich ausufern zu lassen, empfiehlt es sich eine Einschränkung desselben auf der Ebene des subjektiven Tatbestandes vorzunehmen. Auch im Kanther/Weyrauch-Urteil stellte der BGH diese Notwendigkeit heraus und ließ eine Strafbarkeit wegen Untreue durch Mitwirken an inhaltlich falschen Rechenschaftsberichten letztlich am voluntativen Vorsatzelement scheitern. Ausreichend für die subjektive Komponente des Untreuetatbestandes sei bei Vorliegen des Untreuenachteils in Form eines Gefährdungsschadens nicht bereits das billigende Inkaufnehmen der Verursachung dieses Gefährdungsschadens, sondern darüber hinaus auch zumindest dolus eventualis bezüglich der Realisierung der Schadensgefahr.<sup>6</sup>

Manfred Kanther und Horst Weyrauch hätten zwar den Gefährdungsschaden in Kauf genommen, die Entdeckung ihrer Verschleierung und die damit einhergehenden Rückzahlungsansprüche wegen falscher Rechnungslegung aber gerade nicht gewollt und sogar alles versucht um die Verschleierung aufrecht zu erhalten. Insgesamt könne somit nicht von einem billigenden Inkaufnehmen der Schadensrealisierung gesprochen werden, weshalb letztlich auch das voluntative Vorsatzelement entfalle.<sup>7</sup>

Warum das AG Altötting nun vor diesem Hintergrund bezüglich der Untreuestrafbarkeit des Angeklagten H. zu einem anderen Ergebnis gelangen konnte, wird nicht deutlich. Zu Recht nimmt es zunächst eine Vermögensbetreuungspflicht desselben gegenüber dem CSU-Bundeswahlkreis 199 Altötting an<sup>8</sup> und klassifiziert die falsche Rechnungslegung als taugliche Untreuehandlung<sup>9</sup>. Der Nachteil lag in Form eines Gefährdungsschadens, nämlich der eventuellen Rückzahlungsverpflichtung der Partei, vor<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 18.10.2006 – 2 StR 499/05, in: NJW 2007, S. 1760 (1766).

<sup>7</sup> Vgl.: BGH, Urteil vom 18.10.2006 – 2 StR 499/05, in: NJW 2007, S. 1760 (1767).

<sup>8</sup> Siehe AG Altötting, Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400 Js 38335/05, S. 3.

<sup>9</sup> Vgl. AG Altötting, Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400 Js 38335/05, S. 3 ff.

<sup>10</sup> Vgl. AG Altötting, Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400

Richtig stellt es fest, dass der Angeklagte vorsätzlich bezüglich dieses Gefährdungsschadens handelte<sup>11</sup>, unterlässt aber weitere Ausführungen hinsichtlich der Inkaufnahme der Realisierung dieses Gefährdungsschadens. Man muss demnach wohl davon ausgehen, dass die Überlegungen des Gerichts sich auf diesen Umstand nicht erstrecken.

Insbesondere die Tatsache, dass der Angeklagte Wert darauf legte festzustellen<sup>12</sup>, er habe sich nicht selbst bereichern wollen, sondern das Geld nur für die Interessen der Partei verwendet, lässt das Vorliegen eines Realisierungsvorsatzes mehr als fraglich erscheinen. Das Ausweisen der Spenden als Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung sollte es den Spendern ermöglichen, ihre Ausgaben als Betriebskosten steuerlich abzusetzen, was im Falle einer Klassifizierung als Spenden nicht möglich gewesen wäre, und so die Spendenbereitschaft derselben erhöhen. Diese Beweggründe sprechen auch tatsächlich für die Annahme, der Angeklagte habe kein eigenes Interesse an dem erlangten Vermögen gehabt, sondern hätte allein zum „vermeintlichen“ Wohle der CSU gehandelt. Das Schicksal der CSU war ihm also alles andere als gleichgültig.

Der bloße Wille, zum Wohle der Partei zu handeln, schließt zwar einen bedingten Benachteiligungsvorsatz nicht grundsätzlich aus<sup>13</sup>, er ist aber durchaus dazu geeignet Zweifel daran aufkommen zu lassen, ob der Täter sich mit der Realisierung des Schadens tatsächlich abfindet.

Im hier vorliegenden Fall liegt im Gegenteil der Schluss nahe, dass der Angeklagte die Aufdeckung seiner Verschleierung und die Realisierung des Gefährdungsschadens gerade nicht wollte.

Der Angeklagte setzte alles daran seine Verschleierungspraxis über einen Zeitraum von mehreren Jahren aufrecht zu erhalten und so zu

Js 38335/05, S. 6 f.

<sup>11</sup> Siehe AG Altötting, Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400 Js 38335/05, S. 7.

<sup>12</sup> Vgl. AG Altötting, Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400 Js 38335/05, S. 8.

<sup>13</sup> F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 480 f., mwN.

verfestigen. Dies geschah zudem, ohne dass er entdeckt worden wäre, was ihn sicherlich dazu veranlasste, auf die weitere Nichtentdeckung ernstlich zu vertrauen, und sich gerade nicht mit einer Entdeckung abzufinden. Von einem Vorsatz bezüglich der Schadensverwirklichung ist demzufolge nur schwerlich auszugehen.

Diese Spekulationen zeigen, dass die Annahme einer vorsätzlichen Untreue zumindest fraglich erscheint und es bezüglich des voluntativen Elements noch weiterer Ausführungen seitens des Amtsgerichts bedurft hätte, um eine Strafbarkeit wegen Untreue nachzuvollziehen.

### 3. Fazit

Zu einer Straflosigkeit wegen Untreue iSd § 266 StGB wird man daher in der Tat regelmäßig kommen müssen. Mitglied in einer Partei, noch dazu aktiv tätiges, werden die meisten Bürger aus gesellschaftspolitischen Erwägungen und aus Grundsatzüberzeugung. Das Milieu des Parteiwesens ist also ein ideologisch geprägter Raum, der maßgeblich durch den Tendenzcharakter<sup>14</sup> der Parteien bestimmt wird. Den Akteuren solcher Verschleierungsunternehmungen ist es deshalb zueigen, zum „Wohle“ der Partei zu handeln und nicht selbstbereicherungsfixiert und gleichgültig gegenüber dem weiteren Schicksal der Partei zu sein. Ein vorsätzliches Untreuehandeln (hinsichtlich der Schadensrealisierung) wird bei diesen Umständen wohl selten Platz greifen. Man kann sogar sagen, die Vermeidung der endlichen Realisierung wird zudem von den Überzeugungstätern regelmäßig (Neben-) Ziel der Verschleierungshandlung sein.

Damit läge in eben jenen Fallkonstellationen, der ideologisch geprägten, „selbstlosen“ Handlungen, kaum einmal eine tatbestandliche Untreue vor, sofern der Untreuenachteil lediglich in einem Gefährdungsschaden besteht.

Die Vorschriften des fünften Abschnitts des Parteiengesetzes, die der Durchsetzung des Transparenzgebotes dienen sollen, sind angesichts dessen nicht ausreichend durch die allgemeinen Tat-

<sup>14</sup> M. Morlok, in: H. Dreier, GG-Kommentar, 2. Aufl. 2006, Art. 21, Rdnr. 57 f.



bestände des StGB geschützt. Ist eine Gebotsnorm aber nicht zwangsweise durchsetzbar, kommt ihr lediglich ein klarstellender, bestenfalls ein symbolischer Charakter zu. Die Gefahr liegt dabei nahe, die Norm als nicht allzu verbindlich wahrzunehmen. Die bloße -und ohne Frage berechnete- Symbolwirkung von Normen lässt sich wirkungsvoll steigern, indem sie durch Strafvorschriften bewehrt wird. Dies gründet sich auf den Umstand, dass nach allgemeiner Ansicht Handlungen, die verboten sind, höherwertige Güter schützen müssen. Die Transparenzvorschriften bedürfen daher, um nicht wirkungslos – weil sanktionslos – zu sein, eines anderweitigen Schutzmechanismus.

Mit § 31 d wurde dem Parteiengesetz ein solcher verliehen. Die Strafvorschrift des § 31 d Abs. 1 Nr. 1 erfasst in der Tat die Fälle der Umgehung der Rechnungslegung explizit. Insbesondere ist die Strafvorschrift des § 31 d Parteiengesetz nunmehr als bloßes Tätigkeitsdelikt ausgestaltet<sup>15</sup>, so dass es nicht wie bei der Untreue darauf ankommt, ob die Umgehung der Rechnungslegung erfolgreich war. Allein die Absicht durch das Handeln die wahren Vermögensverhältnisse zu verschleiern oder die Rechenschaftslegung zu umgehen reicht bereits für eine Strafbarkeit aus. Das Handeln nur zugunsten der Partei bewahrt den Täter nicht mehr vor Strafe. Insoweit schließt der § 31 d Parteiengesetz also eine Lücke im deutschen Strafsystem.

Geboten war diese Norm aber auch im parteirechtlichen Sinne. Nicht übersehen werden darf nämlich, dass § 31 d Parteiengesetz und § 266 StGB zwei im Wesen verschiedene Rechtsgüter schützen. Während die Untreue das Vermögen<sup>16</sup> bewahren soll, wird durch § 31 d Parteiengesetz nur sekundär das Vermögen der Parteien und in erster Linie das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Richtigkeit der Rechnungslegung der Parteien geschützt<sup>17</sup>. Sanktionsnormen, die dieses Schutzgut verteidigen, und die Transparenzvorschriften des fünften Abschnittes des Parteienge-

setzes zu effektiven Geboten erheben, waren lange überfällig. Das Parteiengesetz hat mit der Einführung eigener Strafvorschriften folglich „gelernt“ sich selbst zu verteidigen; es ist wehrhaft geworden!

<sup>15</sup> F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 615.

<sup>16</sup> Th. Lenckner/ W. Perron in: Schönke/ Schröder, StGB, 2006, § 266 Rdnr. 1.

<sup>17</sup> F. Saliger, Parteiengesetz und Strafrecht, 2005, S. 610 ff.

## „Aufgespießt“

### Glosse: „Ludwig Erhard kein Mitglied der CDU?“

Dr. Johannes Risse

„Ludwig Erhard war nie CDU-Mitglied“ titelte der STERN im April 2007. Überlassen wir dem STERN die Suche nach Unterschriften, Mitgliedsbüchern, Beitragsmarken, Zeugen des Vaters der Sozialen Marktwirtschaft und zeitweiligen Bundesvorsitzenden der CDU. Ich kann weder für noch gegen Erhards CDU-Beitritt zeugen. Aber ich habe zur „Umgebung“ dieses Themas einige Erinnerungen aus früheren Jahrzehnten.

Mein Vater war in den sechziger Jahren einige Zeit Kassierer der CDU-Ortsunion Niederntudorf im Paderborner Land. Das heißt: Faktisch war ich – im Pennäleralter – der Kassierer, denn ich hatte alle zwei Monate meinen Rundgang durchs Dorf, um die Mitgliedsbeiträge einzusammeln, in bar. Die meisten zahlten 1 Mark pro Monat, einige größere Bauern 2 Mark. Die Mitgliederversammlung hatte beschlossen, dass der Kassierer 10% des Beitragsaufkommens behalten dürfe. Den Rest schickte ich per Postanweisung an die Kreisgeschäftsstelle in Büren, Burgstraße 8. Der Kreisgeschäftsführer Benno Wesolowski erfuhr so den Gesamtbetrag. Das reichte wohl. Denn mein Vater erzählte, Niederntudorf sei wegen pünktlicher Beitragszahlungen ausdrücklich gelobt worden.

Ich hatte ein dickes Buch, das in der frühen Nachkriegszeit begonnen worden war. Darin standen die Mitglieder samt des für den jeweiligen Monat entrichteten Beitrags verzeichnet. Darin trug ich auch die Abrechnungen ein. Ich stellte keine Quittungen aus; die Eintragung im dicken Buch reichte. Beitritts- oder Aufnahmeformulare habe ich nie gesehen. Es mag sie ge-

geben haben. Aber ich kann mir gut vorstellen, dass manche Aufnahme formlos in der Mitgliederversammlung geschah: „Ja, dann schräif mäi mänt op!“ Warum sollte das damals rechtswidrig sein?

Jedenfalls wurden Austritte formlos akzeptiert. Zweimal hatten Mitglieder mich beim Kassieren wissen lassen, dass sie austreten wollten. Mein Vater entschied jeweils: „Streich ihn durch.“ Das war’s dann. Sogar ohne Datum und Paraphie.

Beim Schmökern in dem dicken Buch fand ich für einige frühe Nachkriegsjahre auch meine Großmutter und meine Tante als CDU-Mitglieder verzeichnet. Beiden war das neu. Vielleicht hatte der Kassierer immer den Gesamtbetrag für die Familie (mein Großvater war längere Zeit Mitglied) abgeholt.

Was lehrt uns das? Es hat Zeiten und Verhältnisse gegeben, in denen Parteimitgliedschaften formloser gesehen wurden als heute. Mitmachen als konkludente Beitrittserklärung? Warum eigentlich nicht, Jahre vor dem Parteiengesetz. Wenn man mit den strengen Überlegungen, die nun zu Ludwig Erhard angestellt wurden, an Parteimitgliedschaften der fünfziger und sechziger Jahre herangeht, wird man in vielen Fällen auf Unklarheiten stoßen.

Beitragszahlung als untrügliches Zeichen für Parteizugehörigkeit? Stimmt dann nicht, wenn – siehe oben – die Zahlung aus der Familienkasse erfolgt. Und Anfang der siebziger Jahre erzählte mir ein Kommilitone, FDP-Mitglied, er zahle keinen Beitrag. Er stecke viel Freizeit in die Partearbeit. Es gebe andererseits eine Reihe Mitglieder, die zwar Geld, aber keine Zeit hätten.

Nicht nur Parteien haben Mitglieder. Ebenfalls im Niederntudorf der sechziger Jahre war ich in der Generalversammlung der Kolpingsfamilie zu Gast. Es stellte sich heraus, dass es zwei Sorten von Mitgliedern gab: Solche, die „nach Köln gemeldet“ – also der Zentrale mitgeteilt wurden – und solche, die gegenüber der Zentrale verschwiegen wurden. Auf diese Weise führte man weniger Beitragsanteile ab. Mein Vater, auch bei Kolping aktiv: „Natürlich merken die das in Köln, wenn wir mehr Kolpingsblätter bestellen

als wir Mitglieder melden.“ Historische Rechtsfrage: Waren diese „Ortsmitglieder“ nun Mitglieder oder nicht?

Wo kein Kläger, da kein Richter: Rechtsfragen, die damals keiner gestellt hat, muss man heute nicht rückwirkend klären wollen.

Und beim Schreiben dieses Textes fällt mir ein Ausdruck wieder ein, den ich damals gelegentlich hörte: Jemand sei „eingetragenes Mitglied“ eines Vereins. Das sollte wohl klarstellen, dass jemand förmliches Mitglied war. So ähnlich wie „gute Butter“ klarstellte, dass keine Margarine gemeint war.

## „Parteientreue“: Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs Brasiliens über die gewählten Mandate und die damit verbundenen Risiken

Dr. Ana Luiza Backes<sup>1</sup>

### Kurzer geschichtlicher Überblick

Das Parteiensystem, welches sich in Brasilien nach dem Militärregime zu formen begann, entwickelte einen speziellen Aspekt: einen sehr häufigen Parteiwechsel seitens der Abgeordneten.<sup>2</sup> Dieses Vorkommnis erregte Besorgnis und die Notwendigkeit, diesem Prozess Schranken zu setzen, war immer einer der hervorgehobenen Punkte in den jüngsten Diskussionen zu einer politischen Reform.

Wie wir sehen werden, verabschiedete der Kongress einige Maßnahmen, um den Parteiübertritt einzudämmen, aber über den radikalen Vorschlag des strafweisen Mandatsverlustes, welcher in verschiedenen Vorschlägen in beiden Häusern diskutiert wird - mit der Unterstützung eines Gutteils der Medien sowie der Justiz - wurde nicht abgestimmt.

Im Jahr 2007 beschloss die Justizbehörde zu intervenieren. Am 27. März änderte der Oberste Wahlgerichtshof (*Tribunal Superior Eleitoral – TSE*), der in Brasilien für wahlrechtliche Entscheidungen zuständig ist, in einschneidender Weise die bis *dato* gängige Interpretation: einer Anfrage einer Partei antwortend äußerte er sich dahingehend, dass die Mandate, die in den pro-

portionalen Wahlen errungen wurden, den Parteien und nicht den Abgeordneten zuzurechnen seien. Daher impliziere ein Parteiübertritt seitens der letzteren den Mandatsverlust.

Nach diesem Rechtsspruch beantragten die Parteien, die sich durch die Übertritte benachteiligt fühlten, bei der Direktion des Abgeordnetenhauses, die jeweiligen Mandate zurück zu erhalten. Der Präsident des Hauses wies die Anträge jedoch mit dem Hinweis zurück, dass sich dafür weder in der Verfassung noch in der Geschäftsordnung rechtliche Grundlagen finden ließen.

Die Parteien riefen daraufhin den Obersten Gerichtshof an und dieser bestätigte am 4. Oktober die Interpretation des Wahlgerichtshofs und entschied, dass der Abgeordnete, welcher die Partei ohne entschuldigendes Motiv verließ, das Mandat zu verlieren habe (dabei seien entschuldigende Motive die Gründung einer neuen Partei, eine bedeutende Änderung in der programmatischen Orientierung der Partei oder auch eine bewiesene „politische Verfolgung“ innerhalb der zu verlassenden Partei).

Der Oberste Gerichtshof legte auch ein Datum fest, von dem an sein Spruch Gültigkeit hatte: nur Übertritte nach dem 27. März 2007 – der Tag, an dem der Oberste Wahlgerichtshof seine Antwort auf oben genannte Anfrage bekannt gab – konnten den Mandatsverlust nach sich ziehen. Außerdem wies er die Wahljustiz dazu an, das Verfahren des Mandatsverlustes vermittels einer spezifischen Resolution zu reglementieren.

Schließlich beschloss der Oberste Wahlgerichtshof am 16. Oktober 2007, seinen Spruch auch auf die durch mehrheitliche Wahl gewählten Mandate (Republikspräsident, Gouverneure, Bürgermeister und Senatoren) auszudehnen.

Diese Entscheidungen wurden von einem Großteil der Medien, von Spezialisten sowie wichtigen Organisationen der Zivilgesellschaft (z.B. der *Ordem dos Advogados do Brasil*) begrüßt. Es bildete sich die Meinung, dass die Justiz gehandelt habe, weil die Politiker unfähig seien eine Entscheidung zu treffen, die gegen ihre eigenen Interessen ginge. Andererseits erhoben sich jedoch andere Stimmen, die auf die Gefahr

<sup>1</sup> Einschlägige Beraterin (*Consultora Legislativa*) des Abgeordnetenhauses Brasiliens; Doktor der Politikwissenschaft an der Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

<sup>2</sup> Man schätzt, dass im Mittel der diversen vierjährigen Legislaturperioden zwischen 1988 und 2007 mindestens ein Drittel der Abgeordneten der *Câmara dos Deputados* (das „untere Haus“) die Partei wechselte; manche Abgeordneten wechselten sie mehr als einmal.

der Oktroyierung eines idealisierten Modells von Parteiideologie hinwiesen, wobei ignoriert würde, dass der politische Prozess der Repräsentation subtil ist, und Zeit und Freiraum erforderlich seien, um inhaltlich bedeutende Beziehungen zwischen Partei und Wählerschaft zu formen.

Im folgenden soll auf einige Punkte dieser Debatte eingegangen werden.

### Warum so viele Parteiübertritte?

Laut der in der Presse am weitesten verbreiteten Diagnose, sind die ständigen Wechsel das klarste Anzeichen einer Pathologie des brasilianischen politischen Systems, welches vom Individualismus und Opportunismus der meisten Parlamentarier gekennzeichnet sei, die in erster Linie ihre Privatinteressen verfolgen. Dieser Analyse wird – speziell von Politikwissenschaftlern – entgegengehalten, dass das Phänomen historisch zu kontextualisieren sei, bzw. seine Funktionalität im System nachgewiesen werden müsse.

Sehen wir kurz auf einige Faktoren, die von Akademikern aufgezählt werden, um die häufigen Übertritte zu erklären<sup>3</sup>:

a) Veränderung des Parteiensystems: nach dem vom Militärregime verordneten Zweiparteiensystem etablierte sich Ende der 1980er Jahre ein völlig neues Parteiensystem, welches logischerweise anfangs instabil war und in dem oft neue Parteien entstanden. Diese Situation schuf eine politische Kultur, welche Übertritte förderte<sup>4</sup>;

b) Änderungen der Rechtslage: die Normen, die gleich nach dem Ende des autoritären Regimes in Kraft traten, begünstigten die Parteiwechsel, indem sie die Strafen für Parteiuntreue aufhoben, welche mit dem Autoritarismus des Militärregimes assoziiert wurden und indem sie das Auf-

kommen eines neuen „Parteienangebots“ favorisierten;<sup>5</sup>

c) Übertritte, um die Sendezeit im Fernsehen zu erhöhen: ein spezifisches Phänomen waren Übertritte, die von den Parteien angeregt wurden, um ihre kostenlose TV-Zeit für Partei- und Wahlpropaganda zu erhöhen, die das Wahlrecht nach der Größe der Fraktionen zuteilt.<sup>6</sup>

Dies sind einige der Bedingungen, die das Übertrittsphänomen begünstigten bzw. stimulierten. Wenn man die Motivation der Abgeordneten zum Parteiübertritt in Betracht zieht, scheint der hauptsächliche Grund klar: ihre Karrierechancen zu maximieren indem sie Parteien beitreten, die Vorteile aufzuweisen haben (erleichterter Zugriff auf Budgetposten, u.ä.). Dies ist jedoch eine Motivation, die nicht nur aus der Sicht des individuellen Opportunismus des Abgeordneten heraus verstanden werden kann, da genannte „Vorteile“ in irgendeiner Beziehung zu den Wählern stehen müssen – und tatsächlich sind sie in der Mehrheit der Fälle mit einer Errungenschaft eines Teils der vom Parlamentarier vertretenen Bevölkerung verbunden.

Andererseits liegt es im Interesse der Regierungen, neue Abgeordnete für ihre Basis dazu zu gewinnen – die Übertritte erleichtern die Bildung von Mehrheiten im Rahmen eines Präsidentialismus mit vielen Parteien wie im Falle Brasiliens.

<sup>3</sup> Vgl. RANULFO, Carlos, „Retirando as cadeiras do lugar – migração partidária na Câmara dos Deputados“. Ed. UFMG, 2004.

<sup>4</sup> Im Jahr 1965 wurden die bis dahin existierenden Parteien aufgelöst und zwangsweise ein Zweiparteiensystem institutionalisiert (mit den zwei Parteien ARENA und MDB); 1979 wurden diese beiden Parteien wiederum aufgelöst und das Gesetz erlaubte die Wiedereinführung des Mehrparteiensystems; schon 1982 kandidierten fünf Parteien bei den Wahlen.

<sup>5</sup> So wurden etwa: (i) die Strafen für Parteiuntreue abgeschafft; (ii) die Kolligationen bei den proportionalen Wahlen wieder erlaubt, was die Parteienanzahl mit Sitzen im Kongress tendenziell erhöht; oder (iii) vorübergehend erlaubt, dass Parteien, welche nur provisorisch registriert waren, zu den Wahlen antreten konnten, was der Suspendierung legaler Voraussetzungen zur Parteiengründung gleichkam - später wurden neue Bedingungen für die Parteienregistrierung beim Obersten Wahlgerichtshof eingeführt sowie die Erlangung von finanziellen Mitteln aus dem Parteienfonds (*fundo partidário*) und der kostenlose Zugriff auf Radio und TV reglementiert (mit dem Gesetz n° 9.504/97).

<sup>6</sup> Gesetzlich verankert ist die kostenlose Zeit, in der die Parteien Radio und Fernsehen für ihre Zwecke verwenden können, wobei der Umfang der Sendezeit von der Anzahl von Abgeordneten in der *Câmara dos Deputados* abhängt. Dies ist ein besonderer Anreiz dafür, dass nach jeder Wahl die Parteien ihre Fraktionen durch Übertritte zu vergrößern versuchen.

Die Logik des Systems zu berücksichtigen, heißt noch nicht, es zu verteidigen und noch weniger, seine negativen Konsequenzen für das Parteiensystem zu ignorieren. Generell wird bemerkt, dass die Übertritte dazu beitragen:

- a) den Repräsentationsgrad des Parteiensystems zu schmälern, indem gewissen Parteien eine größere Macht zukommt, als ihnen von den Urnen zugewiesen wurde;
- b) für die Wähler die Identifizierung des Verhältnisses zwischen Abgeordneten, Partei und programmatischer Linie zu erschweren;
- c) die Parteienkonkurrenz zu erschweren, insbesondere im Rahmen einiger Bundesstaaten, was Regularität bzw. Vorausssehbarkeit der Resultate verunmöglicht;
- d) die Anzahl der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien zu erhöhen. Diese Erhöhung zwingt den Republikspräsidenten wiederum dazu, die Anzahl der Partner in seinen Koalitionen zu erhöhen, was diese tendenziell instabiler macht.

Die wichtigsten Meinungsverschiedenheiten in dieser Debatte tauchen dann auf, wenn es um mögliche Maßnahmen geht, die das Übertrittsphänomen einschränken können. Dabei kann gesagt werden, dass die zu verschreibende Medizin von der jeweiligen Diagnose abhängt: jene, die die Pathologie als schwerwiegend empfinden, tendieren dazu, eine radikale Kur anzuraten, welche demnach von außen kommen müsste, vermittelt einer Intervention seitens der Justiz; auf der anderen Seite setzen jene, welche die Übertritte als historisches Phänomen betrachten, auf eine progressive Umstrukturierung des Parteiensystems, ohne Notwendigkeit einer traumatischen Intervention und mit nur einer punktuellen Korrektur der Gesetzeslage – dort, wo sie sich als zu tolerant erweist. Zwischen den beiden Extremen gibt es Mittelwege, wie jene, die für rigorose Strafen - wie den Mandatsverlust - plädieren, welche aber von der Legislative beschlossen werden müssten, etwa vermittelt expliziter Verfassungsänderungen.

Der derzeit wichtigste debattierte Punkt behandelt jedoch – nach der Intervention des Obersten Gerichtshofs – die Frage der Entscheidungskom-

petenz, d.h. ob die Entscheidung der Justiz ohne vorhergehende *explizite* Änderung der Verfassung gerechtfertigt sei.

### Überschreitet die Justiz ihre Kompetenzen?

Die Interpretationsänderung seitens des Obersten Gerichtshofs war ein radikaler Umschwung und der existierenden Jurisprudenz vollkommen entgegengesetzt. Ein wichtiger Verteidiger jener Änderung, der seinen Standpunkt in Interviews und Artikeln kundtat, ist der Oberste Richter Gilmar Mendes. Er weist darauf hin, dass eine mögliche Interpretationsänderung des Verfassungstextes Teil der Dynamik eines jeden obersten Verfassungsgerichtshofs sei:

*„Es ist ein Grundkonzept der Verfassungshermeneutik, dass es keine juristische Norm außerhalb einer interpretierten juristischen Norm gibt. Einen normativen Akt zu interpretieren, ist nichts anderes, als ihn in die Zeit zu setzen oder in die öffentliche Realität zu integrieren. (Häberle, Peter: „Zeit und Verfassung“, in: Probleme der Verfassungsinterpretation, Dreier, Ralf/ Schwengmann, Friedrich; Nomos, Baden-Baden, 1976, p. 312-3).*

*(...) Der Oberste Gerichtshof hat die Verfassung in ihrer Gesamtheit und nicht auf isolierten Texten basierend reinterpretiert und in dieser Form seine essenzielle Funktion des Wächters der verfassungsmäßigen Ordnung ausgeübt. (...) Die Bestätigung der Mutation der Verfassung bedeutet nicht das Eingeständnis, seitens des Gerichts, eines Fehlers oder Interpretationsmissverständnisses des Verfassungstextes in vergangenen Sprüchen. Ganz im Gegenteil, sie erkennt und bestätigt die Notwendigkeit der kontinuierlichen und annähernden Anpassung der möglichen Inhalte der Verfassung an die sie umgebende Realität.“<sup>7</sup>*

Der Spruch des Obersten Gerichtshofs wurde aber nicht *einstimmig* beschlossen. So warnte z.B. der Oberste Richter Levandovski in seinem Votum vor dem Risiko juridischer Unsicherheit:

<sup>7</sup> “Fidelidade partidária na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal”. Artikel des Obersten Richters Gilmar Mendes in der Tageszeitung *Correio Brasiliense*, im Heft *Direito e Justiça*, Ausgabe vom 22/10/2007.

„Aus diesem Grund und in Betracht ziehend, dass weder eine Veränderung im faktischen Kontext noch eine Gesetzesänderung stattfand, sondern sich eine substantielle Verschiebung im Verständnis des Obersten Wahlgerichtshofs über die Sache ergab, möglicherweise infolge seiner neuen Zusammensetzung, denke ich, dass es sinnvoll ist zu vermeiden, dass eine abrupte Richtungsänderung denjenigen Abgeordneten Verluste zufüge, welche ihre Handlungen an dem bisher dominanten akademischen und richterlichen Verständnis orientierten.

Mit dem Gesagten wird selbstverständlich nicht der Kristallisierung der Jurisprudenz oder der Lähmung der gesetzgebenden Aktivität das Wort geredet, da richterliche Entscheidungen und die Gesetze der sozialen Evolution dem geschichtlichen Werdegang nicht entfremdet sein dürfen. Es ist aber notwendig, dass sie die konsolidierten Situationen respektieren, unter Strafe der schweren Beeinträchtigung des Vertrauens der Staatsbürger in die Institutionen, mit all den negativen Konsequenzen, die daraus für das gesellschaftliche Zusammenleben entstehen können.“

Respektable Politikwissenschaftler wie Fábio Wanderley Reis teilen die Sorgen um die juristische Unsicherheit und unterstreichen die Risiken der „Justifizierung der Politik“, mit der in ihr verborgenen Gefahr der „Politisierung der Justiz“. Die Gefahr, die es zu meiden gelte, sei die Substitution einer Institution durch eine andere, da dies zu einem negativen Protagonismus führe, der schließlich die Institution, die man verteidigen wolle, nur noch mehr schwäche – wie dies schon mit dem Militär, in gewissen Episoden der Geschichte des Landes, geschehen sei.<sup>8</sup>

Eine andere verbreitete These ist die, dass die Justiz das Gesetz in einem Gebiet interpretiert habe, in dem ein Vakuum entstanden sei: da die Legislative die Strafen für die Übertritte, welche von der Gesellschaft verlangt würden, nicht verabschiedete, tat dies der Gerichtshof vermittels Interpretation. Der bekannte Politikwissenschaftler Wanderley Guilherme dos Santos antwortet

<sup>8</sup> Fábio Wanderley Reis, „STF, ganhos e maus sinais“, in der Tageszeitung *Valor Econômico*, Ausgabe vom 8/10/2007.

auf diese These mit dem Hinweis, dass die Nicht-Entscheidung auch eine Entscheidung des Parlaments sein kann – den *status quo* beizubehalten kann eine genauso legitime Entscheidung sein wie die entgegengesetzte, solange sich kein Konsens über die Formen der Veränderung etabliert.<sup>9</sup>

Darüber hinaus muss die These des „legalen Vakuums“ mit der Tatsache konfrontiert werden, dass der Kongress in den letzten Jahren sehr wohl Gesetze und Resolutionen verabschiedete, welche die Frage der Übertritte behandeln.<sup>10</sup>

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es sich bei den Parteiübertritten um ein sehr polemisches Thema handelt. Die Grenze der Veränderung durch interpretative Evolution wird durch die Kompetenzverteilung zwischen den drei Gewalten gezogen: inwieweit kann die Interpretation durch den Obersten Gerichtshof eine explizite Änderung des Gesetzestextes, die von der dafür zuständigen Legislative verabschiedet wurde, substituieren? Wenn, wie es der Fall ist, es sich um ein Thema handelt, welches vom Parlament diskutiert und normiert wird – wengleich mit einer anderen Spannweite als es sich die Justiz erwartet – begibt sich die Änderung der Interpretation durch den Gerichtshof auf schwieriges Terrain und ist mit einem ernststen Risiko der Beeinträchtigung der Kompetenzen der Legislative behaftet.

<sup>9</sup> Wanderley Guilherme dos Santos, „A política de facção do Poder Judiciário“, in der Tageszeitung *Valor Econômico*, Ausgabe vom 26/10/2007.

<sup>10</sup> Im Jahr 1997 wurde ein Dispositiv verabschiedet, nach dem Parteiübertritte bei der Berechnung der Fernsehsendezeiten unberücksichtigt bleiben. Im Jahr 2005 beschloss die *Resolução 34/2005* Veränderungen, denen zufolge die Basis für die parteimäßige Besetzung von Organen der *Câmara* der Wahlerfolg zu sein habe (Parteiübertritte werden hierbei nicht mehr berücksichtigt). Im Jahr 2007 verabschiedeten beide Häuser Gesetzesvorschläge, die – obwohl sie das Gesetzgebungsverfahren noch nicht voll durchlaufen haben – in die erwähnte Richtung gehen: die *Câmara* stimmte einem Gesetzesvorschlag zu, welcher den Mandatsverlust für „untreue“ Mandatare vorsieht und die *Comissão de Constituição e Justiça* des Senats stimmte ihrerseits einer Verfassungsänderung zu, die ebenfalls den Übertritten mit dem Mandatsverlust droht.

## Untreue durch „schwarze Kassen“?

Antje Sadowski

Handelt man eigentlich zum Wohle einer Partei, wenn man ihr einen stattlichen Geldbetrag verschafft, von dem sie allerdings nichts weiß? Und gereicht es der Partei zum Nachteil, wenn diese Summen für ihre Angelegenheiten verwendet werden, sie darüber aber nicht entscheiden kann?

Mit diesen Fragen hatte sich der BGH in seinem Urteil zu den verwobenen Machenschaften von Manfred Kanther und Horst Weyrauch um heimlich angelegte Parteikonten auseinanderzusetzen.

Der ehemalige Landesvorsitzende der CDU Hessen und ehemaliges Vorstandsmitglied des Bundesverbandes der CDU, Manfred Kanther, und der ehemalige Finanzberater und Rechnungsprüfer sowohl des CDU Bundes- also auch des CDU Landesverbandes Hessen, Horst Weyrauch, wendeten sich mit ihrem Revisionsantrag vor dem BGH gegen das Urteil des LG Wiesbaden<sup>1</sup>. Durch dieses waren sie wegen Untreue, bzw. Beihilfe zur Untreue, wegen Bildung und Unterhaltung „schwarzer Kassen“ und der Beteiligung an der Vorlage falscher Rechenschaftsberichte für die Jahre 1994 bis 1997 zu Freiheits- und Geldstrafen verurteilt worden. Der BGH gab dem Revisionsantrag teilweise statt und hob das Urteil des LG bezüglich der Beteiligung an Rechenschaftsberichten, sowie in den Strafaussprüchen auf. Im Übrigen war der Revisionsantrag erfolglos.

Der BGH wies zunächst eine Verfahrensrüge wegen einer Verletzung der Vorschriften des § 22 Nr. 1 iVm § 338 Nr. 2 StPO, also des Ausschlusses eines Richters von Gesetzes wegen, als unbegründet zurück<sup>2</sup>. Er stellte klar, dass der

Vorsitzende der erkennenden Strafkammer, mangels *unmittelbarer* persönlicher Betroffenheit, nicht deswegen von der Mitwirkung ausgeschlossen sei, weil er zum Zeitpunkt der Tat, der Anklageerhebung und des Urteils Mitglied des geschädigten CDU Landesverbandes Hessen war. Dazu führt der BGH aus, dass der Grundsatz des § 54 S.1 BGB, nämlich auf nicht rechtsfähige Vereine die Vorschriften über die GbR anzuwenden, auf Großorganisationen wie Parteien nicht anzuwenden, sondern zu modifizieren, sei. Darüber hinaus würden die zivilrechtlichen Grundsätze durch Regelungen des Parteienrechts überlagert. Die §§ 24, 26 und 26a ParteiG gehen von einer Rechtsträgerschaft der Partei aus, und § 37 ParteiG schließt die persönliche Haftung von Mitgliedern für Verbindlichkeiten der Partei aus. Ein der Partei zugefügter Vermögensschaden verletze daher das einzelne Parteimitglied nicht unmittelbar in seinen durch § 266 StGB geschützten Rechten. In diesem Zusammenhang distanzierte sich der BGH ausdrücklich von der Auffassung des LG und verwies darauf, dass es für diese Rechtssicht nicht darauf ankomme, welchem Landesverband das Mitglied angehöre, da der Beitritt zu einem nicht rechtsfähigen Verein eine unmittelbare Mitgliedschaft sowohl im Kreis- und Landes-, als auch im Bundesverband begründe. Letztere sei keine Dachorganisation, deren Mitglieder allein die Landesverbände wären.

Der BGH räumte trotz Zurückweisen der Verfahrensrüge aber ein, dass die mittelbare Betroffenheit eines Richters möglicherweise Grundlage einer Ablehnung wegen Befangenheit gem. § 24 StPO sein könnte; diese war hier aber nicht geltend gemacht worden.

Die Sachrüge hingegen wies der BGH nur teilweise als unbegründet zurück.

Hinsichtlich der Bildung und Unterhaltung „schwarzer Kassen“ bestärkte der BGH die Rechtsauffassung des LG. Insbesondere nutzte er die Möglichkeit, ausführlich zu dem Begriff des Vermögensnachteils i.S.d. § 266 StGB Stellung zu nehmen. Die bloße Einschränkung der Dispositionsfähigkeit bezüglich des Vermögens des Opfers sei kein Vermögensnachteil in diesem

<sup>1</sup> LG Wiesbaden Urteil vom April 2005 – 6 Js 3204/00-16 KLs.

<sup>2</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 18. 10. 2006 – 2 StR 499/05 (LG Wiesbaden), NJW 2007, 1760 (1763).



Sinne. Damit bestätigte der BGH seine ständige Rechtsprechung<sup>3</sup>.

Das Vorliegen eines Vermögensnachteils konnte der BGH in dem Fall der Bildung „schwarzer Kassen“ dennoch bejahen, indem er von einem Gefährdungsschaden ausging. Dieser bestünde in einer vom Berechtigten, also der Partei, nicht zu kontrollierenden und nur noch im Belieben des Täters stehenden Möglichkeit des endgültigen Vermögensverlustes. An dieser Würdigung ändere auch der Umstand nichts, dass die Täter das Geld aus den „schwarzen Kassen“ allein zum Wohle und im Interesse der CDU Hessen einsetzen wollten. Entscheidend sei vielmehr allein der Umstand, dass durch die heimliche und in Unkenntnis der restlichen Parteimitglieder erfolgte Bildung und Unterhaltung der „schwarzen Kassen“ sämtliche innerparteiliche Kontrollmechanismen unterlaufen würden. In diesem Zusammenhang hob der BGH das Grundprinzip der innerparteilichen Demokratie hervor, indem er ausführte, dass die Definition dessen, was als das „Interesse“ des Landesverbandes der CDU anzusehen gewesen war, gerade in der innerparteilichen offenen Diskussion zu finden und von den zuständigen Organen und nicht nach Gutdünken eines Einzelnen zu entscheiden gewesen wäre<sup>4</sup>.

Diese ausdrückliche Berücksichtigung parteirechtlicher Besonderheiten auf der strafrechtlichen Ebene gibt Anlass, über die Heranziehung einer weiteren Besonderheit des Parteiwesens nachzudenken. Die Parteien wirken an der Willensbildung des Volkes mit. Diese Funktionsbeschreibung und Daseinsberechtigung richtet sich nach den Aktivitäten, die die Partei diesbezüglich durchführt. Die Planung eben jener steht und fällt aber mit den zur Verfügung stehenden Geldreserven. Sie verlangt also erstens die volle Kenntnis vom disponiblen Vermögensstand und zweitens die uneingeschränkte Verfügungsmacht über diese Geldreserven.

Dieser Umstand wirft die Frage auf, ob wirklich nur beim Ausschluss jeglicher Vermögensdispo-

sitionsbefugnis von einem Vermögensnachteil iSd § 266 StGB gesprochen werden kann oder nicht in dem besonderen Fall der Parteien auch bereits eine Beschränkung derselben zu einem solchen führen könnte. Schon die Beschränkung der Fähigkeit, über ihr Vermögen frei zu disponieren, beeinträchtigt die Partei in ihrer Aktionsplanung, und damit in ihrer Aufgabe an der Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Die Partei wird also nicht nur peripher in ihrer Freiheit eingeschränkt, sondern der ihr zugrunde liegende Zweck, ihre Daseinsberechtigung, wird tangiert. Der einzige Sinn des Parteivermögens wird dadurch unterlaufen, so dass man in diesem Fall bereits von einem Vermögensnachteil sprechen könnte.

Letztlich wird eine Erörterung dieser Frage, nämlich der Ausstrahlungswirkung des Parteienrechts in das Strafrecht, wohl aber an der Eigenart des Straftatbestandes der Untreue, wie er in § 266 StGB geregelt ist, scheitern. Er läuft nämlich seit jeher Gefahr, wegen des Vorwurfs der Unbestimmtheit, die Grenze zur Verfassungswidrigkeit zu überschreiten<sup>5</sup>. So scheint es in diesem Fall geraten, die ständige, und dadurch *bestimmte*, Rechtsprechung des BGH zur Untreue auch für die Besonderheiten des Parteiwesens hinzunehmen. Inwieweit das Parteienrecht in sonstige Strafnormen hineinwirken kann, ist damit aber noch nicht geklärt und muss im Übrigen hier offen bleiben.

Was die Untreuevorwürfe wegen des Unterlassens der Aufklärung über die Existenz der „schwarzen Kassen“ und dem Mitwirken an den dadurch fehlerhaft zustande gekommenen Rechenschaftsberichten des Bundesverbandes der CDU angeht, so kommt der BGH zu einer vom LG abweichenden Stellungnahme und gibt dem Revisionsantrag insoweit statt. Nochmals verweist er an dieser Stelle auf die rechtliche Unabhängigkeit von Bundes- und Landesverband der Partei, und sieht deshalb in dem Bundesverband einen neuen Geschädigten, dessen von dem des Landesverbandes zu unterscheidendes Vermögen ein selbstständiges Schädigungsobjekt dar-

<sup>3</sup> Vgl. BGHSt 40, 287, 296; BGH, NStZ 01, 248, 251 (m.w.N.).

<sup>4</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 18. 10. 2006 – 2 StR 499/05 (LG Wiesbaden), NJW 2007, 1760 (1764).

<sup>5</sup> Vgl. zu diesem Themenkomplex auch: *Lesch*, DRiZ 2004, 135; *Kargel*, ZStW 113 (2001), 269 (289); *Welzel*, Das deutsche Strafr. 11. Auflage (1969), 386.

stelle. Anders als das LG geht der BGH diesbezüglich deshalb von einer anderen, von der Bildung der „schwarzen Kassen“ unabhängigen Tathandlung aus, für die den Angeklagten zudem, mangels voluntativen Elementes, auch kein Vorsatz nachzuweisen wäre. Die Aufdeckung der „schwarzen Konten“ hätten die Angeklagten nämlich gerade unter allen Umständen vermeiden wollen. Ebenso konnten sie auch auf eine Nichtentdeckung, ob des langen Zeitraumes des funktionierenden Verschleierungssystems, vertrauen. Daraus ergebe sich, dass die Angeklagten eine Entdeckung der Fehlerhaftigkeit der Rechenschaftsberichte und damit einhergehende Strafzahlungen des Bundesverbandes der CDU gerade nicht gebilligt hätten, folglich mangels Vorsatzes auch keine Untreue diesbezüglich begingen. Der Tatbestand der Untreue dürfe nicht als bloßes Gefährdungsdelikt angesehen werden. Untreuestraftäter müssten auch Vorsatz hinsichtlich der Realisierung der Gefahr haben<sup>6</sup>.

Die nach dem Urteil des BGH wieder aufgenommene Verhandlung vor dem Landgericht Wiesbaden endete mit Geldstrafen sowohl für Weyrauch als auch für Kanther<sup>7</sup>. Im ersten Prozess<sup>8</sup>, im April 2005, war Kanther noch zu einer Haftstrafe von 18 Monaten auf Bewährung verurteilt worden.

<sup>6</sup> Vgl. BGH, Urteil vom 18. 10. 2006 – 2 StR 499/05 ( LG Wiesbaden ), NJW 2007, 1760 (1766).

<sup>7</sup> Vgl. LG Wiesbaden, Urteil vom 27.09.2007 – 6 Js 3204/00 – 16 KLS.

<sup>8</sup> LG Wiesbaden Urteil vom April 2005 – 6 Js 3204/00 – 16 KLS.

# Gesetz über die Politischen Parteien in der Ukraine

Dr. Heike Merten<sup>1</sup>

Das Gesetz über die politischen Parteien in der Ukraine<sup>2</sup> ist am 5. April 2001 in Kraft getreten und hat zahlreiche Änderungen erfahren. Zuletzt nach der Neuwahl zur Werchowna Rada (Parlament) am 30. September 2007 durch das Haushaltsgesetz 2008<sup>3</sup>. Das Gesetz über die politischen Parteien gliedert sich in sechs Abschnitte und regelt insbesondere Stellung und Aufgaben politischer Parteien im ukrainischen Rechtssystem, Gründung und Registrierung von Parteien sowie die Rechte der Mitglieder, das Verbot und die Finanzierung politischer Parteien.

## I. Rechte der Mitglieder

In Hinblick auf die Rechte der Mitglieder statuiert das Parteiengesetz in Artikel 1, dass keiner zum Eintritt in eine politische Partei gezwungen oder in seinem Recht auf freiwilligen Austritt beschränkt werden kann.

Außerdem darf die Zugehörigkeit oder Nichtzugehörigkeit zu einer politischen Partei nicht zum Anlass für die Beschränkung von Rechten und Freiheiten oder für die Gewährung von staatlichen Vergünstigungen genommen werden. Beschränkungen der Mitgliedschaft in politischen Parteien werden ausschließlich durch die Verfassung und die Gesetze der Ukraine bestimmt.

Gemäß Artikel 6 Parteiengesetz kann nur ein Staatsangehöriger der Ukraine, der nach Maßgabe der Verfassung wahlberechtigt ist, Mitglied einer politischen Partei werden. Dabei kann Mitgliedschaft gleichzeitig in nur einer politischen Partei bestehen.

Ausgeschlossen von der Mitgliedschaft sind:

1. Richter; 2. Bedienstete der Staatsanwaltschaft; 3. Bedienstete der Organe der Inneren Sicherheit; 4. Bedienstete des Sicherheitsdienstes der Ukraine; 5. Angehörige des Militärs; 6. Mitarbeiter der Finanzämter.

Für die Dauer der Wahrnehmung genannter Funktionen, lassen Mitglieder der politischen Parteien ihre Mitgliedschaft ruhen.

Zwingende Voraussetzung für die Aufnahme in eine politische Partei ist ein Antrag des Staatsangehörigen der Ukraine beim Satzungsorgan der Partei.

Die Satzung einer politischen Partei muss gemäß Artikel 8 Nr. 3 und 4 Parteiengesetz die Voraussetzungen für den Eintritt in die politische Partei, Rechte und Pflichten der Mitglieder sowie Ruhen und Beendigung der Mitgliedschaft regeln.

## II. Kandidatenaufstellung

Welche konkreten Personen ins Parlament einziehen, wird von den Parteien im Vorfeld der Wahlen durch die fristgerechte Einreichung von geschlossenen Listen wesentlich mitbestimmt. Eine solche Liste soll durch eine Abstimmung innerhalb einer Partei auf einem Parteitag durch mindestens 200 Mitglieder erstellt werden (Art. 57 Abs. 4 Gesetz über die Wahlen der Volksabgeordneten der Ukraine)<sup>4</sup>. Der Vorsitzende einer Partei muss die Wahlkommission fünf Tage vor dem Zusammentreten der Mitglieder über einen solchen Parteitag informieren. Den Mitgliedern der Wahlkommission ist es gestattet, an dem Parteitag teilzunehmen. Die Presse muss spätestens drei Tage vorher informiert werden und es müssen Möglichkeiten geschaffen werden, diese für die Veranstaltung zu akkreditieren (Art. 57

<sup>1</sup> Die Verfasserin ist Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. Ein besonderer Dank gilt Frau Valeriya Zimmermann und Frau Maryna Halchun für ihre wertvolle Unterstützung.

<sup>2</sup> Der Gesetzestext in ukrainischer Sprache ist auf der offiziellen Internetseite des ukrainischen Parlamentes zu finden: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2365-14> (geladen am 25.02.2008).

<sup>3</sup> Верховна Рада України; Закон, Перелік, Нормативи від 28.12.2007 № 107-VI.

<sup>4</sup> Der Text des Wahlgesetzes in ukrainischer Sprache ist abrufbar unter [http://info.vybory.com/temp\\_edu/election-laws/parlelec.html](http://info.vybory.com/temp_edu/election-laws/parlelec.html) (geladen am 25.02.2008).

Abs. 8 und 9 des Gesetzes über die Wahlen der Volksabgeordneten der Ukraine). Die Aufstellung der Kandidaten durch die Parteien ist ein wesentlicher Bestandteil der Wahl und muss daher demokratischen Grundsätzen entsprechen. Regelungen zu Parteitag und zur Aufnahme von Kandidaten auf die Parteiliste finden sich nur in den Satzungen der politischen Parteien.

### III. Parteienfinanzierung

Regelungen zur Finanzierung der politischen Parteien finden sich im vierten Abschnitt des Gesetzes über die politischen Parteien sowie im Gesetz über die Parlamentswahlen. Mit dem Haushaltsgesetz 2008<sup>5</sup> wurde der Abschnitt über die Finanzierung der politischen Parteien im Parteiengesetz erheblich verändert. Die allgemeine staatliche Finanzierung der politischen Parteien wurde abgeschafft und besteht nunmehr nur noch als Wahlkampfkostenerstattung.

Eine staatliche Finanzierung der „satzungsgemäßen“ Arbeit der politischen Parteien wurde bis zum Haushaltsgesetz 2008 mit dem Gesetz „Über die Änderung einiger Gesetze der Ukraine im Zusammenhang mit der Einführung der staatlichen Finanzierung politischer Parteien in der Ukraine“ geregelt. Das Gesetz trat am 1. Januar 2005 in Kraft und sah eine teilweise staatliche Finanzierung der im Parlament vertretenen Parteien vor. Für den Einzug ins Parlament benötigt eine Partei 3% der abgegebenen Stimmen. Die Bildung von Wahlbündnissen ist nach dem Gesetz über die Parlamentswahlen zugelassen. Somit bietet sich Kleinstparteien die Möglichkeit, sich für die Zeit des Wahlkampfes zu einem Block zusammenzuschließen, gemeinsam die 3%-Hürde zu überwinden, um dann wieder in die einzelnen Gruppierungen zu zerfallen. Mit dem Einzug ins Parlament ist der Anspruch auf staatliche Finanzierung entstanden.

Das Gesamtvolumen der staatlichen Finanzierung für die „satzungsgemäße“ Arbeit der Parteien betrug 1% des gesetzlichen Mindesteinkommens (zur Zeit ca. 65 €) pro Wahlberechtigtem

<sup>5</sup> Haushaltsgesetz 2008 vom 28.12.2007: Верховна Рада України; Закон, Перелік, Нормативи від 28.12.2007 № 107-VI.

(37 Mio.) mithin ca. 24 Mio €. Die einer Partei zustehenden Geldmittel werden proportional nach den für die Partei abgegebenen Stimmen verteilt. Die Mittel wurden quartalsweise über das Justizministerium ausgezahlt.

In der Ukraine existiert neben einer wahlkampfbezogenen staatlichen Finanzierung der politischen Parteien auch die Möglichkeit einer privaten Finanzierung. Das Parteiengesetz schließt in Art. 15 einige Finanzierungsquellen aus. Dort heißt es: „Die Finanzierung politischer Parteien ist untersagt durch: 1. Staatsorgane und Organe der örtlichen Selbstverwaltung; 2. staatliche und kommunale Unternehmen sowie durch Unternehmen mit Staats- oder Kommunalbeteiligung oder durch solche, die im Eigentum von Nichtstaatsbürgern sind; 3. ausländische Staaten und deren Bürger sowie ausländische Unternehmen; 4. Wohltätigkeits- und religiöse Organisationen; 5. anonyme Personen oder Personen unter einem Pseudonym; 6. politische Parteien, die dem betreffenden Wahlblock nicht angehören.“

Das Gesetz über die Parlamentswahlen<sup>6</sup> regelt die Erstattung der Wahlkampfkosten im Zusammenhang mit den Parlamentswahlen. Anspruch auf Erstattung der Kosten hatten bei der Wahl 2007 alle Parteien, die mindestens 4% der Stimmen erhalten. Die Erstattung erfolgt in Höhe der tatsächlichen Ausgaben für den Wahlkampf. Das Budget für den Wahlkampf einer jeden Partei setzt sich zusammen aus Eigenmitteln und freiwilligen Spenden privater Personen. Diese Spenden unterliegen einer Obergrenze in Höhe von nicht mehr als 400 monatlichen Mindesteinkommen (umgerechnet ca. 26.000 €). Spenden von juristischen Personen, Ausländern, Personen ohne Staatsangehörigkeit oder anonyme Spenden sind verboten. Die Höhe des Wahlkampfbudgets ist nicht limitiert.

Die politischen Parteien müssen jährlich einen Bericht über ihre finanzielle Lage in der Presse publizieren (Art. 17 des Parteiengesetzes). Dieser Bericht umfasst eine Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie eine Darstellung der Eigentumsverhältnisse. Eine Sanktionsregelung enthält das Gesetz nicht.

<sup>6</sup> Gesetzeswerk 1114-V vom 01.06.2007.

## **Änderung der Verordnung über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung**

**Dr. Heike Merten<sup>1</sup>**

Die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. November 2003 über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung<sup>2</sup> ist in einigen wesentlichen Punkten überarbeitet und ergänzt worden<sup>3</sup>. Die Änderungen der Verordnung gehen zurück auf einen Bericht des Ausschusses für konstitutionelle Fragen von Jo Leinen vom 25.10.2007<sup>4</sup>. Nach einer Einigung zwischen Parlament und Rat am 29.11.2007 werden die Regelungen ab dem 01.01.2008 angepasst und aktualisiert. Ziel ist es, die demokratischen Strukturen der EU zu stärken und zu verbessern.

Unter anderem geht es um mehr Flexibilität hinsichtlich der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln auf das Folgejahr und die Möglichkeit, Rücklagen zu bilden für die zehn Parteien des Parlaments. Neu eingeführt wurde die Förderung von politischen Stiftungen auf europäischer Ebene. Die einer politischen Stiftung auf europäischer Ebene zugewiesenen Mittel dürfen ausschließlich zur Finanzierung der Arbeit der Stiftung „und keinesfalls zur Finanzierung von Wahlkämpfen“ verwendet werden. Die Mittel dürfen auch nicht der unmittelbaren oder mittelbaren Finanzierung von politischen Parteien auf europäischer oder nationaler Ebene oder von

parteinahen Stiftungen auf nationaler Ebene verwendet werden.

Im Jahre 2006 erhielten die Europäischen Politischen Parteien 8,594 Mio € aus dem EU-Haushalt, 2005 waren es 8,4 Mio €. Im Jahre 2008 sind insgesamt 7 Mio € für politische Stiftungen vorgesehen, die Parteien sollen 10 Mio € erhalten.

<sup>1</sup> Die Verfasserin ist Geschäftsführerin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> AbIEU L 297 vom 15. November 2003, S. 1 ff.

<sup>3</sup> S. zur Verordnung Heike Merten, Verordnung über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: MIP 2004/2005, S. 45 ff.

<sup>4</sup> KOM (2007) 0364 – C6-0202/2007.

## Das Ende „verdeckt-gemeinsamer Wahlvorschläge“

Alexandra Bäcker<sup>1</sup>

Still und leise wurde der von den Fraktionen CDU/CSU und SPD eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Wahl- und Abgeordnetenrechts<sup>2</sup> vom Bundestag beschlossen und hat den Bundesrat ohne Einwände passiert<sup>3</sup>. Der Gesetzesbegründung zufolge erfolgt die Änderung des Bundeswahlrechts in Reaktion auf Situationen und Sachverhalte, die bei den Wahlen zum 15. und 16. Deutschen Bundestag auftraten<sup>4</sup>, wobei unklar bleibt, welche hier wohl im Einzelnen gemeint sind.

Der Gesetzesentwurf stellt einleitend eine noch bessere Verwirklichung der Wahlrechtsgrundsätze des Artikels 38 Abs. 1 Satz 1, die wähler- und bewerberfreundliche Gestaltung des Wahlrechts sowie eine Vereinfachung der Verwaltungsarbeit für Gemeinden und Wahlorgane in Aussicht<sup>5</sup>. Um dies zu erreichen, wird unter anderem ein neues Berechnungsverfahren für die Sitzverteilung festgelegt, ein zeitlich unbeschränktes aktives Wahlrecht für im Ausland lebende Deutsche geschaffen, die förmliche Mandatsannahmeerklärung und die Antragsgründe für die Briefwahl abgeschafft sowie die Gültigkeit der Zweitstimme bei innerhalb eines Landes vertauschten Stimmzetteln geregelt.

Ohne größere Aufmerksamkeit zu erregen, verstecken sich in der Vielzahl der Änderungen auch durchaus zum Nachdenken anregende parteienwettbewerbsrelevante Neuregelungen.

So soll laut Gesetzesbegründung „eine präzise Regelung zu parteifremden Bewerbern auf Landeslisten [...] Rechtsklarheit für Parteien und Landeswahlausschüsse“<sup>6</sup> schaffen.

Dahinter verbirgt sich ein Einschub im Wortlaut des § 21 Abs. 1 S. 1 BWahlG: nach dem Wort „wer“ werden die Wörter „nicht Mitglied einer anderen Partei ist und“ eingefügt<sup>7</sup>. So unscheinbar dieser Zweizeiler in den 15 Seiten umfassenden Gesetzesänderungen anmutet, so grundlegend ist die dadurch herbeigeführte Änderung der Rechtslage: als Bewerber einer Partei kann in einem Wahlvorschlag nur noch benannt werden, wer nicht Mitglied einer anderen Partei ist. Dies schließt die Kandidatur „fremder Parteimitglieder“ ebenso aus wie Kandidaten mit einer sogenannten „Doppelmitgliedschaft“, wie sie in einigen – wenn auch wenigen – Satzungen politischer Parteien mit Blick auf bestimmte andere Parteien nicht ausgeschlossen ist. Einzig „Parteilose“ dürfen neben Parteimitgliedern weiterhin auf den Listen politischer Parteien kandidieren.

Verboten sind hiernach sog. „verdeckt-gemeinsame Wahlvorschläge“<sup>8</sup>, also solche, auf die von einer anderen Partei Kandidaten platziert werden. Die Attraktivität solcher Wahlvorschläge für politische Parteien ist ohnehin eher als gering einzustufen, kann doch nach der bundesverfassungsgerichtlichen Judikatur<sup>9</sup> die Kandidatur auf fremden Listen der eigenen Partei ihren Parteistatus nicht erhalten. Nur nach den Vorschriften des Wahlrechts zugelassene und öffentlich bekanntgemachte Wahlvorschläge einer Partei, die diese unter ihrem Namen eingereicht hat, können als eigene Wahlvorschläge im Sinne des § 19 Abs. 2 und 3 BWahlG in Verbindung mit § 2 Abs. 2 PartG und damit als statuserhaltend angesehen werden. Deshalb geriet solches Vorgehen auch erst wieder anlässlich der gemeinsamen Listen von PDS und WASG im Jahre 2005 in die Diskussion.

Die Neuregelung soll nach dem gesetzgeberischen Willen „dem Wähler eine klare program-

<sup>1</sup> Die Verfasserin ist Rechtsanwältin der Anwaltskanzlei Steffen & Bäcker, Hattingen, und wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

<sup>2</sup> BT-Drs. 16/7461 und 16/7814.

<sup>3</sup> BR-Drs. 61/08 und 63/08.

<sup>4</sup> BT-Drs. 16/7461, S. 19.

<sup>5</sup> BT-Drs. 16/7461, S. 1.

<sup>6</sup> BT-Drs. 16/7461, S. 19.

<sup>7</sup> BT-Drs. 16/7461, S. 6 (Nummer 7).

<sup>8</sup> Geprägt wurde der Begriff in BVerfGE 24, 260 (267).

<sup>9</sup> BVerfGE 24, 260ff.

matische und personelle Orientierung zwischen den zur Wahl stehenden Wahlvorschlägen und damit zwischen den sie aufstellenden Parteien“ ermöglichen<sup>10</sup>. Zum anderen soll verhindert werden, dass Kandidaten verschiedener Parteien als „Zählgemeinschaft“ die Sperrklausel überwinden. Dem befürchteten Einzug von „Kleinparteien“ in den Bundestag soll entgegengewirkt werden, weil die „Zersplitterung des dort vertretenen Parteienspektrums die parlamentarische Arbeit erschweren und unter Umständen die politische Stabilität gefährden würde“<sup>11</sup>.

Als Argumentationshilfe für beide Zielsetzungen – Schutz des Wählers und Schutz der Arbeitsfähigkeit des Parlaments – wird auf das Erfordernis einer „inhaltlich-programmatischen Mindesthomogenität“ abgestellt<sup>12</sup>, die bei gleicher Parteimitgliedschaft regelmäßig gegeben, bei verschiedener Parteimitgliedschaft aber regelmäßig nicht gegeben sein soll<sup>13</sup>.

Ob die Neuregelung die gewünschte „inhaltlich-programmatische Mindesthomogenität“ tatsächlich sicherstellt, kann allerdings durchaus in Frage gestellt werden. Ein Unterlaufen der Regelung durch kurzfristige Parteiaustritte oder -wechsel für Zwecke der Kandidatur auf einer fremden Liste wird nicht verhindert. Eine Garan-

tie für eine „inhaltlich-programmatische Mindesthomogenität“ wird sicherlich durch diese Gesetzesänderung nicht erreicht. Darüber hinaus bleibt letztendlich die politische Ausrichtung eines gewählten Abgeordneten richtigerweise diesem selbst überlassen (Art. 38 GG).

<sup>10</sup> BT-Drs. 16/7461, S. 36 u. S. 37 (zu Nummer 7 (§ 21)).

<sup>11</sup> BT-Drs. 16/7461, S. 37 (zu Nummer 7 (§ 21)).

<sup>12</sup> BT-Drs. 16/7461, S. 36 f. (zu Nummer 7 (§ 21)). Dieses Erfordernis wird BVerfGE 11, 351 (366), entnommen, wodurch im Jahre 1960 die damalige Regelung des nordrhein-westfälischen Kommunalwahlgesetzes, die Wählergruppen vom Verhältnisausgleich ausschloss, wegen Verstoßes gegen den allgemeinen Gleichheitssatz und den Grundsatz der Gleichheit der Wahl für nichtig erklärt wurde.

<sup>13</sup> Das in Bezug genommene Urteil des BVerfG trägt diese Feststellung allerdings nur begrenzt: Erstens sieht das BVerfG die erforderliche Homogenität nicht nur bei den „durch ein gemeinsames Programm verbundenen Bewerbern“, sondern auch bei kommunalen Wählervereinigungen und Rathausparteien als gegeben und grenzt diese lediglich von „Zufallsbildungen heterogener Elemente von kurzer Lebensdauer“ ab. Zweitens nimmt es – anders als die hier in Rede stehende Neuregelung des BWahlG – den mündigen Bürger in die Verantwortung: „Das letzte Urteil darüber, von wem die Interessen der örtlichen Gemeinschaft im Einzelfall am besten wahrgenommen werden, muß daher in einer freiheitlichen Demokratie dem Bürger überlassen bleiben.“, s. BVerfGE 11, 351 (366).

# Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

## 1. Grundlagen zum Parteienrecht

Das **BVerfG**<sup>1</sup> stellte fest, dass der allgemeine Justizgewährungsanspruch nicht verletzt ist, wenn die Fachgerichte die Nachprüfung parteigerichtlicher Entscheidungen durch staatliche Gerichte grundsätzlich für unzulässig halten, solange das Mitglied nicht die satzungsmäßigen Rechtsmittel ausgeschöpft hat. Zur Begründung verwies es auf die Vereinsautonomie, in welche durch die Gerichte nicht unnötig eingegriffen werden soll, solange keine abschließende Entscheidung der zuständigen Vereinsorgane zu Stande gekommen ist.

Das **BVerfG**<sup>2</sup> bekräftigte die Schutzbedürftigkeit von Parteien hinsichtlich ihrer Versammlungsfreiheit. Der Staat, so das Gericht, dürfe nicht dulden, dass friedliche Demonstrationen einer bestimmten politischen Richtung – hier von Rechtsextremisten – durch gewalttätige Gegendemonstrationen verhindert werden. Gewalt von „links“ sei keine verfassungsrechtlich hinnehmbare Antwort auf eine Bedrohung der rechtsstaatlichen Ordnung von „rechts“. Es betonte weiter, ein striktes Versammlungsverbot scheide in der Regel aus. Eine Beschränkung der angemeldeten Versammlung komme allerdings dann in Betracht, wenn mit hinreichender Wahrscheinlichkeit feststeht, dass die Versammlungsbehörde wegen der Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und gegebenenfalls trotz Heranziehung externer Polizeikräfte zum Schutze der angemeldeten Versammlung nicht in der Lage wäre; eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reiche jedoch nicht.

Zu dem Recht auf freie Meinungsäußerung der Parteien äußerte sich das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>3</sup>. Es hatte zu beurteilen, ob die War-

nung vor der Partei „Die Republikaner“ durch die Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht Berlin 1997 rechtmäßig war.

Dazu führte das OVG Berlin-Brandenburg aus, es genüge nicht zur Aufnahme, dass die Behörde Anhaltspunkte für die gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichteten Bestrebungen zu haben meint; solche Bestrebungen müssten vielmehr positiv feststehen. Der Verfassungsschutzbericht sei kein Tätigkeits-, sondern ein Ergebnisbericht. Eine solche behördliche Feststellung unterliege zudem voller gerichtlicher Überprüfung. Sie müsse das Ergebnis einer Gesamtschau sein, die allerdings nicht in der bloßen Summierung aller der Partei nachteiligen Umstände liegen darf. Auch gegenteilige Befunde gehören zum maßgeblichen Gesamtbild. Des weiteren seien die Äußerungen einzelner Personen oder einzelner Parteiunterverbände nicht in jedem Falle dazu geeignet das Gesamtbild negativ zu prägen. Das OVG Berlin-Brandenburg betonte ausdrücklich die herausgehobene Stellung des Rechts auf freie Meinungsäußerung in diesem Zusammenhang, und dass bei der Abhandlung von Themen, an denen ein öffentliches Interesse besteht, schon allgemein eine Vermutung für die Freiheit der Rede bestehe.

Der **BGH**<sup>4</sup> setzte sich mit den Voraussetzungen eines Nachteils im Sinne der Untreue nach § 266 StGB bei treuhänderisch verwalteten „schwarzen Kassen“ durch Verantwortliche einer politischen Partei auseinander<sup>5</sup>.

Erstmals wurde die Strafvorschrift des Parteiengesetzes, § 31 d, einer gerichtlichen Entscheidung<sup>6</sup> zu Grunde gelegt. Das **AG Altötting** urteilte über das Mitwirken an fehlerhaften Rechenschaftsberichten durch einen Bundestagsabgeordneten<sup>7</sup>.

838 ff.; NJW 2006, 3019.

<sup>4</sup> Urteil vom 18. 10. 2006 – 2 StR 499/05 (LG Wiesbaden), in: NJW 2007, 1760 ff.

<sup>5</sup> Für detailliertere Ausführungen vgl. auch in diesem Heft *Antje, Sadowski*, Untreue durch „schwarze Kassen“?, MIP 2007, 78 ff.

<sup>6</sup> Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400 Js 38335/05.

<sup>7</sup> Für detailliertere Ausführungen vgl. auch in diesem Heft *Antje, Sadowski*, Das Parteiengesetz wird wehrhaft., MIP 2007, 68 ff.

<sup>1</sup> Beschluss vom 27.07.2006 – 2 BvR 1416/06, in: NVwZ 2007, 326 f.

<sup>2</sup> Beschluss vom 10.05.2006 – 1 BvQ 14/06, in: DVP 2007, 123 ff.

<sup>3</sup> Urteil vom 06.04.2006 – 3 B 3/99, in: NVwZ 2006,



Der **Österreichische VfGH**<sup>8</sup> gab der Wahlanfechtung der KPÖ nicht statt. Den Bedenken der KPÖ, die 4%-Klausel widerspreche dem Verhältniswahlgrundsatz, begegnete der ÖVfGH mit dem Verweis auf seine bestehende Rechtsprechung zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Modifizierung des Verhältniswahlsystems durch Prozentklauseln. Im Übrigen stellte er fest, die vom einfachen Gesetzgeber vorgenommene Untergliederung der Wahlkreise in Regionalwahlkreise sei verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Das **VG Freiburg**<sup>9</sup> hatte über die Rechtmäßigkeit des Ausschlusses einer Ratscherrin aus ihrer Fraktion zu entscheiden. Voraussetzung für einen rechtmäßigen Ausschluss seien in erster Linie die bei der Gründung der Fraktion getroffenen Absprachen. Beim Fehlen solcher sei auf die Maßstäbe zurückzugreifen, die allgemein für die Beendigung von der Beteiligung an Dauerrechtsverhältnissen, die durch persönliche Zusammenarbeit geprägt sind, gelten. Zu den zwingenden formellen Voraussetzungen gehören demnach die Anhörung des Betroffenen, eine Ladung sämtlicher Fraktionsmitglieder und die schriftliche Mitteilung des Ausschlussgrundes. Ein offenes Abstimmungsverfahren sei nicht erforderlich. Insbesondere müsse darüber hinaus ein wichtiger Ausschlussgrund vorliegen, der eine weitere persönliche Zusammenarbeit unmöglich macht.

Das **AG Flensburg**<sup>10</sup> nahm ebenfalls Stellung zu den Rechten zwischen Ratsherren und Fraktionen. Es hatte darüber zu urteilen, ob die beklagte Ratscherrin auch nach ihrem Austritt aus der klagenden Partei weiter eine monatliche Mandatsträgerabgabe an die Partei abführen muss, zu welcher sie sich während ihrer Parteizugehörigkeit zuvor schriftlich verpflichtet hatte. Das AG Flensburg legte die Verpflichtungserklärung unter zu Hilfenahme des § 27 I Satz 2 Parteiengesetz dahingehend aus, dass die Parteimitgliedschaft eine auflösende Bedingung gemäß § 158

II BGB für diese Vereinbarung sei. Ein Zahlungsanspruch der Partei gegen die Ratscherrin bestünde deshalb seit ihrem Austritt aus der Partei nicht mehr.

Der **NStGH**<sup>11</sup> erklärte die in § 6 Abs. 3 S. 2 bis 4 des Niedersächsischen Mediengesetzes enthaltene Regelung zur Beteiligung politischer Parteien an privaten Rundfunksendern wegen Verstoßes gegen die durch Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 2 Nds. Verf. gewährleistete Rundfunkfreiheit für verfassungswidrig. Eine ausführliche Besprechung dieses Urteils ist in diesem Heft abgedruckt<sup>12</sup>.

*Antje Sadowski*

## 2. Chancengleichheit

Das **BVerfG**<sup>13</sup> hat entschieden, dass politische Parteien Anspruch auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen nur nach Maßgabe und im Rahmen der Bereitstellung durch den Träger öffentlicher Gewalt haben. In seinem Beschluss, durch den eine Verfassungsbeschwerde einer politischen Partei wegen mangelnder Erfolgsaussichten nicht zur Entscheidung angenommen wurde, erklärte das Gericht den Widmungszweck zur maßgeblichen Anspruchsvoraussetzung. Dabei räumte es dem Träger öffentlicher Gewalt einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Festlegung des Nutzungszweckes öffentlicher Einrichtungen ein. Es erkannte in den tatsächlichen Feststellungen des vorausgegangenen Beschlusses des **OVG Lüneburg**<sup>14</sup> zur Belegungspraxis und der Kategorisierung in mit dem Widmungszweck vereinbare „Veranstaltungen mit allgemeinen politischen Bezügen“ einerseits und „parteiorganisationspolitische Veranstaltungen im Sinne von parteiorganisatorischen oder parteiinternen Veranstaltungen

<sup>8</sup> Urteil vom 12.12.2006 – W I-5/06, in: ÖJZ 2007, 123.

<sup>9</sup> Beschluss vom 28.09.2005 – 8 K 1577/05, in: Fst (BW) 2006, 151 ff.

<sup>10</sup> Urteil vom 15.08.2007 – 66 C 232/07.

<sup>11</sup> Niedersächsischer Staatsgerichtshof, Urteil vom 6.9.2005 - StGH 4/04, in: NdsVBl 2005, 296 ff. = AfP 2006, 455 ff.

<sup>12</sup> Julia Kamps, Medienbeteiligungen politischer Parteien in der Rechtsprechung des NStGH, in: MIP 2007, 36 ff.

<sup>13</sup> BVerfG, Beschluss vom 07.03.2007 – 2 BvR 447/07, in: NdsVBl. 2007, 165 f.

<sup>14</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 28.02.2007 – 10 ME 74/07, in: NdsVBl. 2007, 166 ff.

gen“ andererseits keinen Verstoß gegen das der verfassungsgerichtlichen Überprüfung unterliegende Willkürverbot. Es handele sich insoweit um ein sachliches Differenzierungskriterium, das es rechtfertige, der politischen Partei die Räume für den geplanten Parteitag nicht zur Nutzung zu überlassen.

Das **OVG Lüneburg**<sup>15</sup> hatte sich weiterhin mit den Voraussetzungen eines Anspruches einer politischen Partei gegen eine Gemeinde auf Überlassung einer kommunalen Einrichtung, die durch eine juristische Person des Privatrechts betrieben wird, auseinander zu setzen. Die streitgegenständlichen Räumlichkeiten waren von der Gemeinde einem Pächter überlassen worden, der die Räumlichkeiten der antragstellenden politischen Partei zum Zwecke der Durchführung eines Parteitages nicht vermietet hat. Das OVG Lüneburg entschied zu Recht, dass ein Anspruch auf Überlassung der Räume gegen die Gemeinde nur dann in Betracht kommt, wenn diese in der Lage ist, die Zweckbindung der Einrichtung gegenüber der privatrechtlichen Gesellschaft durch Ausübung von Mitwirkungs- und Weisungsrechten durchzusetzen. Nach dem Sach- und Streitstand konnte in dem Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung jedoch nicht festgestellt werden, dass die Gemeinde durch die Ausübung von Mitwirkungs- und Weisungsrechten gegenüber der Pächterin rechtlich in der Lage ist, den von der politischen Partei geltend gemachten Überlassungsanspruch durchzusetzen und zu erfüllen.

Zu einem späteren Zeitpunkt hatte sich das **OVG Lüneburg**<sup>16</sup> dann mit dem gegen die Pächterin der kommunalen Einrichtung gerichteten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel der Überlassung der Räumlichkeiten zum Zwecke der Durchführung eines Parteitages zu befassen. Das VG Oldenburg hatte den Verwaltungsrechtsweg für unzulässig erklärt und durch Beschluss den Antrag an das Landgericht verwiesen. Hiergegen richtet sich

<sup>15</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.03.2007 – 10 ME 87/07, in: NdsVBl. 2007, 168 ff.

<sup>16</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.10.2007 – 10 OB 231/07, in: NordÖR 2007, 515 f.

die an das OVG Lüneburg gerichtete Beschwerde, die das Gericht unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zurückwies. Hiernach ist für eine Klage auf Zutritt zu einer gemeindlichen Einrichtung, die gegen eine mit dem Betrieb der Einrichtung beauftragte juristische Person des Privatrechts gerichtet ist, der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet. Etwas anderes gilt nur, wenn die Gesellschaft privaten Rechts durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes mit öffentlich-rechtlichen Handlungs- oder Entscheidungsbefugnissen ausgestattet ist<sup>17</sup>. Dies war vorliegend nicht der Fall.

Die widmungsgemäße Überlassung kommunaler Einrichtungen war auch Gegenstand eines Verfahrens vor dem **OVG Bremen**<sup>18</sup>. Eine unabhängige Wählergemeinschaft versuchte im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die mietweise Überlassung von Räumen im Bremer Rathaus durchzusetzen und war mit diesem Antrag im vorhergehenden Rechtszug vor dem Verwaltungsgericht Bremen gescheitert. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der unabhängigen Wählergemeinschaft wies das OVG Bremen zurück. Für die von der unabhängigen Wählergemeinschaft geplante Wahlkampfveranstaltung bestand ein Anspruch auf Überlassung von Räumen im Bremer Rathaus nicht, da insbesondere für Wahlkampfveranstaltungen das Rathaus nach der langjährigen Verwaltungsübung bereits in der Vergangenheit nicht zur Verfügung gestellt wurde.

Das **OVG Greifswald**<sup>19</sup> hat den Anspruch einer politischen Partei auf Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen betreffend dem Anwendungsbereich des § 5 PartG unterstellt. Die Rundfunkanstalt stellt bei der Sendung von Wahlkampfspots, anders als bei re-

<sup>17</sup> BVerwG, Beschluss 29. Mai 1990 - 7 B 30.90, in: NVwZ 1991, 59 m.w.N.; vgl. auch Sodan, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung, 2. Auflage 2005, § 40 Rn. 346; Rennert, in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Auflage 2006, § 40 Rn. 56.

<sup>18</sup> OVG Bremen, Beschluss vom 20.04.2007 – 1 B 130/07, in: NordÖR 2007, 243 f.

<sup>19</sup> OVG Greifswald, Beschluss vom 06.09.2006 – 2 M 131/06, in: NordÖR 2007, 74 ff.

daktionell gestalteten Sendungen, „Einrichtungen zur Verfügung“ (§ 5 Abs. 1 S. 1 PartG) und ist deshalb an den Grundsatz der abgestuften Chancengleichheit, wie er in § 5 PartG einfachgesetzlich verankert und konkretisiert ist, gebunden. Hiernach kann der Umfang der Gewährung nach der Bedeutung der Parteien abgestuft werden. Dabei sind insbesondere die Ergebnisse vorausgegangener Wahlen zu Volksvertretungen ein wichtiges, nicht aber das alleinige Abwägungskriterium. Eine Einstufung nach dem letzten Wahlergebnis würde die unter Umständen erheblichen politischen Entwicklungen während der abgelaufenen Legislaturperiode außer Betracht lassen und damit einer Aufrechterhaltung des status quo Vorschub leisten, die – sofern die Entwicklungen von einer gewissen Kontinuität und Nachhaltigkeit geprägt sind – mit dem Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen der Parteien nicht zu vereinbaren wäre. Zutreffend bezieht das OVG Greifswald deshalb weitere Kriterien in die Abwägungsentscheidung ein, wobei die antragstellende politische Partei nach dem Sach- und Streitstand einen Anspruch auf Zuteilung weiterer Sendezeit für Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen nicht durchsetzen konnte.

Zum Recht einer für den Landtag kandidierenden Partei auf Teilnahme an einer in Räumlichkeiten des Landtags stattfindenden Nachwahlveranstaltung (sog. Wahlabend) entschied das **OVG Greifswald**<sup>20</sup> zugunsten der politischen Partei. Das OVG Greifswald bestätigte die im ersten Rechtszug ergangene verwaltungsgerichtliche Entscheidung, welche der Präsidentin des Landtags als Inhaberin des Hausrechts im Wege der einstweiligen Anordnung aufgab, den noch zu benennenden Vertretern der politischen Partei für die noch am selben Tage stattfindende Nachwahlveranstaltung („Wahlabend“) fünf schriftliche Zutrittsberechtigungen auszuhändigen, sofern der Partei nach der um 18.00 Uhr veröffentlichten Wahlprognose des NDR ein Zweitstimmenanteil von mindestens 4% vorhergesagt wird. Zu Recht nicht beanstandet wurde die

grundsätzliche Erwägung, den Zutritt zu der im Landtag im unmittelbaren Anschluss an die Wahl vorgesehenen Veranstaltung auf die Parteien zu beschränken, die für einen Einzug in den Landtag ernsthaft in Betracht kommen. Dabei ist allerdings den bei Schließung der Wahllokale noch bestehenden Unsicherheiten, um welche Parteien es sich im Einzelnen handelt, Rechnung zu tragen. Die Wahlprognosen können sich in einer gewissen Bandbreite als fehlerhaft erweisen, weshalb es sachlich nicht gerechtfertigt ist, nur den Vertretern solcher Parteien Einlass zu gewähren, die nach der Wahlprognose um 18.00 Uhr „sicher im Landtag vertreten sein werden“. Eine solche Regelung kann dazu führen, dass Parteien der Zutritt ermöglicht wird, die dann doch nicht in den Landtag einziehen, während Parteien der Zutritt verweigert wird, die letztlich doch die 5%-Hürde nehmen. Das Gericht hielt eine Zutrittsgrenze von 4% für sachgerecht und mit dem Anspruch der politischen Parteien auf Chancengleichheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 1, 3 Abs. 1 GG vereinbar.

Der **VerfGH Rheinland-Pfalz**<sup>21</sup> erklärte den vom Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz durchgeführten „Tag der offenen Tür“ in der Staatskanzlei am 10. September 2005 für verfassungsgemäß. Eine entsprechende Organklage der CDU-Landtagsfraktion Rheinland-Pfalz wies der VerfGH als unbegründet zurück. Die Durchführung der Veranstaltung überschreite trotz der unmittelbaren zeitlichen Nähe zur Bundestagswahl die Grenze der verfassungsrechtlich zulässigen Öffentlichkeitsarbeit nicht. Zu Recht zieht der VerfGH die Grenze zulässiger Öffentlichkeitsarbeit der Landesregierung dort, wo die Parteien- und Wahlwerbung beginnt. Die offene oder versteckte Werbung für einzelne der miteinander konkurrierenden politischen Parteien oder sonstige an der politischen Meinungsbildung beteiligte Gruppen ist als Eingriff in die Chancengleichheit des politischen Wettbewerbs zu begreifen. Zur Unterscheidung zulässiger Öffentlichkeitsarbeit und unzulässiger Parteien- und Wahlwerbung stellt der VerfGH darauf ab, ob

<sup>20</sup> OVG Greifswald, Beschluss vom 17.09.2006 – 2 M 136/06, in: NordÖR 2007, 22 f.

<sup>21</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.10.2006 – VG O 17/05, in: DÖV 2007, 161 ff. = NVwZ 2007, 200 ff.

der sachbezogene informative Gehalt von Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen der Organzuständigkeit eindeutig hinter einer reklamehaften Aufmachung zurücktritt. Nach den tatsächlichen Feststellungen des VerfGH wahrte das Verhältnis zwischen aufgaben- und zuständigkeitsbezogener Information einerseits und Unterhaltungselementen andererseits, die dem Ziel dienen, öffentliche Aufmerksamkeit hervorzurufen, noch die erforderliche Ausgewogenheit.

Der **VerfGH Rheinland-Pfalz**<sup>22</sup> hat entschieden, dass der Minister des Innern und für Sport des Landes Rheinland-Pfalz seine Broschüre „Kommunen gegen Rechtsextremismus“ verbreiten und die Kommunen zu einem „Handeln gegen Rechts“ anhalten darf. In der Broschüre informiert der Minister über mögliche Maßnahmen auf kommunaler Ebene, u.a. gegen die Versuche der NPD und weiterer Gruppierungen, Immobilien zu kaufen sowie Jugendliche durch Musik („Schulhof-CDs“) anzuwerben. Der VerfGH sah weder die von der NPD gerügte Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte als nicht verbotene politische Partei, noch einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot als gegeben. In Wahrnehmung des aus dem Prinzip der wehrhaften Demokratie folgenden Schutzauftrages ist die Landesregierung befugt, an der öffentlichen Auseinandersetzung darüber teilzunehmen, ob Ziele und Verhalten einer Partei oder deren Mitglieder mit der verfassungsmäßigen Ordnung vereinbar sind. Sie darf dabei die Öffentlichkeit über die Erkenntnisse unterrichten und damit auch Bewertungen verbinden sowie Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, sofern sie die Grenzen beachtet, die das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit zieht. Diese Grenze ist überschritten, wenn staatliche Maßnahmen den Anspruch einer Partei auf die Gleichheit ihrer Wettbewerbschancen willkürlich beeinträchtigen. Die in der Broschüre enthaltenen Informationen beruhen jedoch auf tatsächlichen Grundlagen und die wiedergegebenen Lebenssachverhalte sind sachlich zutreffend, so dass der VerfGH keine Ansatzpunkte dafür sah, die in der

Broschüre enthaltenen Werturteile als willkürlich zu qualifizieren.

Das **VG Gelsenkirchen**<sup>23</sup> hatte über die Kostenersatzung für die Entfernung rechtswidrig angebrachter Wahlplakate zu entscheiden. Einer politischen Partei war eine Sondernutzungserlaubnis für das Anbringen einer bestimmten Anzahl von Wahlplakaten an näher bezeichneten Stellen erteilt worden. Plakatiert wurde jedoch - zudem überwiegend an nicht genehmigten Stellen - eine erhebliche größere Anzahl von Wahlplakaten. Die Kosten für das Entfernen der rechtswidrig angebrachten Wahlplakate wurden der politischen Partei auferlegt, die sich hiergegen mit der Begründung wandte, die Wahlplakate seien nicht von ihr, sondern von unbekanntem Dritten angebracht worden. Selbst dieses Tatsachenvorbringen unterstellend sah das VG Gelsenkirchen eine Kostentragungspflicht der politischen Partei daraus folgen, dass die politische Partei bei der Ausgabe der Wahlplakate an Dritte ihren Sorgfaltspflichten nicht hinreichend nachgekommen ist<sup>24</sup>. Politischen Parteien obliegt die Verpflichtung, jedenfalls ein Mindestmaß an Vorkehrungen zu treffen, die eine missbräuchliche Verwendung unter Umgehung des der Verwirklichung der Chancengleichheit aller Parteien dienenden behördlichen Zulassungsverfahrens zu minimieren geeignet sind. Danach hätte sie bei der Weitergabe der Werbemittel an Dritte diese schriftlich und/oder mündlich darauf hinweisen müssen, dass die Wahlplakate nur nach Maßgabe eines besonderen behördlichen Zulassungsverfahrens im öffentlichen Straßenraum als zulässige Wahlsichtwerbung verwendet werden dürfen. Von einer Wahrung dieser Sorgfaltspflichten ging das VG Gelsenkirchen nach dem Vortrag der politischen Partei nicht aus.

Mit der Kontingentierung von Plakatflächen für politische Parteien vor Wahlen und der Standortbeschränkung für das Aufstellen von Wahlplaka-

<sup>22</sup> VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.11.2007 – VGh O 27/07.

<sup>23</sup> VG Gelsenkirchen, Urteil vom 20.03.2007 – 14 K 2505/05, in: NVwZ-RR 2007, 576 f.

<sup>24</sup> Vgl. zu den Sorgfaltspflichten politischer Parteien im Zusammenhang mit sog. „Wildplakatieren“ auch OLG Koblenz, Urteil vom 21.07.2003 – 12 U 1671/01, in: NJW 2003, 2837 f.

ten auf öffentlichen Straßen hat sich das **VG München**<sup>25</sup> befasst. Zu Recht wies es den Eilantrag eines CSU-Ortsverbandes zurück, mit dem dieser im Vorfeld einer Bürgermeisterwahl die Aufstellgenehmigung für 100 bewegliche Wahlplakatständer auf Gehsteigen und Grundflächen erstreiten wollte. Dabei ließ das Gericht offen, ob der antragstellenden politischen Partei schon das Rechtsschutzbedürfnis fehle, weil sie einen entsprechenden Genehmigungsantrag bei der zuständigen Gemeinde noch gar nicht gestellt hatte und entschied in der Sache. Das Gericht wertete es zutreffend als ermessensfehlerfrei, wenn bei der Vergabe von Plakatflächen für eine Bürgermeisterwahl hinsichtlich der Parteien, die Wahlvorschläge eingereicht haben, entsprechend deren Ergebnis bei der vorangegangenen Bürgermeisterwahl differenziert wird. Die konkrete in der gemeindlichen Plakatverordnung getroffene Regelung beurteilte das Gericht als rechtmäßig, da sie in Hinblick auf die Anzahl der an der Wahl teilnehmenden Parteien und Wählergruppen eine ausreichende Anzahl von Plakatierungsmöglichkeiten insgesamt zulässt und die Gesamtzahl der Plakatierungen in einem angemessenen Verhältnis auf die einzelnen Parteien und Wählergruppen verteilt.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**<sup>26</sup> bestätigte in zweiter Instanz ein Urteil des VG Berlin, durch das die Landesbank Berlin AG verpflichtet wurde, dem Bundesverband der NPD bei der Berliner Sparkasse ein Girokonto zu eröffnen. Die Landesbank Berlin AG ist Trägerin öffentlicher Gewalt im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 PartG, die mit der Einräumung eines Girokontos eine „andere öffentliche Leistung“ gewährt. Da sie auch für andere politische Parteien Konten führt, verstößt sie mit der Ablehnung der Eröffnung eines Girokontos für die NPD gegen den verfassungsrechtlich in Art. 21 I GG verbürgten und in § 5 PartG konkretisierten Gleichbehandlungsgrundsatz.

*Alexandra Bäcker*

<sup>25</sup> VG München, Beschluss vom 26.05.2006 – M 22 E 06.1484, in: BayVBl. 2007, 732 ff.

<sup>26</sup> OVG Berlin-Brandenburg; Urteil vom 14.12.2007 – OVG 3 B 7.06.

### 3. Parteienfinanzierung

Der **BGH**<sup>27</sup> musste sich nochmals mit dem Fall „Kremendahl“ beschäftigen. Der ehemalige Wuppertaler Oberbürgermeister war wegen des Vorwurfs der Vorteilsnahme im Zusammenhang mit Wahlkampfspenden zunächst vom LG Wuppertal<sup>28</sup> freigesprochen worden. Dieses Urteil hatte der BGH<sup>29</sup> aufgehoben. Das nunmehr zur Entscheidung berufene LG Dortmund<sup>30</sup> hatte den Angeklagten erneut freigesprochen. Dieses Urteil hat der BGH im Ergebnis bestätigt, jedoch nicht ohne seine frühere Rechtsprechung<sup>31</sup> zur einschränkenden Auslegung der §§ 331, 333 StGB bei Einwerbung von Wahlkampfspenden durch einen Amtsträger, der sich um seine Wiederwahl bewirbt, klarzustellen.

Das LG Dortmund hatte die rechtlichen Erwägungen der ersten Entscheidung des BGH zur Notwendigkeit einer einschränkenden Auslegung des § 331 StGB<sup>32</sup> in den Fällen, in denen ein Amtsträger, der sich in einer Direktwahl um ein Wahlamt bewirbt und Wahlkampfspenden annimmt, missverstanden. Das Landgericht hatte die Ausführungen dahingehend interpretiert, dass im Zusammenhang mit Wahlkampfspenden eine strafbare Vorteilsnahme nur dann in Betracht käme, wenn die Spenden im Hinblick auf eine „konkrete Diensthandlung, die nicht in ihren Einzelheiten aber dem Grundsatz nach erkennbar sein“ müsse, erfolgt seien. Mit diesen Erwägungen habe das Landgericht § 331 StGB restriktiver ausgelegt, als es nach Auffassung des BGH erforderlich sei<sup>33</sup>. Zwar müssten die §§ 331, 333 StGB im Zusammenhang mit Wahlkampfspenden restriktiv gehandhabt werden, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit der Wahl gerecht zu werden.

<sup>27</sup> BGH, Urteil vom 28.08.2007 – 3 StR 212/07.

<sup>28</sup> NJW 2003, 1405.

<sup>29</sup> BGHSt 49, 275; NJW 2004, 3569.

<sup>30</sup> LG Dortmund vom 16.03.2006 – KLs 835 Js. 153/02 14 V P 3/05.

<sup>31</sup> BGHSt 49, 275 (291 ff.).

<sup>32</sup> Das erste Urteil zur einschränkenden Auslegung des § 331 StGB wurde im Schrifttum rege diskutiert. Siehe etwa *Döllinger*, JR 2005, 519 (520); *Salinger/Sinner*, NJW 2005, 1073 (1075 f.); *Korte*, NSZ 2005, 512 f.; *Kargel*, JZ 2005, 503 (512).

<sup>33</sup> BGH Urteil vom 28.08.2007 – 3 StR 212/07, Rn. 13.

Die Grenze kann aber laut BGH schon dann überschritten sein, wenn Spender und Amtsträger davon ausgehen, dass der Amtsträger im Laufe der künftigen Amtszeit mit Entscheidungen zu einem Vorhaben des Spenders befasst sein wird und der unbeteiligte Betrachter den Eindruck gewinnt, dass dieser mit der Spende Einfluss auf anfallende Entscheidungen gewinnen will<sup>34</sup>. Der Anschein der Käuflichkeit amtlicher Handlungen, dessen Vermeidung Schutzzweck der Strafnorm sei, werde so geweckt.

Im vorliegenden Fall habe sich der Angeklagte auch nach Ansicht des BGH mangels Vorsatzes nicht strafbar gemacht. Zum Zeitpunkt der Annahme der Spende habe er von den geplanten Projekten des Spenders keine Kenntnis gehabt.

In MIP Heft 13 wurde auf S. 98 bereits kurz über die Entscheidung des **BVerwG**<sup>35</sup> zu sog. „Altfällen“ anonymer Spenden, die vor Inkrafttreten des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes abgeschlossen waren, berichtet. Die Sprungrevision der SPD wurde vom Bundesverwaltungsgericht als unbegründet zurückgewiesen.

Das Bundesverwaltungsgericht ist entgegen dem VG Berlin der Auffassung, dass die Rückforderung zur Parteienfinanzierung gewährter Mittel nach dem PartG 1994 die Rücknahme der Mittelfestsetzung voraussetzt. Dies gelte auch im Falle eines Anspruchsverlustes nach § 23 a Abs. 1 S. 1 PartG 1994. Das VG verkenne, dass die Sanktion nach § 23 a Abs. 1 S. 1 PartG 1994 anders als diejenige nach § 31 c Abs. 1 PartG 2002 nicht in einem selbstständig zu verfolgenden Zahlungsanspruch, sondern in dem teilweisen Verlust des allgemeinen Finanzierungsanspruchs der Partei bestehe. Sei über diesen Anspruch unter Missachtung des Anspruchsverlustes entschieden und folglich ein zu hoher Finanzierungsbetrag festgesetzt worden, so müsse zur Geltendmachung des Anspruchsverlustes der Bewilligungsbescheid in der entsprechenden Höhe gem. § 48 VwVfG zurückgenommen werden, woran sich die Rückforderung des zuviel gezahlten Betrages anschließe.

<sup>34</sup> BGH Urteil vom 28.08.2007 – 3 StR 212/07, Rn. 18.

<sup>35</sup> BVerwG, Urteil vom 26.07.2006 – 6 C 20.05, in: NVwZ 2007, 210 ff.

Die Rücknahme könne grundsätzlich auch konkludent erfolgen, was im zu entscheidenden Falle nicht vorgelegen habe. Unter den Voraussetzungen des § 47 VwVfG seien auch die Verwaltungsgerichte im Gerichtsverfahren ermächtigt, fehlerhafte Verwaltungsakte umzudeuten. Dies gelte auch im Revisionsverfahren, sofern die das Revisionsgericht bindenden tatrichterlichen Feststellungen (vgl. § 137 Abs. 3 VwGO) ausreichen, den Beteiligten hierzu rechtliches Gehör gewährt worden sei und sie in ihrer Rechtsvertheidigung hierdurch nicht beeinträchtigt seien.

Das **BVerfG**<sup>36</sup> hatte über eine Verfassungsbeschwerde der NPD gegen die Versagung von Eilrechtsschutz im Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung zu entscheiden. Die Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen, da ein Annahmegrund nicht vorliege. Sie sei bereits unzulässig. Die Beschwerdeführerin habe den in § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht beachtet.

Darüber hinaus habe die NPD nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass für sie durch das weitere Beschreiten des Rechtswegs in der Hauptsache ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde. Zwar sei nicht zu verkennen, dass die seit dem vierten Quartal nur noch eingeschränkt gewährten Zahlungen im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung zu finanziellen Schwierigkeiten bei der Partei führen könne. Ohne Kenntnis der weiteren Finanzlage der NPD, die nicht weiter dargelegt wurde, könne diese Behauptung der Beschwerdeführerin nicht im erforderlichen Maße nachvollzogen werden. Aus dem Vortrag der NPD ergebe sich nicht, dass die Beschwerdeführerin generell gehindert sei, ihre politische Arbeit fortzusetzen.

*Dr. Heike Merten*

<sup>36</sup> BVerfG, Beschluss vom 08.10.2007 – 2 BvR 1387/07, in: DVBl. 2007, 1440 ff.

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

Eine ausführliche Besprechung des Urteils des **BVerfG**<sup>37</sup> vom 04.07.2007 – 2 BvE 1-4/06 u.a. – zur Offenlegung von Einkünften der Bundestagsabgeordneten ist in diesem Heft abgedruckt<sup>38</sup>.

Der **BayVerfGH**<sup>39</sup> hatte sich mit der Frage zu beschäftigen, ob der Beschluß der Mehrheit eines Untersuchungsausschusses, die Gegenüberstellung eines Zeugen und der vom Untersuchungsauftrag des Ausschusses betroffenen Person abzulehnen, die Einsetzungsminderheit des Ausschusses in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt.

Das Gericht stellte zunächst fest, daß die Einsetzungsminderheit im Organstreit vor dem Verfassungsgerichtshof antragsberechtigt ist. Die Begründetheit des Antrags verneinte das Gericht jedoch. Die qualifizierte Minderheit im Ausschuß sei zwar im Rahmen der Beweiserhebung nach Art. 25 Abs. 4 BV darin geschützt, die Heranziehung aller zulässigen Beweismittel erzwingen zu können, dieses Recht beschränke sich jedoch auf die Wahl des Beweismittels und umfasse nicht die Modalitäten seiner Anwendung. Die Minderheit sei dementsprechend berechtigt, die Befragung des Zeugen zu erzwingen, eine Gegenüberstellung im Ausschuß stelle jedoch eine Modalität der Anwendung des Beweismittels dar. Diesbezüglich gelte die Verfahrensherrschaft der Ausschußmehrheit. Etwas anderes könne nur gelten, wenn durch die gewählte Modalität des Rechts der Minderheit auf angemessene Beteiligung an der Sachaufklärung verletzt würde.

In seiner Entscheidung vom 26. Juli 2006<sup>40</sup> war der **BayVerfGH** mit Fragen des parlamentarischen Fragerechts von Landtagsabgeordneten befaßt.

Das parlamentarische Fragerecht erfülle, so das Gericht, die Funktion, dem Abgeordneten die

Erfüllung seines verfassungsmäßigen Auftrages zu erleichtern bzw. zu ermöglichen. Dieser Auftrag bestehe zunächst in der Vertretung des Volkes im Parlament. Bereits dafür benötige der Abgeordnete Informationen seitens der Exekutive. Wesentlicher Bestandteil der Vertretung des Volkes sei weiterhin Endkontrolle der Exekutive durch das Parlament, diese Kontrolle werde in einem parlamentarischen Regierungssystem hauptsächlich durch die Opposition wahrgenommen. Auch zur Erfüllung dieser Funktion benötige der Abgeordnete Informationen. Somit sei aus der Verfassung selbst das Recht eines jeden Abgeordneten herzuleiten, Fragen an die Staatsregierung zu richten. Aus diesen verfassungsrechtlichen Zusammenhang ergeben sich jedoch zugleich auch die Grenzen des Fragerechts: soweit es der Informationsgewinnung zum Zwecke der Kontrolle der Staatsregierung dient, könne es sich nur auf Bereiche erstrecken, für die die Staatsregierung verantwortlich ist. Die Grenzen des Fragerechts seien indes nicht durch die Grenzen des öffentlichen Rechts bestimmt, das Recht erstrecke sich vielmehr auf jegliche Staatstätigkeit, auch soweit der staatlich privatrechtlicher Unternehmensformen bedient. Dies gelte auch für gemischtwirtschaftliche Unternehmen, sofern sie von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Hingegen können die Verhältnisse bei allein privat getragenen Unternehmen regelmäßig auch dann nicht Gegenstand parlamentarischer Anfragen sein, wenn diese Unternehmen staatliche Subventionen erhalten haben. Gegenstand parlamentarischer Kontrolle sei dann allein das staatliche Vergabeverfahren für die Subventionen. Weitere Grenzen des Fragerechts können sich aus den Grundrechten Dritter ergeben. Hier sei eine Abwägung zwischen dem Privatheitsinteresse und dem Informationsinteresse des Abgeordneten vorzunehmen.

Das **LVerfG** Brandenburg hatte in einem Organstreit<sup>41</sup> zu entscheiden, den zwei Abgeordnete des Antrages gegen die Landesregierung angestrengt hatten. In der Sache ging es darum, daß die beiden Abgeordneten im Zusammenhang mit

<sup>37</sup> Veröffentlicht in: NVwZ 2007, S. 916-937.

<sup>38</sup> Sebastian Roßner, Offenlegungspflichten für die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten, in: MIP 2007, 55 ff.

<sup>39</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 10. Oktober 2006, Vf. 19-IVa-06, DÖV 2007, 338 ff.

<sup>40</sup> BayVerfGH, Vf. 11-IVa-05, BayVBl. 2007, 395 ff.

<sup>41</sup> VerfG Brandenburg, Urteil vom 15. März 2007 – 42/06, NJ 2007, 263 f. Siehe den Kommentar zu der Entscheidung von S. Jutzi, *ibid.*

der sogenannten „Trennungsgeld-Affäre“ gem. Art. 56 Abs. 3 S. 2 LV Bbg. Einsicht in die Personalakten betroffener Amtsträger verlangten. Die Herausgabe der Akten wurde in einem von zweien der betroffenen Amtsträger angestregten Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes durch das Verwaltungsgericht Potsdam untersagt worden. Auch die Beschwerde vor dem Oberverwaltungsgericht blieb erfolglos. Die Landesregierung verweigerte daraufhin unter Verweis auf die ergangenen Entscheidungen die Herausgabe der Akten.

Das Gericht verwarf die Anträge, soweit sie sich auf die Akten der beiden Amtsträger bezogen, die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem Verwaltungsgericht obsiegt hatten. In diesen beiden Fällen stehe die materielle Rechtskraft der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung der Durchführung eines Organstreitverfahrens entgegen. Im übrigen stellte das Gericht eine Verletzung der Rechte der Antragsteller aus Art. 56 Abs. 3 S. 2 LV Bbg fest. Ein Widerspruch zu § 56d BRRG, der einige, hier nicht einschlägige Fälle aufzählt, in denen Personalakten ohne Zustimmung des Beamten vorgelegt werden dürfen, bestehe nicht, da diese Vorschrift nicht abschließend sei. Eine Herausgabe der Akten scheitere auch nicht am Grundrecht auf Datenschutz gem. Art. 11 LV Bbg, da Art. 56 Abs. 3 S. 2 LV Bbg eine verfassungsrechtliche Grundlage für den Eingriff bilde. Die Entscheidung schließt mit Hinweisen des Gerichts an das Verwaltungsgericht Potsdam für das weitere Verfahren, die für die brandenburgischen Gerichte bindend sind, § 29 Abs.1 VerfGGBbg.

Mit einer weiteren Spielart des schier unerschöpflich scheinenden Konfliktstoffes „Minderheitenrechte im Untersuchungsausschuß“ wurde das **HbgVerfG** befaßt<sup>42</sup>. Die beiden Minderheitsfraktionen der hamburgischen Bürgerschaft wandten sich gegen den mit den Stimmen der Mehrheitsfraktion gefaßten Plenumsbeschluß über die Erweiterung des von ihnen eingesetzten Untersuchungsausschusses.

Das Gericht befand zunächst, daß der das Recht

auf Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses verbürgende Art. 26 Abs. 1 HbgVerf nach seinem Sinn und Zweck auch garantiere, daß der Minderheit überlassen bleibe, den Gegenstand der von ihr beantragten Untersuchung festzulegen. Daraus folge, daß der in einem Minderheitsantrag festgelegte Untersuchungsauftrag nicht gegen den Willen der einsetzenden Minderheit geändert werden dürfe, wenn dadurch der Kern des Untersuchungsgegenstandes berührt wird oder eine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist. Das Gericht sah sich dann zu subtilen Überlegungen veranlaßt, wann der Kern eines Untersuchungsauftrages berührt sei. Der Kern sei berührt, nämlich durch die Erweiterung des Untersuchung Thema sachlich verschiebe oder des Untersuchung ziehenden Gegenteil verkehrt werde. Nicht berührt wird der Kern dagegen durch eine Erweiterung im Bereich desselben untersuchten Mißstandes unter derselben Organverantwortung und in derselben Legislaturperiode. Ob eine wesentliche Verzögerung zu erwarten ist, stelle eine Prognose dar, wobei eine zeitlich begrenzte Behinderung von der Minderheit hinzunehmen sei. Eine solche Prognose müsse unter Berücksichtigung aller Umstände getroffen werden. Das Gericht konnte anhand dieser Kriterien weder eine Berührung des Untersuchungskerns noch eine zu erwartende erhebliche Verzögerung feststellen und wies die Anträge ab.

In einem Organstreitverfahren vor dem **LVerfG Mecklenburg-Vorpommern**<sup>43</sup> rügte die Landtagsfraktion der NPD in zehn Punkten eine Verletzung ihrer verfassungsmäßigen Rechte. Im Zentrum stand dabei die Beratung und Beschlußfassung einer Änderung des Abgeordnetengesetzes, derzufolge die Finanzierung der Fraktionen neu geregelt wurde. Weiterhin wurde durch dieses Gesetz für die Anstellung von Fraktionsangestellten und für die Kostenerstattung von Wahlkreismitarbeitern vorgeschrieben, daß von den betreffenden Personen ein polizeiliches Führungszeugnis vorzulegen ist, welches keine Eintragungen wegen vorsätzlicher Begehung einer Straftat enthält. Weiterhin wurde gerügt, daß die

<sup>42</sup> HbgVerfG, Urteil vom 1. Dezember 2006 – HVerfG 01/06, NVwZ-RR 2007, 289 ff.

<sup>43</sup> Urteil vom 21. Juni 2007 – 19/06, NJ 2007, 362.



Landtagspräsidenten am Ende der konstituierenden Sitzung die zweite Sitzung auf denselben Tag einberufen hatte ohne die Wortmeldung eines Mitglieds der Antragstellerin zu berücksichtigen.

Das Gericht entschied, daß die Anträge als unzulässig zu verwerfen seien, soweit die Antragstellerin ihr Recht auf parlamentarischen Wege ebenso effektiv durchsetzen konnte wie unter Zuhilfenahme des Verfassungsgerichts. Soweit die Anträge zulässig waren, wurden sie als unbegründet abgewiesen. Die Ausgestaltung des Rede- und Antragsrechts der Landtagsabgeordneten durch die Geschäftsordnung des Landtages sei durch Art. 22 Abs. 2 Satz 3, 29 Abs. 3 Satz 1 LV M-V verfassungsrechtlich abgesichert. Eine Arbeitssitzung, die die erste Lesung eines Gesetzesentwurfes umfaßt und sich an die konstituierende Sitzung am selben Tage anschließt, sei grundsätzlich zulässig, es sei denn, daß durch dieses Verfahren einzelne Abgeordnete in ihrem Recht auf gleiche Beteiligung an der Arbeit des Parlaments beeinträchtigt würden. Für eine solche Beeinträchtigung lägen jedoch keine Anhaltspunkte vor.

In einem Organstreitverfahren vor dem **Sächs-VerfGH**<sup>44</sup> wandte sich der Antragsteller, Landtagsabgeordneter und Mitglied der NPD-Fraktion gegen einen Beschluß des sächsischen Landtags, demzufolge er als Mitglied aus dem 1. Untersuchungsausschuß des 4. Sächsischen Landtages ausgeschieden ist. Weiterhin richtete sich der Antrag gegen die nach seinem Ausscheiden vorgenommene Wahl von zwei Mitgliedern und vier stellvertretenden Mitgliedern des Untersuchungsausschusses. Den Vorgängen lag eine Verminderung der NPD-Fraktion um drei Mitglieder zugrunde, die durch deren Austritt erfolgte. Der Landtagspräsident konnte die Fraktion des Antragstellers nicht zu der seiner Ansicht nach notwendigen Anpassung der Ausschußbesetzungen bewegen.

Soweit der Antragsteller die Verletzung seiner Grundrechte aus der sächsischen Verfassung rügte, wurde sein Antrag als unzulässig verwor-

fen. Im übrigen sei der Antrag, so das Gericht, offensichtlich unbegründet. Die Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten wie auch der Fraktionen ergebe sich aus Art. 39 Abs. 3 SächsVerf. Die danach garantierte formale Gleichheit der Abgeordneten und ihrer Zusammenschlüsse, der Fraktionen zwingt zu einer Anpassung der Zahl der Ausschußsitze nach den Stärkeverhältnissen der Fraktionen.

Der **SächsVerfGH** wurde in einem Organstreitverfahren<sup>45</sup> mit der Frage befaßt, ob die Mehrheit in einem Untersuchungsausschuß einem von der einsetzenden Minderheit gefaßten Beweisbeschluß gegen deren Willen ändern könne. Die Antragsteller gehörten der Fraktion DieLinke.PDS an, auf deren Initiative der parlamentarische Untersuchungsausschuß zur Aufklärung von Versäumnissen der Staatsregierung bei der Aufsicht über die Landesbank Sachsen eingesetzt wurde. Auf Antrag der Antragsteller beschloß der Ausschuß Akten der Staatskanzlei, des Büros des Ministerpräsidenten, des Staatsministeriums der Finanzen und der sächsischen Landesbank beizuziehen. Nachdem diese mitgeteilt hatten, aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zu Herausgabe der Akten verpflichtet zu sein, faßte die Mehrheit des Ausschusses gegen die Stimmen der Antragsteller einen Erläuterungsbeschluß, wie mit dem zuvor gefaßten Beweisbeschluß umzugehen sei. Die Antragsteller sahen sich dadurch in ihren verfassungsmäßigen Rechten verletzt, riefen den VerfGH im Wege des Organstreits an und beantragten Erlaß einer einstweiligen Verfügung.

Das Organstreitverfahren war erfolgreich, der Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung hatte sich damit zugleich erledigt. In der Begründung führt das Gericht aus, daß Art. 54 Abs. 3 SächsVerf. der Einsetzungsminderheit eines Untersuchungsausschusses ein eigenständiges Beweiserhebungs- und Beweiserzwingungsrecht einräume. Dieses diene der Gewährleistung effektiver parlamentarischer Kontrolle. Der Untersuchungsausschuß sei verpflichtet, Beweisbeschlüsse, die von der Einsetzungsminderheit be-

<sup>44</sup> Vf. 72-I-06, entschieden durch Beschluß vom 2. November 2006, SächsVBl. 2007, 40 ff.

<sup>45</sup> Entschieden mit Urteil vom 20. April 2007 – 18-I-07 u. 19-I-07, NJ 2007, 361 f.

antrag wurden, so zu vollziehen, daß der Untersuchungsauftrag effektiv verwirklicht werden kann. Ein Beweisbeschluß sei grundsätzlich so umzusetzen, daß das Beweisthema durch Erhebung aller bezeichneten Beweismittel vollständig erschöpft wird. Die Verwirklichung des Untersuchungsauftrages darf nicht durch die Gestaltung des Verfahrens in Gefahr geraten. Ist der Untersuchungsausschuß durch eine qualifizierte Minderheit eingesetzt worden, bildet die effektive Durchführung des Untersuchungsauftrages eine verfassungsrechtliche Grenze für die Befugnis der Mehrheit, das Verfahren innerhalb des Untersuchungsausschusses zu steuern. Die Entscheidung stellt eine weitere Ausformulierung des spannungsreichen Verhältnisses zwischen der den Untersuchungsauftrag formulierenden Einsetzungsminderheit und der die Verfahrensherrschaft innehabenden Ausschlußmehrheit dar<sup>46</sup> und stellt klar, daß die Verfahrensherrschaft der Mehrheit nicht die Themenherrschaft der Einsetzungsminderheit gefährden darf.

*Sebastian Roßner, M.A.*

## 5. Wahlrecht

Der **HessStGH**<sup>47</sup> stellt in seinem Urteil über die Zulässigkeit einer Wahlprüfungsbeschwerde fest, dass eine solche nur dann zulässig ist, wenn eine nach § 52 II 1 HessStGHG notwendige Begründung hinreichend substantiiert ist. Dazu muss der Antragsteller die konkreten tatsächlichen Umstände, auf Grund derer ein erheblicher Wahlfehler i.S.d. Art. 78 II HessVerf vorliegt, und deren mögliche Erheblichkeit für den Ausgang der Wahl darlegen.

Zur Begründetheit dieser Beschwerde führt das Gericht aus, dass für Hessen die vom BVerfG festgelegte Höchstabweichungsgrenze der Durchschnittsbevölkerungszahl von 33% beim Zuschnitt von Wahlkreisen nicht gilt. Begründet wird dies damit, dass in Hessen nicht wie bei den Bundestagswahlen Überhangmandate gebildet werden, sondern dass es Ausgleichsmandate

gibt. Im Übrigen wird die Frage der Verfassungsmäßigkeit dieser Wahlkreiseinteilung offen gelassen, mit dem Hinweis darauf, dass die Beschwerde in jedem Fall unbegründet ist, da es sich bei der Einteilung in keinem Fall um einen erheblichen Wahlfehler handele. Auch das Zweistimmen-System des § 10 HessWahlG verstößt laut Gericht nicht gegen den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit aus Art. 73 II HessVerf.

Der **ThürVerfGH**<sup>48</sup> entschied in seinem Urteil über das Organstreitverfahren zur Rechtmäßigkeit der 5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen, dass das Verfahren unzulässig sei. Der Antrag scheitert an der mangelnden Antragsbefugnis der Partei Bündnis 90/Die Grünen – Landesverband Thüringen. Die Antragsbefugnis scheitert hier daran, dass die Partei lediglich rügt, der Thüringische Landtag sei einer Pflicht zur ergebnisoffenen Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit der 5%-Sperrklausel nicht nachgekommen. Das Gericht stellt hierzu fest, dass eine solche Pflicht jedoch nicht besteht. Insbesondere stellt es fest, dass die Regelungen über das parlamentarische Verfahren keine Verpflichtungen gegenüber am Verfahren nicht Beteiligten – wie den Parteien – entstehen können. Auch kann keine Verpflichtung zur ergebnisoffenen Überprüfung von Gesetzen durch eine eventuelle nachträgliche Entwicklung zur Verfassungswidrigkeit hergeleitet werden. Eine nachträgliche materielle Verfassungswidrigkeit kann lediglich vor dem VerfGH angegriffen werden, eines parlamentarischen Verfahrens bedarf es hierzu nicht.

Der **BayVerfGH**<sup>49</sup> entschied, dass die 5%-Sperrklausel mit der Bayerischen Landesverfassung vereinbar ist. Sie verstößt nach Ansicht des Gerichtes nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit. Dabei verweist das Gericht zur Begründung vor allem auf die Argumentation der Entscheidungen BayVerfGHE 2, 45 (48) und BayVerfGHE 19, 100 (193 f.) zur Verfassungsmäßigkeit einer 10%-Sperrklausel sowie BayVerfGHE 39, 75 (81) zur „neuen“ 5%-Sperr-

<sup>46</sup> Dazu BVerfGE 105, 197 (226).

<sup>47</sup> HessStGH, Beschluss vom 14.06.2006 – P. St. 1910, in: NVwZ 2007, 328-330.

<sup>48</sup> ThürVerfGH, Urteil vom 13.06.2006 – VerfGH 8/05, in: JuS 2007, 77-79.

<sup>49</sup> BayVerfGH, Entscheidung vom 18.07.2006 – Vf. 9-VII-04, in: NVwZ-RR 2007, 73-75.

klausele. Demnach verstößt die Sperrklausel nicht gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit, da sie durch einen besonderen, zwingenden Grund, die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlamentes, gerechtfertigt ist.

Das **HambVerfG**<sup>50</sup> urteilte in der Frage der Zulässigkeit von Abstimmungen über Volksentscheide am Tag allgemeiner Wahlen und der rückwirkenden Änderung der Form von Unterschriftensammlungen für Volksentscheide. Dabei entschied es, dass Art. 50 Abs. 5 HV gewährleistet, dass Volksentscheide am Tag allgemeiner Wahlen zulässig sind. Eine Änderung ohne verfassungsändernde Mehrheit durch den Gesetzgeber wird mit dem Argument der Gleichrangigkeit von Volkswillensbildung und parlamentarischer Willensbildung begründet. Auch wird die Entstehungsgeschichte des Art. 50 Abs. 5 HV zur Begründung der Einbeziehung des Wahltages bei Volksentscheiden herangezogen. Ein rechtsvergleichender Ausblick in andere Länder unterstützt das Ergebnis des HambVerfG. Auch sieht das VerfG keine Einschränkung der demokratischen Rechte durch diese Regelung, da der mündige Bürger in der Lage sei auch komplexe Fragen mit „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten. Zur Rückwirkung führte das HambVerfG aus, dass bezüglich Volksinitiativen, die beim Inkrafttreten der Änderung bereits zustande gekommen sind und keine Kenntnis von der beabsichtigten Änderung haben, der Grundsatz des Vertrauensschutzes greift. Dafür hätte der Gesetzgeber eine Übergangsregelung treffen müssen. Nicht jedoch gilt der Vertrauensschutz für Initiativen, die bereits zustande gekommen sind, jedoch Kenntnis von der beabsichtigten Gesetzesänderung haben, da diese eine Veränderung der Rechtslage bewusst in Kauf nehmen. Auch eine Änderung des Gegenstandes der Initiative durch den Gerichtshof führt nicht zu einer Bestandsänderung der Initiative.

<sup>50</sup> HambVerfG, Urteil vom 31.03.2006 – HVerfG 2/05, in: NordÖR 2006, 348-351.

Der **HessVGH**<sup>51</sup> entschied zur Frage, ob die Geschäftsordnung eines kommunalen Vertretungsorgans Gegenstand eines Normenkontroll-Eilverfahrens sein kann und ob eine „Entrechtung“ vorliegt, wenn auf Grund dieser Geschäftsordnung zwei Kreistagsabgeordnete keine Fraktion bilden können, dass die Voraussetzungen eines Normenkontroll-Eilverfahrens nach § 47 Abs. 6 VwGO nicht vorliegen. Um zulässig zu sein, müsste unzweifelhaft sein, dass der Normenkontroll-Antrag in der Hauptsache Erfolg hat. Dies wird hier insbesondere mit dem Argument bestritten, dass vielmehr Zweifel am Erfolg eines solchen Antrags bestehen. Dies folgt daraus, dass bei einer Fraktionsstärke von 2 Personen kein Gestaltungsspielraum der kommunalen Vertretungskörperschaft in Bezug auf die Mindeststärke von Fraktionen bliebe. Dies ließe § 26a Abs. 1 Satz 4 HKO, der bestimmt, dass die Geschäftsordnung das Nähere über die Fraktionsstärke regelt, obsolet werden. Auch läge keine „Entrechtung“ vor, da der Fraktionsstatus lediglich für die Besetzung der Ausschüsse eine Rolle spiele, nicht jedoch für alle anderen Rechte der Abgeordneten. Eine Verlagerung von Entscheidungen in Ausschüsse sei nicht erkennbar.

In einem ähnlichen Fall beschloss das **OVG Münster**<sup>52</sup>, dass aus dem Wegfall der 5%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen nicht gefolgert werden kann, dass Regelungen über Fraktionsmindeststärken unzulässig sind. Im Gegenteil sieht das Gericht unter Umständen dadurch sogar ein erhöhtes Bedürfnis einer Mindeststärke, um die Funktionsfähigkeit zu sichern.

Das **SächsOVG**<sup>53</sup> urteilte in einer Wahlanfechtung, dass eine Wahlprüfung auch dann stattfinden könne, wenn der Kläger den Antrag nach dem Verstreichen der Frist für das von Amts wegen eingeleitete Wahlprüfungsverfahren zurücknimmt. Dies sei notwendig, da dann durch den Einspruch materielle Tatsachen geschaffen wor-

<sup>51</sup> HessVGH, Beschluss vom 24.07.2006 – 8 NG 1156/06, in: ESVGH 57, 46-48.

<sup>52</sup> OVG Münster, Beschluss vom 01.08.2006 – 15 A 2611/06, in: DVP 2007, 260.

<sup>53</sup> SächsOVG, Urteil v. 13.02.2007 – 4 B 46/06, in: SächsVBl 2007, 134-137.

den seien, die durch die Rücknahme nicht mehr beseitigt werden können. Nach Ablauf der Frist ist nämlich die Einleitung eines Wahlprüfungsverfahrens von Amts wegen nicht mehr zulässig, um den Wahlfehler zu kontrollieren. Im Übrigen sei das Neutralitätsgebot verletzt, wenn ein Bürgermeister vor seiner Wiederwahl in einem „informationellen Teil“ einer amtlichen Broschüre für sich wirbt. Der Ungültigerklärung einer Wahl steht auch nicht entgegen, dass die Kommunale Aufsichtsbehörde die Wahl nicht im Vorhinein wegen des möglichen Wahlfehlers absagte. Dies liegt daran, dass eine solche Wahlabsage nur dann eintreten muss, wenn der mögliche Fehler offensichtlich und unbehebbar die Nichtigkeit der Wahl zur Folge hätte, eine Ungültigerklärung setzt jedoch eine mögliche Beeinflussung des Ergebnisses voraus.

Der **VGH BW**<sup>54</sup> beschäftigte sich mit dem Begriff des „Wohnens“ im Sinne des Kommunalwahlrechts. Dazu entschied er, dass dieser Begriff öffentlich-rechtlich verstanden werden müsse und von der formellen melderechtlichen Lage ausgegangen werden kann. Dabei definiert es den Begriff der Wohnung als zum dauerhaften Wohnen geeignete Räumlichkeit. Inne hat diese Wohnung, wer die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Wohnung hat. Außerdem muss die Wohnung als Bleibe dienen, was sie dann tut, wenn sie mit einer gewissen Regelmäßigkeit und Gewohnheit benutzt wird. Zur Bewertung der Frage, ob es sich um einen Wohnsitz handelt, soll der melderechtlichen Situation eine Indizwirkung zukommen. Allerdings ist die Wahlbehörde zur Prüfung der Verhältnisse verpflichtet, wenn Anzeichen der Unrichtigkeit des Melderegisters vorliegen.

Das **OVG Saarlouis**<sup>55</sup> beschäftigte sich mit der Frage, ob eine fehlerhafte Wahl von Stadtratsausschüssen zu einer Verletzung subjektiver organschaftlicher Rechte von Stadtratsmitgliedern führt und ob ein solches Mitglied einen Anspruch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit ei-

nes Beschlusses des Gemeinderats hat, wenn der Beschluss unter Verletzung von Ladungsvorschriften zustande gekommen ist. Dabei stellt es fest, dass im Kommunalverfassungsstreit der Kläger lediglich einen Anspruch auf Feststellung der Verletzung subjektiver organschaftlicher Rechte hat, nicht jedoch einen Anspruch auf Feststellung der Rechtswidrigkeit von Beschlüssen. Dazu müsse sich das einzelne Mitglied an die Kommunalaufsichtsbehörde wenden. Weiterhin hat der Kläger kein subjektives organschaftliches Recht auf einen Sitz in einem Ausschuss, wenn auch bei ordnungsgemäßer Wahl ihm ein solches nicht unter dem Gesichtspunkt der spiegelbildlichen Abbildung der Mehrheitsverhältnisse, sondern nur auf Grund von „Unwägbarkeiten“ bei der Wahl zugestanden hätte. Dies insbesondere deshalb, weil nicht nur der Wahlvorgang im vorliegenden Fall gegen das Prinzip der demokratischen Repräsentation verstößt, sondern auch die „Unwägbarkeiten“ gegen das Demokratieprinzip verstoßen.

Der **StGH BW**<sup>56</sup> entschied zur Frage der Anzahl und des Zuschnitts von Wahlkreisen und der Zulässigkeit der Zuteilung nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren. Er stellte fest, dass es nicht gegen die Landesverfassung verstößt, wenn die Zahl der zu erringenden Erstmandate die Zahl der Zweitmandate übersteigt. Dies wird vor allem damit begründet, dass durch die Einteilung in 70 Wahlkreise eine engere persönliche Bindung des Wahlkreisabgeordneten zu dem betreffenden Wahlkreis besteht und damit das Vertrauen der Wähler in das Parlament gestärkt wird. Auch führe dieses Wahlsystem nicht zwangsläufig zu einer Bevorzugung der stärksten Partei. Zum Zuschnitt der Wahlkreise entschied das Gericht, dass eine Abweichung von 25% von der durchschnittlichen Bevölkerungszahl zulässig ist. Die Begründung dafür lautet im Wesentlichen, dass die Wahlkreise auf Grund der Persönlichkeitswahl ein zusammengehörendes abgerundetes Ganzes darstellen sollen. Deshalb sollen sich historisch verwurzelte Verwaltungsgrenzen mit den Wahlkreisgrenzen decken.

<sup>54</sup> VGH BW, Urteil vom 26.05.2006 – 1 S 78/06, in: ESVGH 56, 232-236.

<sup>55</sup> OVG Saarlouis, Beschluss vom 07.03.2007 – 3 Q 146/06, in: NVwZ-RR 2007, 409.

<sup>56</sup> StGH BW, Urteil vom 14.06.2007 – GR 1/06, in: DÖV 2007, 744-749.

Auch ist nicht auf die Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BWG abzustellen, da diese Vorgaben lediglich für Bundestagswahlen gelten. Eine Abweichung von mehr als 25% in einem Wahlkreis rechtfertigt dann keine verfassungsmäßige Beanstandung am Wahlkreiszuschnitt, wenn dies nicht von vorneherein eindeutig erkennbar war. Ein unterschiedlicher Zuschnitt der Wahlkreise in den vier Regierungsbezirken hat nach Auffassung des Gerichtes keinen Einfluss auf die Zusammensetzung des Landtags. Schließlich entschied das Gericht in diesem Urteil, dass das d'Hondtsche Berechnungsverfahren nicht gegen das Gebot des gleichen Erfolgswertes verstößt. Dies gilt insbesondere, weil dieses Berechnungsverfahren keine schlechteren Ergebnisse als die sonstigen verfassungsmäßigen Verfahren liefert.

Der **VerfGH Berlin**<sup>57</sup> hatte sich mit der Frage zu befassen, ob die Verteilung der Ausgleichsmandate nach Hare-Niemeyer ohne Berücksichtigung einer Liste, die mit diesem Verfahren weniger Sitze bekäme, rechtmäßig ist. Dies folgt daraus, dass eine Partei nach der Landeswahlordnung als Rechtsverordnung nicht weniger Sitze haben kann als nach dem Landeswahlgesetz. Ein solches Verfahren ist auch in § 73 Abs. 6 Buchst. d Satz 8 LWO angelegt. Auch ist es rechtmäßig, wenn bei der Berechnung der Ausgleichsmandate auf die Gesamtmandatszahl und nicht nur auf die Zahl der Überhangmandate rekurriert wird. Andernfalls würde das Gebot der Folgerichtigkeit innerhalb jedes Abschnitts der Wahl verletzt, indem nicht kleinere Parteien oder Listen, sondern die stärkeren bevorzugt würden.

Der **BayVerfGH**<sup>58</sup> urteilte in der Frage, ob politische Werbung im Rahmen von Volksgesetzgebung zulässig ist und ob Veranstalter von Rundfunk verpflichtet sind, solche Werbung zuzulassen, dass das Verbot politischer Werbung gegen die Rundfunkfreiheit verstößt, die Veranstalter von Rundfunk jedoch nicht verpflichtet sind, Werbung auszustrahlen. Das erste Ergebnis wird

damit begründet, dass das Verbot politischer Werbung nicht ausreichend gerechtfertigt ist. Insbesondere bestehe keine Gefahr für die Ausgewogenheit des Programms, wenn politische Werbung im Rahmen der Volksgesetzgebung zugelassen wird, da diese in einem eng begrenzten zeitlichen Korridor stattfindet. Es müssten lediglich Regelungen geschaffen werden, die gewährleisten, dass auch die Gegner von Volksbegehren zu Wort kommen. Allerdings sieht das Gericht keine Verpflichtung zur Ausstrahlung von Werbung und verneint eine Gleichartigkeit von Wahlwerbung und Werbung bei Volksgesetzgebung. Dies mit dem Argument, dass Wahlen ein schlechthin konstitutiver Charakter für die Demokratie zukomme, welchen die Volksgesetzgebung nicht für sich beanspruchen könne.

Das **OVG Münster**<sup>59</sup> urteilte, dass in dem Vorbehalt für Parteien und Wählergruppen eine Reserveliste für die Bildung der Landschaftsversammlung (§ 7b Abs. 5 Satz 1 LVerbO) keine Benachteiligung der „Rathausparteien“ zu sehen ist. Dabei argumentiert das OVG vor allem damit, dass es auch den Wählergruppen freisteht, sich überörtlich zu organisieren und so eine Reserveliste für die Wahl zum Landschaftsverband einzureichen. Dabei muss die örtliche Wählergruppe auf dem Stimmzettel zur Kommunalwahl kenntlich machen, dass sie auch für die überörtliche Organisation handelt und es darf nur ein Kandidat pro Wahlkreis und Wählergruppe aufgestellt werden.

Das **VG Hannover**<sup>60</sup> entschied zu der Frage eines Mandatsverlustes bei Parteiaustritt, dass ein Parteiaustritt nach der Kommunalwahl aber vor der Annahme des Mandates unerheblich ist. Der Grundsatz des freien Mandates entfaltet insoweit eine Vorwirkung. Entscheidend ist damit der Zeitpunkt der Wahl, nicht der Zeitpunkt der Annahme für die Beurteilung der Parteizugehörigkeit. Außerdem biete das Wahlsystem besonders

<sup>57</sup> VerfGH Berlin, Urteil vom 19.02.2007 - 168/06, in: DVBl 2007, 502-506.

<sup>58</sup> BayVerfGH, Urteil vom 25.05.2007 - Vf. 15-VII-04, in: DVBl 2007, 1113-1118.

<sup>59</sup> OVG Münster, Urteil vom 27.03.2007 - 15 A 1860/06, in: NwVBl 2007, 268-270 = NVwZ-RR 2007, 546-547.

<sup>60</sup> VG Hannover, Urteil vom 21.02.2007 - 1 A 7936/06, in: NdsVBl 2007, 229-230.

viele Aspekte einer Persönlichkeitswahl, weshalb ein Bewerber nicht nur als „Exponent einer Partei“ gewählt würde.

Das **VG Gießen**<sup>61</sup> befasste sich mit der Frage der Wahlanfechtung einer Bürgermeisterwahl und die substantiierte Darlegung von Wahlfehlern. Dabei entschied es, dass die substantiierte Darlegung konkrete Tatsachen umfassen muss, die das Vorliegen eines Wahlfehlers nach § 26 Abs. 1 KWG begründen. Weiterhin entschied es, dass die bloße Bezeichnung „Bürgermeister“ im Wahlkampf nicht gegen das Neutralitätsgebot verstieße. Auch sind Aussagen nur flüchtiger Natur und beiläufig abgegeben nicht geeignet einen Wahlfehler zu begründen.

Das **VG Göttingen**<sup>62</sup> wies eine Klage gegen eine Verringerung der Ratssitze durch eine Satzung ab. Die Klägerin hatte geltend gemacht, dass für die Satzung nicht die erforderliche Mehrheit erreicht worden war und sie über das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit auch nicht informiert worden war. Die mangelnde Information über das Erfordernis einer qualifizierten Mehrheit beantwortete das Gericht mit einem Hinweis darauf, dass der Rat mehrfach mit der Vorlage befasst war und insofern genug Zeit zur Prüfung bestand und weiterhin die Klägerin dazu verpflichtet sei eine eigene Sitzungsvorbereitung zu betreiben, bei der sie auch die angeführten Normen, welche hier auf eine qualifizierte Mehrheit verwiesen, zu lesen. Außerdem weist das Gericht die Geltendmachung eines solchen Verfahrensverstößes mit dem Hinweis auf § 6 IV 1 NGO zurück, wonach ein Verfahrensfehler innerhalb eines Jahres gerügt werden muss, was hier unterlassen worden ist. Damit ist der Fehler unbeachtlich. Außerdem kann man sich auch nicht auf die verspätete Zustellung der Wahlprüfungsentscheidung berufen, da diese lediglich eine Ordnungsvorschrift darstellt.

*Julia Figura*

<sup>61</sup> VG Gießen, Urteil vom 23.03.2007 – 8 E 4139/05, in: DVBl 2007, 784.

<sup>62</sup> VG Göttingen, Urteil vom 21.03.2007 – 1A 472/06, in: NdsVBl 2007, 253-255.

## Rezensionen

**Frank Brettschneider/ Oskar Niedermayer/ Bernhard Weßels (Hrsg.): Die Bundestagswahl 2005. Analysen des Wahlkampfes und der Wahlergebnisse, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007. ISBN 978-3-531-15350-6. 516 Seiten. € 49,90.**

Es ist gute Tradition, dass sich die Deutsche Vereinigung für Politikwissenschaft auf Tagungen der Auswertung vergangener Bundestagswahlen widmet. Neu ist hingegen, dass sich die thematisch betroffenen Arbeitskreise um eine gemeinsame Konferenz bemühen. Im Wissenschaftszentrum Berlin trafen sich hierzu im Juli 2006 die Parteien-, Wahl- und Einstellungs- sowie Medien- und Kommunikationsforscher, um die vergangene Wahl politikwissenschaftlich aufzuarbeiten. Die Ergebnisse sind nun in dem von Frank Brettschneider, Oskar Niedermayer und Bernhard Weßels herausgegebenen Sammelband dokumentiert.

In neunzehn Beiträgen werden die Parteistrategien, der Kampagnenverlauf und die mediale Berichterstattung in den Blick genommen und mithilfe qualitativer wie quantitativer Methoden in ihrer Wirkung auf das Wahlergebnis untersucht. Darüber hinaus werden klassische Themen der Wahlforschung abgehandelt, etwa der Einfluss sozialstruktureller Merkmale oder der Wirtschaftslage auf das individuelle Wahlverhalten. Zwei Beiträge weisen dabei über die Bundestagswahl hinaus und beschäftigen sich mit der Entwicklung des Vertrauenskapitals der Parteien sowie ihrer Koalitionsoptionen nach dem Urnengang.

Besonders hervorzuheben sind eine Reihe von Aufsätzen, die sich dem Gegenstand mit innovativen Methoden nähern. So wird – erstmals in Deutschland – im Rahmen einer *Rolling Cross-Section*-Analyse von Thorsten Faas und Rüdiger Schmitt-Beck die Wahrnehmung von Meinungsumfragen insbesondere mit Blick auf ihre Wirkung auf das Wahlverhalten hin untersucht. Markus Klein und Ulrich Rosar erforschen im Rahmen eines Experimentaldesigns die Rolle des Geschlechts und der physischen Attraktivität der

Kanzlerkandidaten. Schließlich werten Bettina Westle und Steffen Kühnel erstmals die Daten der amtlichen repräsentativen Wahlstatistik auf der Individualebene aus, eine Quelle, die bisher aus Datenschutzgründen der Forschung verschlossen geblieben ist.

Der Band bietet damit einen guten Überblick über den Stand der deutschen Forschung zur letzten Bundestagswahl. Leider kommt die klassische qualitative Parteienforschung angesichts der Dominanz quantitativer Studien in diesem Band ein wenig zu kurz. Als Ergänzung bietet sich daher der ebenfalls hier rezensierte Band „Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005“ an, der dort seinen Schwerpunkt hat.

*Tim Spier*

**Frank Decker/ Viola Neu (Hrsg.): Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2007. ISBN 978-3-531-15189-2. 440 Seiten. € 29,90.**

Das jüngst erschienene Handbuch der deutschen Parteien, herausgegeben von Frank Decker, Professor für Politikwissenschaft an der Universität Bonn, und Viola Neu, Koordinatorin für Wahl- und Parteienforschung bei der Konrad-Adenauer-Stiftung, tritt in große Fußstapfen. In den frühen 1980er Jahren erschien das von Richard Stöss editierte Parteien-Handbuch, das in der ungekürzten Version mit vier Bänden auf vielen tausend Seiten den Forschungsstand zu praktisch jeder Partei wiedergab, die im Zeitraum von 1945 bis 1980 bei Wahlen in der Bundesrepublik antrat. An den Umfang dieses monumentalen Werkes, massiv mit Forschungsfördermitteln unterstützt und von vielen Projektmitarbeitern verfasst, kann das neue Handbuch der Parteien zwar nicht heranreichen. Dafür bietet es dem Leser zwei große Vorteile: Die Artikel sind auf aktuellstem Stand und weisen die Prägnanz auf, die ein Handbuch für den Einstieg in eine Thematik bieten soll.

Den allgemeinen Teil des Bandes machen vier großangelegte Aufsätze aus, die Querschnittsthemen der Parteienforschung systematisch darstellen. Herausgeber Decker wirft im ersten Beitrag

einen Blick auf den Wandel der Parteiendemokratie. Dabei werden strukturelle Änderungen der (partei-)politischen Partizipation genauso dargestellt wie Veränderungen im institutionellen Kontext des Parteiensystems und im Wettbewerbsverhalten der Parteien selbst. Als Mittel gegen die zunehmende Politik- und Parteienverdrossenheit regt er die ergänzende Einführung direktdemokratischer Partizipationsformen an. Paul Lucardie gibt danach einen Überblick über die Typologisierung von Parteien, eine der geäußerten Erkenntnisquellen der Disziplin. Die Einteilungen in ideologische Parteienfamilien, funktionale Äquivalente, historisch-genetische Gruppen, Organisationstypen sowie die Verortung von Parteien in gesellschaftlichen Konfliktstrukturen werden dargestellt und diskutiert.

Heike Merten geht im dritten Beitrag auf die rechtlichen Grundlagen der Parteiendemokratie ein. Dabei stehen die grundgesetzliche Anerkennung der Parteien und die öffentlich-rechtliche Ausgestaltung des Parteienstatus im Vordergrund, aber auch auf ihre privatrechtliche Organisationsform wird eingegangen. Nicht zuletzt werden jene institutionellen Arrangements beschrieben, die maßgeblichen Einfluss auf den Parteienwettbewerb haben: das Wahlrecht, das Recht der Parteienfinanzierung sowie die Möglichkeit des Verbots von Parteien. Den allgemeinen Teil des Handbuchs schließt Oskar Niedermayer mit einem Aufsatz zur Entwicklung des bundesdeutschen Parteiensystems ab, die er insbesondere mithilfe verschiedener quantifizierbarer Systemeigenschaften beschreibt und näher qualifiziert.

Drei Viertel des Handbuchs macht der lexikalische Teil aus, der von „50 Plus“ bis zu „Zukunft für alle Kinder“ die 82 Parteien vorstellt, die seit 1982 bei mindestens einer Europa-, Bundestags- oder Landtagswahl 0,5% der Stimmen erhalten haben oder bereits auf allen drei Ebenen angetreten sind. Die Auswahl schließt damit nicht nur praktisch nahtlos an das Stöss'sche Handbuch an und ergibt im Verbund eine fast lückenlose Darstellung aller auch nur in geringem Maße relevanter Parteien, sie schafft auch eine solide Basis für die Forschung zu Kleinparteien, die bisher fast völlig ohne wissenschaftliche Betrachtungen

auskommen musste. Die Beiträge zu den bekannteren Parteien wurden von namhaften Spezialisten auf dem jeweiligen Gebiet verfasst. Die mangels zuverlässiger Quellen sicher nicht immer einfache Arbeit zu den Klein- und Kleinstparteien haben engagierte Nachwuchswissenschaftler übernommen. Als Referenzwerk dürfte dem Handbuch der deutschen Parteien in der praktischen Arbeit ein hoher Gebrauchswert zukommen.

*Tim Spier*

**Seyda Dilek Emek: Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention – Die Entwicklung europäischer Parteienverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts, München: Herbert Utz Verlag GmbH 2007. ISBN-13 978-3-8316-0648-1. 364 Seiten. € 63,00.**

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat sich in zahlreichen Entscheidungen über die Vereinbarkeit von nationalen Parteiverboten mit der Europäischen Menschenrechtskonvention auseinandergesetzt. Der Gerichtshof hat über die konkreten Verfahren hinaus Standards entwickelt, die auch in den übrigen Vertragsstaaten zukünftig im Rahmen von Parteiverboten zu beachten sind. Festgestellt wurde, dass für die Gestaltung der „Europäischen öffentlichen Ordnung“ auf Basis der Konventionen das Verbot politischer Parteien ein wichtiger Aspekt sei. Mit dem Rechtsinstrument des streitbaren Demokratieprinzips haben sich die Organe der Europäischen Menschenrechtskonvention bereits mehrfach beschäftigt. Die vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) entwickelten Standards sind nach Auffassung von Seyda Dilek Emek als ein Zeichen einer zunehmenden Europäisierung des Rechtsinstruments des Parteiverbotes auf der Ebene der Europäischen Menschenrechtskonvention zu werten. Auf diese Entwicklung wiesen auch die abweichenden Richter im Rahmen des Sondervotums gegen die Einstellung des NPD-Verbotsverfahrens durch das Bundesverfassungsgericht hin. Sie merken an, dass das Bundesverfassungsge-



richt sich im Falle einer Nichteinstellung des Verfahrens auch mit den europäischen Urteilen hätte auseinander setzen müssen<sup>1</sup>.

Die Münchner Dissertation von Seyda Dilek Emek hat es sich zum Ziel gemacht, die „Europäisierung des Parteiverbotes“ darzulegen. Vor dem Hintergrund des Modells der streitbaren Demokratie analysiert die Arbeit die nationalen Parteiverbotsstandards insbesondere in Deutschland und in der Türkei und spiegelt sie mit den europäischen Parteiverbotsstandards. Neben der Arbeit von Emek ist zu dieser Thematik das Buch von Katharina Kontopodi, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien, Baden-Baden 2007*, erschienen, sowie von Sarah Theuerkauf, *Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention – Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte unter Berücksichtigung der Rolle politischer Parteien in Europa*, Zürich/ Basel/ Genf 2006<sup>2</sup>. Die Vielzahl der zu diesem Thema neu erschienenen Bücher zeigt die Aktualität der Thematik.

Das Buch von Emek ist eine gute systematische Darstellung der Problematik des Verbots politischer Parteien auf nationaler Ebene und zeigt anschaulich die zunehmende Europäisierung dieses Rechtsinstrumentes. Die Wirkungen der Rechtsprechung des EGMR zu Parteiverboten auf das nationale Parteienrecht wird sehr anschaulich am Beispiel des türkischen Parteienrechts dargelegt.

Emek geht zunächst auf die Entwicklung der politischen Parteien und den Stand der Gewährleistungen der politischen Parteienfreiheit im nationalen Recht ein. Diesen Darstellungen folgt im zweiten Kapitel eine Auseinandersetzung damit, wie und warum politische Freiheiten durch ein Parteiverbot zu begrenzen sind. Hier setzt sich Emek mit dem Modell der streitbaren Demokratie auseinander. Die Entwicklung des Konzeptes der streitbaren Demokratie wird kurz erläutert und im Anschluss daran die rechtliche Umset-

zung dieses Modells dargelegt. Die Verankerung des streitbaren Demokratie Modells in der Verfassung, wie z.B. in Deutschland und in der Türkei, sei nicht selbstverständlich. Der Demokratieschutz in anderen Verfassungsordnungen, wie z.B. in Frankreich, erfolge verstärkt auf einfachgesetzlicher Ebene. Festzuhalten sei, dass sowohl die Art und Weise der rechtlichen Ausgestaltung der streitbaren Demokratie wie auch die in den einzelnen Rechtsordnungen als spezifische Substanz der Verfassung geschützten konstitutiven Elemente der jeweiligen Verfassungsordnung unterschiedlich ausfallen. Diese unterschiedliche Ausgestaltung geht darauf zurück, dass die demokratische Selbstverteidigung des Staates in engerem Zusammenhang mit seiner politischen und juristischen Tradition zu sehen ist. Der Aspekt einer unterschiedlichen Definition dessen, was als spezifische Substanz der Verfassung geschützt wird, wirft aus europäischer Perspektive Probleme auf. Notwendig ist die Festlegung von Schutzgütern, die für die Demokratie als unabdingbar angesehen werden (demokratischer Grundkonsens). Im dritten Kapitel wird die Rechtsprechung des EGMR zu nationalen Parteiverboten dargestellt und erörtert. Emek schließt aus der Rechtsprechung des EGMR, dass von der Partei eine konkrete Gefährdung der demokratischen Ordnung ausgehen muss<sup>3</sup>. Im vierten Kapitel werden die Wirkungen der Rechtsprechung des EGMR zu Parteiverboten auf das nationale Parteienrecht untersucht. Hier werden insbesondere die möglichen Wirkungen auf das deutsche Parteienrecht sowie die bereits feststellbaren Auswirkungen auf das türkische Parteienrecht dargestellt. Da der weitaus größte Teil der bisher vom EGMR zu nationalen Parteiverboten getroffenen Entscheidungen die Türkei betraf, bietet sich die Untersuchung der Auswirkungen dieser Rechtsprechung auf die türkische Parteienrechtsordnung an. Im türkischen Verfassungsrecht ist es seit Mitte der 1990er Jahre zu grundlegenden Reformen gekommen. Die Entscheidungen des EGMR sind dabei in erhebli-

<sup>1</sup> BVerfGE 107, 339 (394 ff.)

<sup>2</sup> Siehe die Kurzrezension zu Sarah Theuerkauf, *Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention 2006*, in diesem Heft S. 111 ff.

<sup>3</sup> So auch Kugelman, *Parteiverbote und EMRK*, in: Grewe/ Gusy (Hrsg.), *Menschenrechte in der Bewahrung*, 2005, S. 244 (269); gegen dieses zusätzliche Merkmal Koch, *Parteiverbote, Verhältnismäßigkeitsprinzip und EMRK*, in: DVBl. 2002, 1388 (1393).

chem Maße in die rechtliche und verfassungspolitische Diskussion um eine Liberalisierung des Parteienrechts eingeflossen und haben sie in erheblichem Umfang mitgestaltet. Anhand dieser vorgenommenen Reformen hat Emek sehr anschaulich die Wirkungen auf das nationale Parteienrecht dargelegt, die aus den von der Europäischen Menschenrechtskonvention ausgehenden Verpflichtungen für die Staaten folgen.

Das Buch von Emek schließt mit einem Resume ab. Hier wird die „Theorie der vierfachen Stufenfolge“ von Heinrich Triepel zur rechtlichen Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse der politischen Parteien, die im ersten Kapitel der Arbeit dargestellt wurde, erneut aufgegriffen und erweitert. Nunmehr sei eine fünfte Stufe erreicht: Die „Stufe der Europäisierung der politischen Parteien“.

Das Buch von Seyda Dilek Emek ist eine umfassende Abhandlung zur aktuellen Debatte über die nationalen Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention. Die intensive Auseinandersetzung mit der türkischen Parteiverbotsproblematik unter Heranziehung der türkischen einschlägigen Literatur ist vor dem Hintergrund des deutlichen Übergewichts der Entscheidungen des EGMR zu türkischen Parteiverbotsverfahren eine Bereicherung für die aktuelle Debatte.

*Dr. Heike Merten*

**Til Huber: Makler der Demokratie. Das Potenzial europäischer Parteien am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei Europas, Baden-Baden: Nomos 2007. ISBN 978-3-8329-2800-1. 124 Seiten. € 19,00.**

Mit seiner Studie legt Til Huber einen ersten Entwicklungsstandsbericht des Zusammenschlusses der sozialdemokratischen und sozialistischen Parteien Europas, der *Sozialdemokratischen Partei Europas* (SPE) nach dem Inkrafttreten der EU-Parteienfinanzierungsverordnung im Jahr 2004 vor. Von einem klassischen Funktionskatalog politischer Parteien ausgehend untersucht die Arbeit die aktuelle Gestalt der politischen Aktivitäten der SPE. Deutlich wird da-

bei, dass der 2004 erstmals in einer Kampfabstimmung gewählte SPE-Vorsitzende Poul Nyrup Rasmussen, vormals dänischer Ministerpräsident, darauf gedrängt hat, die Partei stärker als eigenständigen Akteur zu profilieren. Begünstigende Faktoren hierfür waren neben der durch die Verordnung ermöglichten finanziellen Emanzipation von der SPE-Fraktion im Europäischen Parlament auch der personelle und logistische Umbruch, den die Verordnung mit sich brachte. Setzte sich das SPE-Generalsekretariat früher aus Personal zusammen, das von der EP-Fraktion für sie abgestellt worden war, so ist nun eine eigenständige Personalauswahl möglich, die aber natürlich Rücksicht auf die Wünsche der Mitgliedsparteien nehmen muss.

Der Versuch, die SPE mit inhaltlichen Initiativen eigenständig zu profilieren, stieß recht schnell an die Grenze konfligierender Vorstellungen der Mitgliedsparteien. Nicht zuletzt wiederholte sich seit den neunziger Jahren ein bereits aus den siebziger Jahren bekanntes Verhaltensmuster: So zeigen sich SPE-Mitgliedsparteien in Regierungsverantwortung meist skeptischer gegenüber einer effektiven Aufwertung der Rolle der SPE gegenüber ihren Mitgliedsparteien. Indem Hubers Studie sich mehrfach auf die Einschätzung der SPE durch europapolitische Akteure der SPD bezieht, liefert sie konkrete Beispiele für diese Skepsis. War die SPD in alten Bonner Oppositionstagen eine der Wegbereiterinnen für die Gründung der SPE 1992, so scheint diese Euphorie mit ihrer Regierungsrolle seit 1998 merklich abgekühlt. Wie schon bei der ersten Regierungsbeteiligung 1969, so nimmt die Regierungs-SPD nun auch die transnationale sozialdemokratische Zusammenarbeit auf europäischer Ebene wieder vermehrt als zusätzliche Komplikation wahr, weniger als Kanal zur Maximierung sozialdemokratischer politischer Handlungsmöglichkeiten. Die in der EVP zusammengeschlossenen christdemokratischen und Volksparteien Europas haben sich demgegenüber bereits handlungsfähiger (bzw. -williger) gezeigt, wie ihr gemeinsames Vorgehen bei der Verhinderung Guy Verhofstadts als Kommissionspräsidenten 2004 deutlich machte. Bezeichnend ist aber auch hier, dass die Initiative dabei von der damals noch in

der Opposition befindlichen CDU-Vorsitzenden Angela Merkel ausging.

Hubers Fazit des „Potenzials“ der SPE nach Einführung der europäischen Parteienfinanzierung fällt denn auch gemischt aus. Während er begrenzte Erfolge der unter Rasmussen verfolgten Strategie der Eigenprofilierung und generell der Programmfunktion sieht, spielt die SPE nach wie vor kaum eine Rolle in der für politische Parteien meist als zentral betrachteten Wahlfunktion. Lightfoot<sup>4</sup> hat in seiner SPE-Studie dafür plädiert, diese konsequenterweise denn auch nicht als *office-seeking party*, sondern vielmehr als *policy-seeking party* zu analysieren, womit er durchaus an die vorhandene Forschung zur SPE der neunziger Jahre anknüpft.

Hubers Momentaufnahme der SPE folgt einem stringenten, nachvollziehbaren methodischen Ansatz und verdrängt auch nicht die skeptischen Einschätzungen, die teilweise aus den Interviews mit zentralen SPD-Akteuren auf europäischer Ebene durchscheinen. Bisweilen entsteht jedoch der Eindruck, dass in Brüssel die Parteienfinanzierungsverordnung als „Urknall“ europäischer Parteien aufgefasst wird. Darüber gerät in Vergessenheit, dass die europäischen Parteien, wie sie heute sind, schon Jahre vor der Verordnung ihre wesentlichen heutigen Charakteristika aufwiesen und bei Inkrafttreten der Verordnung 2004 mitnichten eine *tabula rasa*-Situation existierte.

Urs Lesse

**Eckhard Jesse/ Eckhart Klein (Hrsg.): Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland, Berlin: Duncker & Humblot 2007. ISBN 978-3-428-12624-8. 199 Seiten. € 86,00.**

Der jüngst erschienene Sammelband „Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland“, herausgegeben von Eckhard Jesse, Professor für Politikwissenschaft an der Technischen Universität Chemnitz, und Eckhart Klein, Prof-

essor für Staats-, Völkerrecht und Europarecht an der Universität Potsdam, vereint Beiträge von Historikern, Politikwissenschaftlern und Juristen zur Parteiendemokratie und zum Parteiensystem im vereinigten Deutschland. Es handelt sich um die Erträge der wissenschaftlichen Jahrestagung der Gesellschaft für Deutschlandforschung vom 3. und 4. März 2006 in Berlin.

Nach einer kurzen Einführung der Herausgeber folgt ein Beitrag von Marten Breuer, wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Juristischen Fakultät der Universität Potsdam. Breuer befasst sich mit der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990, der im überraschend schnell verlaufenden Prozess der Wiedervereinigung eine besondere Bedeutung zukam. In diesem Beitrag werden die rechtlichen Probleme der ersten gesamtdeutschen Wahl aufgearbeitet, namentlich das der bundeseinheitlichen Sperrklausel sowie das der Zulässigkeit von Listenverbindungen. Abschließend stellt Breuer die Frage nach den möglichen Folgen der Wahlen vom Dezember 1990 für das deutsche Parteiensystem.

Hieran schließt sich der Beitrag von Hans-Hugo Klein, ehemals Richter des Bundesverfassungsgerichts, zum Thema „Überhangmandate und Grundmandatsklausel im Bundestagswahlrecht“ an. Die Thematik hat unter dem Aspekt der Wahlrechtsgleichheit, aber auch in der politischen Praxis hohe Bedeutung. Überhangmandate können Mehrheiten sichern, wie das 1994 für die christlich-liberale Regierung galt, drei Direktmandate den Einzug in den Bundestag unter Umgehung der eigentlichen Sperrklausel eröffnen, wie das 1994 bei der PDS der Fall gewesen ist. Diese Bestimmungen sind auch für die Fortentwicklung des Parteienspektrums bedeutsam.

Nikolaus Wertz, Politikwissenschaftler an der Universität Rostock, und Florian Hartleb, Politikwissenschaftler an der Universität Chemnitz, haben sich der Besonderheiten des Parteienspektrums in den neuen und alten Ländern angenommen und Gemeinsamkeiten und Unterschiede näher herausgearbeitet.

Eckhard Jesse hat sich mit der Thematik „Koalitionsaussagen der Parteien vor Bundestagswahlen“ befasst. Er geht der Frage nach, ob die Par-

<sup>4</sup> Simon Lightfoot, *Europeanising Social Democracy? The Rise of the Party of European Socialists*, London: Routledge 2005.

teien in der Vergangenheit bei Bundestagswahlen im Wahlkampf Koalitionsaussagen getroffen haben. Das war meistens der Fall. Stets hatte einer der beiden großen Parteien – mit Ausnahme von der ersten Bundestagswahl – mit einer kleinen Kraft die absolute Mehrheit der Stimmen. Bei der Bundestagswahl 2005 erreichte weder die Union mit der FDP, noch die SPD mit den Grünen eine absolute Mehrheit der Mandate. Sollten in Zukunft Dreierbündnisse notwendig werden, so stellt sich die Frage, ob die Parteien vor der Wahl eine Koalitionsaussage wagen wollen und sollen.

Der Politikwissenschaftler Gerd Strohmeier, Privatdozent an der Universität Passau, hat sich der Thematik „Moderne Wahlkämpfe unter besonderer Berücksichtigung der Bundestagswahlkämpfe seit 1998“ angenommen. Er arbeitet die Kennzeichen moderner Wahlkämpfe am Beispiel der letzten drei Bundestagswahlen heraus. Diese sind stark an den Wechselwählern ausgerichtet, weil die Bindung der Wähler an die Parteien zunehmend nachlässt. Die Mediatisierung spielt eine immer bedeutendere Rolle. Auch ist die Professionalisierung, Kommerzialisierung und Externalisierung des Wahlkampfmanagements gestiegen.

Der Thematik „Große Koalitionen in Deutschland“ hat sich der Direktor der Bayerischen Landeszentrale für politische Bildungsarbeit, Peter März, angenommen. Er betrachtet die unterschiedlichen Ausgangskonstellationen der beiden bisher in Deutschland gebildeten großen Koalitionen. Er wirft die Frage auf, ob das jetzige Bündnis ähnlich wegweisende Reformen zustande bringt und ob die große Koalition erneut der Ausgangspunkt für den Wandel des Parteiensystems sein wird.

Abschließend erörtert Hans Herbert von Arnim, emeritierter Professor an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, das Thema „Parteien in der Kritik“.

*Dr. Heike Merten*

**Oskar Niedermayer/ Richard Stöss/ Melanie Haas (Hrsg.), Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006. ISBN 978-3-531-14111-4. 581 Seiten. € 39,90.**

In Anschluss an eine Tagung des Arbeitskreises Parteienforschung der DVPW haben die Herausgeber einen Band vorgelegt, der aktuelle Studien der westeuropäischen Parteiensysteme aus der Feder jeweiliger Landesexperten zusammenfasst. Auch wenn die diesbezügliche Tagung bereits ein paar Jahre zurückliegt, so decken die Beiträge doch in der Regel den jüngsten Zeitraum bis 2005 ab. Die meisten Aufsätze enden somit in einer Periode, in der die Dominanz sozialdemokratischer Parteien in den westeuropäischen Regierungen nach ihrem Höhepunkt 1999 zu einem eindeutigen Ende gekommen war. Vor dem Hintergrund längerfristiger Expertise zu den jeweiligen nationalen Parteiensystemen werden die anschließenden Wahlerfolge und Regierungsübernahmen durch christdemokratische und konservative Parteien jedoch von den meisten Autoren nicht als eine neue Dominanzära interpretiert – eine Versuchung, zu der es 2001/2002 durchaus Anlass gab.<sup>5</sup> Vielmehr wird der „Pendelrückschlag“ zumeist als Bestätigung eines Musters langfristig alternierender Mehrheiten gedeutet. Es wird also kein Epochenbruch, keine „Gesamttransformation“ der Parteiensysteme diagnostiziert, sondern eine relative Stabilität des Parteienwettbewerbs.

Die Länderbeiträge weisen in der Mehrzahl einen zeithistorischen Aufbau auf – das angeführte Datenmaterial variiert demgegenüber. Nahezu durchgehend behandeln die Länderstudien aber die Frage nach den das jeweilige Parteiengefüge bestimmenden politischen Konfliktlinien und weiteren, die Wahlentscheidungen in den Ländern bestimmenden Determinanten, wobei zumeist sozialstrukturelle Faktoren herangezogen werden. Die Diagnose relativer Stabilität trotz jüngster Konjunkturen von Protestparteien wird auch insgesamt für die Nachkriegsperiode

<sup>5</sup> So kam es 2001/2002 zu Regierungswechseln von sozialdemokratisch zu konservativ geführten Regierungen in Italien, Norwegen, Dänemark, Frankreich, Portugal und den Niederlanden.

gezogen, mit der signifikanten Ausnahme Italiens. Zwar vereinen heute fast durchweg die jeweiligen Parteiensysteme bestimmenden *catch-all-parties* eine deutlich geringere Zahl von Wählern und Mitgliedern auf sich, sie sind jedoch nach wie vor die zentralen Akteure bei Regierungsbildungen. Neue Parteien, wie sie seit den siebziger Jahren zuerst in Skandinavien in die lange „eingefrorenen“ Parteiensysteme Europas einziehen konnten, haben die lange dominierenden politischen Konfliktlinien abgeschwächt und um neue Dimensionen ergänzt, und nicht zuletzt die Fragmentierung von Parlamenten (und Regierungskoalitionen) erhöht. In den meisten westeuropäischen Parteiensystemen ist die sozioökonomische Links-Rechts-Unterscheidung das primäre, Wahlentscheidungen beeinflussende Orientierungsraster geblieben, neue Konfliktlinien wie die zwischen libertär-postmaterialistischen und autoritär-traditionellen Einstellungen haben sich jedoch in neuen Parteien niedergeschlagen. Vor allem in Nord- und Westmitteleuropa haben diese bisweilen auch Einfluss auf die Mehrheitsbildung erlangt. Demgegenüber weisen die späten Demokratien Griechenlands, Portugals und Spaniens – neben dem aufgrund des Mehrheitswahlrechts eine Sonderstellung einnehmenden Vereinigten Königreich – die relativ geringste Fragmentierung der Parteiensysteme auf.

Den abschließenden Teil des Bandes nehmen länderübergreifende Betrachtungen zur Koalitionsforschung, der Rolle der Parteienfinanzierung sowie zu rechtsextremen Parteien in Europa ein. Wie Saalfeld darlegt, hat die Koalitionsforschung in Westeuropa gezeigt, dass die klassische Annahme vor allem kurzfristiger materieller Motive, etwa die Besetzung von Regierungsämtern durch die eigene Partei, bei der Koalitionsbildung zu kurz greift. Jüngere Ansätze, auch das Interesse an der Durchsetzung politischer Programmatik und vor allem die individuelle Struktur des parlamentarischen Parteiensystems in die Prognose der (Koalitions-)Regierungsstabilität zu integrieren, haben zum Teil unerwartete Ergebnisse gezeigt. So erweisen sich weder die ideologische Nähe der Koalitionspartner noch der Einschluss der Medianpartei, d.h. des

in der Mitte der Parteidebatte stehende „Zünglein an der Waage“, als förderlich für die Regierungsstabilität.

Auch Naßmacher widerspricht in ihrer Untersuchung der Entwicklung der Parteiensysteme nach Einführung öffentlicher Parteienfinanzierung früheren Annahmen. So hat staatliche Parteienfinanzierung dort, wo sie keine prohibitiven Eintrittshürden beinhaltet, nicht etwa die existierenden Parteiensysteme „versteinert“; vielmehr ging sie mit dem Aufkommen zahlreicher neuer Parteien in mehreren Ländern einher.

Stöss' abschließende separate Betrachtung der rechtsextremen Parteienfamilie erscheint vor dem Hintergrund des gouvernementalen Aufschwungs rechtspopulistischer Parteien zu Beginn des Jahrzehnts – Regierungsbeteiligungen bzw. Tolerierung von Minderheitenregierungen in Österreich, Norwegen, Portugal, Italien, Dänemark – besonders gerechtfertigt. Trotz seiner Unterscheidung dreier Intensitätsstufen rechtsextremer bzw. rechtspopulistischer Parteien wird aus dem Beitrag deutlich, wie fließend sich vor allem die jüngst elektoral und gouvernemental relevanten Parteien zwischen diesen Stufen bewegt haben. Kaum überraschen kann, dass die eher „gemäßigten“ Rechtsparteien sich zumeist als am erfolgreichsten erwiesen haben.

Der Natur des Übersichtsbandes entsprechend, versammelt der vorliegende Band Länderstudien teilweise sehr unterschiedlicher Länge und Herangehensweisen in der Darstellung des jeweiligen nationalen Parteiensystems. Während einzeln die Ausgliederung von Informationen in Fußnoten etwas reduziert werden könnte, bieten die Beiträge in der Regel gut lesbare historische Überblicke über die Parteiensystementwicklung in Westeuropa. Sowohl als erster Einstieg als auch als Nachschlagewerk sind „Die Parteiensysteme Westeuropas“ daher empfehlenswert.

*Urs Lesse*

**Oskar Niedermayer (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008. ISBN 978-3-531-15245-5. 222 Seiten. € 34,90.**

Mit diesem Sammelband wird die von Oskar Niedermayer initiierte Reihe von parteiensoziologischen Beobachtungen des Zustands und der Entwicklung des deutschen Parteiensystems fortgesetzt. Wie schon für die Bundestagswahl 1998 und 2002 liegt rund zwei Jahre nach der letzten Wahl ein Band vor, der neben einem einführenden Beitrag des Herausgebers, der die Gesamtentwicklung des Parteiensystems im Auge hat, vor allem Einzeldarstellungen zu den relevanten Parteien enthält, jeweils verfasst von Autoren mit Expertise auf dem jeweiligen Teilgebiet. Der Band grenzt sich von den anderen Sammelbänden, die regelmäßig anlässlich von Bundestagswahlen erscheinen, vor allem dadurch ab, dass ihm eine qualitative Herangehensweise mit Schwerpunkten auf Wahlkampfstrategie und Innenleben der Parteien zu Eigen ist. Hier stellen die Beiträge oft einen sehr aktuellen Forschungsstand zu den Einzelparteien dar, den die unregelmäßig erscheinenden Monographien zu den Einzelparteien zumeist nicht bieten können.

Den Beginn macht Oskar Niedermayers Beitrag zur Gesamtentwicklung des Parteiensystems, indem er seine bereits früher geäußerte These von der Genese eines „fluiden Fünfparteiensystems“ erneut bekräftigt. Fluide ist in diesem Sinne weniger die Zahl der etablierten Parteien – Niedermayer geht davon aus, dass sich an der Bundestagspräsenz der fünf Parteien CDU/CSU, SPD, FDP, Linke und Bündnis 90/Die Grünen in absehbarer Zeit nichts ändern wird –, fluide ist vielmehr die Struktur des Wettbewerbs, insbesondere das Koalitionsverhalten der Parteien untereinander geworden. Hatte sich nach der viele Jahrzehnte währenden Koalitionskonstellation einer Volkspartei mit jeweils der FDP als „Zünglein an der Waage“ seit den 1990er Jahren mit der Option einer rot-grünen Koalition auf Bundesebene ein Lagermodell durchgesetzt, das jeweils die Zusammenarbeit einer Volkspartei mit einem festen kleineren Partner zum Inhalt hatte, so hat sich eben diese Struktur des Parteienwettbewerbs spätestens mit der Bundestagswahl

2005 überholt. Zweierkoalitionen dieses Typs sind auch nach aktuellen Umfragen nicht mehr möglich, Dreierkoalitionen werden wahrscheinlicher, wenn die Große Koalition nicht zur Dauereinrichtung werden soll.

An den einführenden Beitrag schließen sich die Einzelbetrachtungen der Volksparteien an. Ulrich von Alemann und Tim Spier betonen in ihrem Aufsatz zur Situation der SPD neben den Gründen, die zu ihrer derzeitigen Unterlegenheit gegenüber den Unionsparteien geführt haben, vor allem die Möglichkeiten, die sich in einer nach neuen pragmatischen Koalitionsoptionen suchenden Zeit für die Sozialdemokraten bieten: Sie hat auf Landesebene bereits mit allen Bundestagsparteien koalitiert und damit die Pivotalposition im derzeitigen Parteiensystem inne – an ihr führt nur der unwahrscheinliche Weg einer schwarz-gelb-grünen Jamaikakoalition vorbei. Für den Zustand der CDU betont Josef Schmid die Risiken, die ihr Wahlsieg mit sich bringt: Die „Zentrifugalkräfte im Unionslager“, die er im Anschluss an den Parteienforscher Franz Walter identifiziert, drohen in deutlich sichtbare innerparteiliche Konflikte zu münden. Ein Fall für sich ist die dritte Volkspartei CSU, die zwar weiterhin in Bundes- wie Landtagswahlen in Bayern Traumergebnisse einfährt, mit dem Abgang Edmund Stoibers aber eine Zäsur durchmacht, die sie zu einer zumindest personellen Neuorientierung zwingt.

Für die kleinen Parteien macht Melanie Haas mit den Bündnisgrünen den Anfang. Sie beschreibt, wie die einstige „Anti-Parteien-Partei“ ihre Mühe hatte, sich von der Regierungsverantwortung zu lösen und wieder in der Opposition anzukommen. Es wird deutlich, wie sich in den grünen Parteiflügeln eben jene Konfliktlinie zwischen Wirtschaftsliberalismus und Sozialstaatlichkeit zeigt, die auch die beiden bundesweiten Volksparteien prägt, und dazu führt, dass die Grünen im Gegensatz zur FDP und der Linken deshalb eben nicht auf Gedeih und Verderb einem Lager verschrieben bleiben müssen. Hans Vorländer befasst sich im Anschluss daran mit den Liberalen, die zwar mit Westerwelle den Oppositionsführer gegen die Große Koalition stellen, aber dennoch vor schwerwiegenden Pro-

blemen stehen. Mit einem seriösen und unspektakulären Wahlkampf wiederholte die FDP nicht die Fehler ihres „Spaßwahlkampfes“ 2002 und wurde zur stärksten Kraft in der Opposition – nicht zuletzt durch Wählerzuspruch von einstigen Unionswählern, denen die Aussicht einer Großen Koalition nicht mundete. Wegen des derzeitigen Fehlens einer schwarz-gelben Regierungsmehrheit stehen die Liberalen aber vor einem strategischen Dilemma: Bleiben sie in der Opposition und stabilisieren ihre Wahlergebnisse oder öffnen sie sich anderen Koalitionsoptionen – mit der absehbaren Konsequenz Wählerstimmen zu verlieren.

Die Reihe der Portraits der Bundestagsparteien schließt die Darstellung des Newcomers der Bundestagswahl 2005 ab: der Linken. Gero Neugebauer und Richard Stöss schildern den gemeinsamen Wahlantritt der ostdeutschen Milieupartei PDS und der SPD-Abspaltung WASG sowie den folgenden Fusionsprozess der beiden Parteien. Gerade die parteisozilogische Betrachtung der Strömungen in beiden Parteien erreicht dabei eine Detailfülle, an der sich künftige wissenschaftliche Darstellungen zur Partei messen lassen müssen. Der abschließende Beitrag von Eckard Jesse widmet sich schließlich der einzigen Partei im rechtsextremen Spektrum, der aktuell überhaupt Chancen auf einen Einzug in den Bundestag zugeschrieben werden: der NPD. Nach zwei erfolgreichen Landtagswahlkämpfen in Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern machte sich die Partei im Bündnis mit der DVU zumindest Hoffnung auf einen weiteren Erfolg auf der Bundesebene. Der blieb zwar mit 1,6% der Zweitstimmen in der erhofften Höhe aus, stellt aber dennoch das beste Ergebnis der NPD seit 1969 dar. Jesse prophezeit der Partei jedoch keine rosigen Aussichten, sollte ihr es in den nächsten Jahren nicht auch gelingen, im Westen der Republik Fuß zu fassen.

*Tim Spier*

**Hendrik Reffken: Politische Parteien und ihre Beteiligung an Medienunternehmen – Eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher Sicht, Baden-Baden: Nomos 2007. ISBN 978-3-8329-3107-0. 455 Seiten. € 86,00.**

Seitdem es Parteien gibt bedienen diese sich der öffentlichen Medien, um sich der Bevölkerung zu präsentieren und ihrem ureigensten Auftrag nachzugehen: Dem Mitwirken an der politischen Willensbildung des Volkes. Aber wie viel Willensbildung verträgt ein Volk?

Haben sich die Parteien anfangs noch darauf beschränkt, ihre Auffassungen und Ansichten in hauseigenen Presseerzeugnissen<sup>6</sup> kundzutun, oder darauf, die Medien zu Werbefeldzügen zu gebrauchen – insbesondere in Wahlkampfphasen –, so ist ihre Einflussnahme auf das von den Medien Ausgestrahlte mittlerweile subtiler und weniger plakativ geworden. Parteien beteiligen sich an Medienunternehmen nunmehr als Gesellschafter und dies auch mittelbar über komplizierte Treuhandverhältnisse, so dass die Frage berechtigt erscheint: Merkt das Volk noch, wie sein Wille gebildet wird?

Einige Bundesländer, wie beispielsweise Niedersachsen und Hessen, haben vor diesem Hintergrund gesetzliche Regelungen erlassen, welche die Beteiligung von Parteien an Medienunternehmen erheblich beschränken<sup>7</sup>. Dies wiederum erscheint unter dem Aspekt der den Parteien verfassungsrechtlich zustehenden Rundfunkfreiheit bedenklich. Und sie führten zu einem derzeit vor dem BVerfG anhängigen Verfahren<sup>8</sup>, in welchem das BVerfG über die Vereinbarkeit der Landesregelungen Hessens mit dem GG entscheiden muss. Der Ausgang des Verfahrens lässt auf eine grundsätzliche und klärende Stellungnahme des Gerichts zur mittlerweile unüberschaubar gewordenen rechtlichen Materie der Medienbeteiligung von Parteien hoffen.

Tatsächlich ist dieses Rechtsgebiet nicht nur durch bisher offen gebliebene verfassungsrechtliche Fragestellungen gekennzeichnet, sondern auch durch einen undurchsichtigen Regelungs-

<sup>6</sup> Wie z.B. die SPD in „Vorwärts“.

<sup>7</sup> Vgl. § 6 NMedienG; § 6 HPRG.

<sup>8</sup> BVerfG - 2 BvF 4/03 -.

komplex im einfachgesetzlichen Recht. Parteien, welche eine direkte oder indirekte Beteiligung an Medienunternehmen anstreben oder unterhalten, haben dabei sowohl Parteien- und Medienrecht, als auch allgemeine zivilrechtliche, wirtschafts- und kartellrechtliche Vorschriften zu beachten.

Eine Orientierungshilfe bietet hier das Buch von Hendrik Reffken „Politische Parteien und ihre Beteiligung an Medienunternehmen“.

In seiner sehr ausführlichen, 455 Seiten umfassenden, Zusammenstellung gibt er einen umfassenden Überblick über alle Facetten dieser Thematik und erreicht eine vollständige Aufarbeitung des aktuellen Diskussionstandes.

Nach einer detaillierten, der Fragestellung angemessenen, Einführung in die benötigten Begrifflichkeiten, die historische Entwicklung und einer Auflistung der aktuellen Beteiligung von Parteien an Medienunternehmen, beleuchtet Reffken die existierenden einfachgesetzlichen Regelungen und würdigt sie kritisch.

Den Schwerpunkt seiner Arbeit bildet allerdings ein Überblick über die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Medienbeteiligung durch Parteien. So leitet er beispielsweise die Verfassungswidrigkeit eines absoluten Beteiligungsverbots für Parteien an Medienunternehmen ab, zeigt Kriterien für eine taugliche Beteiligungsbeschränkung auf und beschäftigt sich mit den Gesetzgebungskompetenzen für die entsprechenden Regelungen.

Interessanterweise wirft Reffken dabei die Frage nach der verfassungsrechtlichen Stellung der Medienunternehmen mit Parteibeteiligung ihrerseits auf. Insbesondere bei der derzeit existierenden mittelbaren Beteiligung herrscht keine Klarheit über eine etwaige Zugehörigkeit der Unternehmen zum rechtlichen Dunstkreis der Partei. Wie muss die Partizipation einer Partei an einem Unternehmen ausgestaltet sein, um es als Parteiunternehmen zu klassifizieren? Mit der Folge, dass es z.B. bei einem Parteiverbot dasselbe Schicksal erleidet wie die Partei. Für eine Beurteilung der Unternehmen nach dieser Fragestellung entwickelt Reffken eine Gesamtschau, die aus einem Zusammentragen von allen bisher

in Rechtsprechung und Literatur aufgeworfenen Kriterien besteht. Er kommt dabei zu dem Ergebnis, dass Art. 21 GG nicht auf die im Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Diskussion stehenden Medienunternehmen, also solche mit einer mittelbaren Beteiligung, anzuwenden sei.

Abschließend bleibt damit festzuhalten, dass das Buch von Hendrik Reffken hält was sein Umfang verspricht; nämlich eine umfassende und vollständige Abhandlung zur aktuellen Debatte über die Beteiligung von Parteien an Medienunternehmen zu sein.

Zur Einarbeitung aber auch zur Orientierung in dieser Thematik bietet es einen guten Leitfaden. Die hoffentlich auch in den letzten Punkten Klarheit verschaffende Entscheidung des BVerfGs bleibt weiterhin mit Spannung abzuwarten.

*Antje Sadowski*

**Thomas Saalfeld: Parteien und Wahlen, Baden-Baden: Nomos 2007. ISBN 978-3-8329-1064-8. 350 Seiten. € 21,90.**

Thomas Saalfelds Einführung in die Parteienforschung bietet einen kompakten, aber dennoch umfassenden Überblick über die Entwicklung und den aktuellen Stand der Disziplin. Ausgangspunkt für die Darstellung ist die Annahme einer dem ökonomischen Wettbewerb ähnelnden marktformigen Parteienauseinandersetzung, in der die Parteien als Akteure nicht primär von einem „aufopfernden Bürgersinn“, sondern vielmehr dem Motiv der Maximierung des Eigennutzes geleitet werden. Der Band profitiert erheblich von der konsequent vergleichenden Betrachtung der Phänomene „Parteien und Wahlen“. Dieser ständige Blick über den Tellerrand beugt nicht zuletzt einer irreführenden Einschätzung des „superrepräsentativen“ – also an direktdemokratischen Partizipationsmöglichkeiten des Volkes eher armen – bundesrepublikanischen Systems als „Normalfall“ vor. Gleichzeitig wird so der eigentliche Kern der behandelten Forschungsobjekte genauer herausgearbeitet als dies eine auf nur ein nationales politisches System bezogene Einführung leisten könnte.



Am Anfang der Darstellung werden die bestimmenden Parameter von Wahlrecht und Wahlsystem identifiziert und ihre Wirkungsweise diskutiert. Deutlich wird, dass jenseits der vermeintlichen Dichotomie „Mehrheitswahlrecht vs. Verhältniswahlrecht“ zahlreiche Mischformen existieren, die durchaus in der Lage sind, Vorzüge der personalisierten Wahl mit denen einer „gerechten“ proportionalen Repräsentation zu verbinden.<sup>9</sup> Die periodisch in Deutschland aufflammende (zumeist schnell wieder verstummende) Debatte um eine Änderung des Wahlrechts könnte erheblich fruchtbarer werden, würde sich ihr Blick verstärkt auf Optionen jenseits der altbekannten Pole USA/Großbritannien (relatives Mehrheitswahlrecht) und „Weimar“ (Verhältniswahlrecht) richten. So zeigen Irland sowie in jüngster Zeit Schottland und Wales mit den Systemen der *single transferable vote* bzw. der *alternative vote* sehr viel interessantere Ansätze, die aber in der deutschen öffentlichen Debatte bislang ignoriert werden.

Im Anschluss werden neben der *cleavage*-Theorie zentrale Erklärungsansätze des Wahlverhaltens, die politikwissenschaftlichen Klassifikationsansätze für Parteien sowie die Entwicklung des Verhältnisses von Parteien und Staat dargestellt. Breiten Raum nimmt schließlich die Auseinandersetzung mit der Rolle von Parteien in den politischen Arenen von Exekutive und Legislative ein. Saalfelds neoinstitutionalistische Herangehensweise schlägt sich nicht zuletzt in der ausführlichen Auseinandersetzung mit dem aktuellen Stand der Koalitionsforschung nieder. Erneut wird durch den internationalen Vergleich deutlich, wie komplex sich das Agieren der Parteien trotz vermeintlich ähnlicher institutioneller Rahmenbedingungen in parlamentarischen Demokratien gestaltet. So erweist sich die in Deutschland weit verbreitete pauschale Verteufelung von Minderheitsregierungen als fragwürdig, hält man sich deren bemerkenswerte Stabilität in den nordischen Demokratien vor Augen.

<sup>9</sup> Wie auch der Autor deutlich macht, handelt es sich beim bundesdeutschen System der „personalisierten Verhältniswahl“ eben nicht um ein wirkliches Mischsystem, da der bestimmende Grundcharakter der Verhältniswahl nur in Ausnahmefällen von der relativen Mehrheitswahl in Wahlkreisen modifiziert wird.

Der Autor verfolgt in der vorliegenden Einführung in die Parteienforschung eine äußerst zugängliche Darstellungsweise. Zentrale Begriffe werden an hervorgehobener, leicht wiederauffindbarer Stelle allgemeinverständlich eingeführt, die eingeführten Lehrinhalte mit umfangreichem, dennoch stets passendem Datenmaterial veranschaulicht und belegt. Abschließend wird jedes Kapitel in wenigen Punkten zusammengefasst, mit ausgewählten Literaturhinweisen ergänzt sowie mit „Wiederholungsfragen“ zur Selbstkontrolle versehen. Der Band eignet sich damit hervorragend für den Einstieg in die Parteienforschung. Sehr wenige sachliche Fehler<sup>10</sup> und ein offenbar etwas flüchtiges Lektorat des Skriptes fallen demgegenüber kaum ins Gewicht. Saalfelds Verbindung von allgemeinverständlicher Einführung in „Parteien und Wahlen“ mit einem konsequenten ländervergleichenden Ansatz erweist sich als äußerst gut lesbar und sollte bei jeder und jedem, der auch nur ein Anfangsinteresse für das Themenfeld mitbringt, auf positive Resonanz stoßen.

Urs Lesse

**Sarah Theuerkauf: Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention – Analyse der Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte unter Berücksichtigung der Rolle politischer Parteien in Europa, Zürich, Basel, Genf: Schulthess Juristische Medien AG 2006. ISBN 372555272X. 284 Seiten. € 55/ SF 76.**

Es ist ein Wesenszug der Demokratie, dass sie auch ihren Feinden Freiheiten gewährt. Diese Freiheiten werden in einer Demokratie allerdings niemals grenzenlos gewährt. Man spricht von einer „streitbaren“ oder „wehrhaften“ Demokratie. Zum einen geht es um die Verteidigung der Demokratie vor inneren und äußeren Feinden, andererseits geht es um die Ausschaltung der Feinde der Demokratie aus dem politischen Prozess. Wehrhafte Demokratie schützt die Grundfreihei-

<sup>10</sup> Diese betreffen jedoch ausnahmslos die Fülle von konkreten parteipolitischen Beispielen aus der jüngsten Geschichte, nicht die Darstellung der theoretischen Grundlagen.

ten der Bürger auf der einen Seite, die Limitierung staatlicher Macht und das Funktionieren demokratischer Prozesse auf der anderen Seite. Schon dies zeigt das Spannungsfeld zwischen der Freiheit, die Freiheit zu beseitigen, und der Unfreiheit, eine gegebene Ordnung in Frage zu stellen. Zwischen beiden Extrempolen muss ein Ausgleich gefunden werden.

Neben den innerstaatlichen Grundrechten entfalten die Freiheitsverbürgungen der Europäischen Menschenrechtskonvention in den Vertragsstaaten Wirkung zugunsten von Einzelnen, die sich für oder gegen eine bestimmte Staatsform einsetzen, oder zugunsten von Gruppen, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung eines Staates vorgehen wollen. Im Hinblick auf Maßnahmen zur Verteidigung der demokratischen Ordnung gegen politische Parteien, die wesentliche Grundlagen dieser Ordnungen angreifen, ist als Prüfungsmaßstab die Europäische Menschenrechtskonvention heranzuziehen. Gegen demokratiefeindliche, extremistische politische Parteien kann ein Staat mit dem Mittel des Parteiverbotes vorgehen. Die Verbote müssen jedoch den Anforderungen der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) gerecht werden. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat in diversen Urteilen Stellung genommen zu nationalstaatlich ausgesprochenen Parteiverboten, insbesondere in der Türkei. Der Gerichtshof stellt fest, dass die Demokratie die einzige mit der Konvention vereinbare Staatsform sei. Den Demokratiebegriff entwickelt der Gerichtshof aus der Voraussetzung des jeweiligen Abs. 2 der Artikel 8-11 EMRK. Eingriffe in diese Menschenrechte seien „notwendig in einer demokratischen Gesellschaft“. Da die EMRK nicht den Grundrechtsteil einer Gesamtverfassung bildet, beinhaltet sie keine direkten staatsorganisationsrechtlichen Aussagen. Zielbestimmungen wie Art. 20 GG enthält die EMRK nicht, so dass der Gerichtshof auf das Auslegungsmaterial angewiesen ist, das die Freiheitsrechte und ihre Einschränkungstatbestände bieten. Der Ansatz der Konvention liegt in der Gewährung von Freiheit, materielle objektive Vorgaben sind allerdings in der Präambel angesprochen, die aber für sich alleine genommen keine

Bindungswirkung entfaltet. Nach Ansicht des Gerichtshofes ist die Auflösung einer politischen Partei zulässig, wenn eine Gefahr für das demokratische Regierungssystem unmittelbar bevorsteht, die Handlungen und Äußerungen der Führer und Mitglieder auch der Partei in ihrer Gesamtheit zurechenbar sind und sich daraus ein eindeutiges Gesamtbild eines von der politischen Partei vertretenen Gesellschaftsmodells ergibt, das gegen die Konzeption einer demokratischen Gesellschaft verstößt. Die Auflösung einer Partei kann zur Verteidigung der verfassungsmäßigen Ordnung eines Staates gerechtfertigt sein. Allerdings behält sich der Gerichtshof eine Kontrolle der staatlichen Maßnahmen auf ihre Vereinbarkeit mit den Menschenrechten der EMRK vor, die zu einer weitgehenden Überprüfung der Funktionsweise der Demokratie im betreffenden Mitgliedsstaat und der Wirkkraft von Rechten im einzelnen führen kann. Der Gerichtshof konstituiert die Konvention als System streitbarer Demokratie.

Dieses juristisch überaus spannenden Themas hat sich die Freiburger Dissertation von Sarah Theuerkauf angenommen. Sie analysiert die einschlägige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zu Parteiverboten und formuliert die Grundsätze, die sich daraus für nationale Parteiverbote ergeben. Neben der Arbeit von Theuerkauf ist zu dieser Thematik das Buch von Katerina Kontopodi, *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien*, Baden-Baden 2007, erschienen, sowie von Seyda Dilek Emek<sup>11</sup>, *Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention – Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts*, München 2007. Der Reigen der Neuerscheinungen zeigt die Aktualität der Thematik.

Das Buch von Theuerkauf bietet eine gute Orientierungshilfe und eine umfassende Zusammenstellung und Analyse der Rechtsprechung von EGMR und EKMR zu Verboten politischer Parteien.

<sup>11</sup> S. hierzu die Rezension in diesem Heft, S. 102 ff.

Nach einer sehr kurzen Einführung in die Problematik setzt sich Theuerkauf mit dem Menschenrechtsschutz im System der EMRK auseinander. In diesem Kapitel werden die Grundlagen erarbeitet, die einen effektiven Grundrechtsschutz im internationalen Bereich ermöglichen. Im darauf folgenden Kapitel wird ein Überblick über Begriff, Struktur, Funktion und Bedeutung politischer Parteien gegeben. Dies auf nationaler, wie auch auf europäischer Ebene. Am Ende dieses Kapitels (S. 117 ff.) unternimmt Theuerkauf eine Analyse der Bedeutung und Funktion von Parteiverboten, sowie eine kritische Beleuchtung des Instruments des Parteiverbotes. An dieser Stelle wäre eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Problematik der „wehrhaften Demokratie“ wünschenswert gewesen. Daran schließt sich ein europäischer Vergleich der Verbotsmöglichkeiten von politischen Parteien an. Bei der Darstellung der Regelung einer Verbotsmöglichkeit in einfachen Gesetzen wäre es interessant und hilfreich gewesen, die einfachgesetzlichen Regelungen nach ihren Zielrichtungen hin zu gruppieren. Beispielhaft soll hier auf Großbritannien hingewiesen werden, dort besteht die Möglichkeit für Vereinigungen, die einen terroristischen Hintergrund haben. In diesem Zusammenhang wäre es interessant gewesen, zu erfahren, nach welchen Kriterien beurteilt wird, wann ein terroristischer Hintergrund vorliegt. Interessant ist die aufgeworfene Frage nach einem „europäischen“ Parteiverbot. Der Vollständigkeit halber wird auch auf die Richtlinien der Venedig-Kommission des Europarates hingewiesen. Im Jahre 1999 hat die Venedig-Kommission auf der Basis der bis dahin ergangenen Rechtsprechung des EGMR und einer rechtsvergleichenden Studie über die Regelungen in insgesamt 40 Staaten sieben Leitlinien für das Verbot und die Auflösung politischer Parteien und ähnlicher Maßnahmen aufgestellt.

Nach diesen grundlegenden Darstellungen folgt der eigentliche Kern der Arbeit mit der Analyse der Rechtsprechung von EGMR und EKMR zu Verboten politischer Parteien. Hier erfolgt eine komplette Darstellung und Aufarbeitung der bisher ergangenen Entscheidungen.

Im Anschluss an diesen Überblick und als Zusammenfassung der Erkenntnisse erfolgt eine Prüfung einer fiktiven Beschwerde einer politischen Partei bzw. ihrer Mitglieder im Anschluss an ein nationales Parteiverbot. Die Ausführungen folgen dabei einem Prüfungsschema, das für vom Gerichtshof zukünftig zu entscheidende Parteiverbotsfälle herangezogen werden kann. Im vorletzten Kapitel hat Theuerkauf aus den insgesamt zehn Urteilen des EGMR sechs Grundsätze zur Rechtmäßigkeit eines Parteiverbotes entwickelt.

Das Buch von Sarah Theuerkauf ist eine umfassende Abhandlung zur aktuellen Debatte über die Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention. Die gefundenen Ergebnisse in einem Prüfungsschema, das für vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte zukünftig zu entscheidende Parteiverbotsfälle herangezogen werden kann, ist eine hilfreiche Idee.

*Dr. Heike Merten*

**Franz Urban Pappi/ Susumu Shikano: Wahl- und Wählerforschung, Baden-Baden: Nomos 2007. ISBN 978-3-8329-2345-7. 194 Seiten. € 19,90.**

Was bewegt den Wähler zur Wahl einer bestimmten Partei oder Kandidatin? Diese Frage steht im Mittelpunkt von Franz Urban Pappis und Susumu Shikanos knappem Überblick über den Ertrag der zurückliegenden fast sieben Jahrzehnte wissenschaftlicher Wahl- und Wählerforschung. Damit legt der Band seinen Fokus auf die individuelle (politische) Wahlentscheidung und grenzt sich so ab von einer nur auf die Gesamtwahlergebnisse schauenden Wahlforschung, die die einzelne Wahlentscheidung als Exemplifizierung eines gruppentypischen Wahlverhaltens abstrahiert. Großen Raum in der Darstellung nehmen demgegenüber Ableitungen des Wahlverhaltens aus individuellen Nutzenberechnungen ein: Die Annahme eines rational kalkulierenden Wählers hat sich seit geraumer Zeit in der einschlägigen Forschung etabliert. Pappi und Shikano weisen jedoch auch wiederholt und konkret auf die Grenzen dieser Annahme hin. So zeigen Studien der britischen Unterhauswahlen

1987, 1992 und 1997, dass – ein entsprechendes Entscheidungs-„Dilemma“ im jeweiligen Wahlkreis vorausgesetzt – die „rationale“ Stimmabgabe (also die Wahl eines Kandidaten, der eine reelle Siegchance hat) im Vergleich zur „Bekennniswahl“ (Wahl des dem Wähler politisch am nächsten stehenden Kandidaten) eine kleinere Rolle spielt – selbst unter den Bedingungen eines „radikalen“ relativen Mehrheitswahlrecht tritt das rational-taktische Wählen hier also gegenüber identifikatorischem Wählen zurück. Die Kosten-Nutzen-Abwägung, die der *rational choice*-Ansatz postuliert, darf also nicht monokausal reduziert erfolgen, sondern muss eine multifaktorielle Kalkulation entwickeln, die realitätsnähere Erklärungen ermöglicht.

Die Entwicklung solcher realitätsnaher Erklärungen des Wahlverhaltens und die Analyse der die individuelle Wahlentscheidung prägenden Erwägungen nimmt den Großteil des Überblicks über den aktuellen Forschungsstand ein. Eine wesentliche Herausforderung für den *rational choice*-Ansatz stellt dabei dessen Anwendung auf die komplexere Wahlentscheidung in den europäischen Verhältniswahlssystemen dar. Ging die klassische Wählerforschung, ausgehend vom Wahlsystem in den Vereinigten Staaten, vom Regelfall einer auf zwei Alternativen zugespitzten Wahlentscheidung aus, so sieht sie sich, sobald sie diesseits des Atlantiks zum Einsatz kommt, mit einer Vielzahl von die Komplexität der Wahlentscheidung vergrößernden Faktoren konfrontiert. So spielen neben den Bewertungen der jeweiligen Kandidatinnen und Kandidaten die Parteiidentifikation und zumeist auch Koalitionserwägungen eine entscheidende Rolle bei der Stimmabgabe. Unabhängig vom Wahlsystem rücken aber Fragen des Zustandekommens der Wahlentscheidung in den Mittelpunkt: Inwieweit kann von einem Bemühen der Wähler ausgegangen werden, sich vor der Wahl umfassend über Personen und Positionen der Wahlvorschläge zu informieren? Wie orientieren sich die Wählerin und der Wähler angesichts der „Informationsflut“, die moderne Medien eröffnen? Welches Gewicht haben überlappende Kommunikationsnetzwerke, in deren Rahmen die politische Kommunikation der Wähler stattfindet?

Die Darstellung folgt einem systematischen Aufbau, setzt aber eine sichere Grundkenntnis statistischer Terminologie voraus. Als Einführung für den Studienanfänger ist der Band von Pappi und Shikano daher weniger geeignet, zumal auf ein Glossar im Anhang verzichtet wurde. So setzen die mathematischen Modellierungen der Forschungsansätze die in den eingeführten Gleichungen und Ungleichungen verwandten Variablen der vorherigen Kapitel voraus, die in der Regel nach ihrem ersten Auftauchen aber nicht erneut erklärt werden. Als eine Ersteinführung ist der vorliegende Band aber auch nicht konzipiert, sondern soll vielmehr nach dem Reihentitel „Forschungsstand Politikwissenschaft“ einen Überblick über die wesentlichen Forschungsfragen und Forschungsansätze der Disziplin bieten. Diesem Anspruch werden Pappi und Shikano zweifelsfrei gerecht. Neben der Darstellung versäumen die Autoren es auch nicht, Grenzen und Probleme der jeweiligen Ansätze aufzuzeigen.

Interessant ist in diesem Zusammenhang das abschließende Kapitel zur Wechselwirkung von theoretischer und angewandter Wahl- und Wählerforschung in der Bundesrepublik. Während in den USA und dem Vereinigten Königreich auf einen Bestand von wissenschaftlich basierten, mehrere Jahrzehnte zurückreichenden Wahlstudien zurückgegriffen werden kann, muss die entsprechende Forschung in Deutschland sich hier zumeist an teilweise oder komplett kommerziell organisierte Erhebungen halten.

*Urs Lesse*

**Elmar Wiesendahl (Hrsg.): Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2006. ISBN 3-531-14350-6. 196 Seiten. 29,90 Euro.**

Der Schwanengesang auf die Mitgliederpartei in ihrer klassischen Form gehört mittlerweile schon seit vielen Jahren zum guten Ton der journalistischen – und leider teilweise auch politikwissenschaftlichen – Berichterstattung über aktuelle Entwicklungstendenzen des Parteiensystems. Elmar Wiesendahl gehört zu jenen, die dem oft verkündeten „Abschied von der Mitgliederpar-

tei“ skeptisch gegenüberstehen und den Parteienwandel deutlich gelassener betrachten als eben jene Alarmisten, die in sinkenden Parteimitgliederzahlen den Zusammenbruch der parteiförmigen politischen Partizipation dräuen sehen. In der Art eines empirischen Essays geht er dem Phänomen der Mitgliederpartei nach, mit viel Zahlenmaterial über die Entwicklung der Parteimitgliedschaften in der Bundesrepublik.

Sinnvollerweise beginnt der Professor für Politikwissenschaft an der Universität der Bundeswehr in München seine Darstellung mit einem Abriss der journalistischen und politikwissenschaftlichen Debatte um das vermeintliche „Ende der Mitgliederpartei“, nicht ohne seine kritische Grundhaltung deutlich zu machen. Auch wenn man der Einschätzung, dass gegen eben jene These keine wesentlichen Einwände geltend gemacht würden (S. 13), in dieser Pauschalität nicht zustimmen mag, so ist doch richtig, dass – gerade in journalistischen Darstellungen – ein Untergangsszenario dominiert, das einer Richtigstellung bedarf. Löblich ist auch, dass Wiesendahl sich die Mühe macht, den Begriff der Mitgliederpartei in einem weiteren Abschnitt klar zu definieren – mögen doch manche Behauptungen schon dadurch entkräftet werden, dass man klar benennt, dass eine Mitgliederpartei nicht nur eine Partei mit einer bestimmten Anzahl von Mitgliedern ist, sondern sie auch als Ressource nutzt und im Gegenzug ihnen auch bestimmte Mitwirkungs- und Einflussrechte zukommen lässt.

In zwei zentralen Kapiteln stellt Wiesendahl den Behauptungen zunächst empirische Fakten gegenüber, die die Entwicklung der Parteimitgliedschaften in der Bundesrepublik beschreiben. Er weist auf ein zyklisches Auf und Ab der parteipolitischen Partizipation hin, das sich schon für die Weimarer Republik nachweisen lässt und sich in der Bonner und Berliner Republik nur fortsetzt. Demnach befinden wir uns in einem Zyklus, der Mitte der 1960er Jahre einsetzte und Hunderttausende im Verlauf der partizipationsfreudigen 1970er und 1980er Jahre zu Parteibüchern greifen ließ, dann aber in eine Abstiegsphase eintrat, deren Talsohle heute noch nicht ganz erreicht ist. Wiesendahl begnügt sich nicht

mit dem Blick auf die saldierten Zahlen, er untersucht die Entwicklungen der einzelnen Parteien, die Unterschiede in Ost und West, das Verhältnis von Mitgliederzu- und -abgängen, sowie den Anteil von Jungmitgliedern.

Für die Ursachen des aktuellen Rückgangs führt er eine ganze Reihe von angebots- und nachfrageseitigen Faktoren an: Er verweist auf die Anreizschwäche der Parteien, die Erosion ihrer klassischen Trägermilieus im Gefolge gesellschaftlicher Individualisierung, auf die Verlagerung politischer Partizipation hin zu direkteren und unkonventionelleren Formen, sowie auf den allgemeinen Vertrauensverlust der Bürger in die politischen Parteien. Interessant ist, dass Wiesendahl für das häufig zu findende Erklärungsmuster einer allgemeinen politischen Demobilisierung im Rahmen dessen, was gemeinhin unter dem Begriff „Mediengesellschaft“ firmiert, keine empirischen Anhaltspunkte findet. Ein guter Teil des Buches beschäftigt sich überdies mit den Folgen des Mitgliederschwunds für die Parteien. Der Autor untersucht, inwiefern Wählermobilisierung, Außenkommunikation, Parteienfinanzierung und Binnenorganisation betroffen sind. Schließlich widmet er sich auch den Bemühungen vieler Parteien, durch Parteireformen attraktiver für neue Mitglieder zu werden.

Alles in Allem sieht Wiesendahl das Ende der Mitgliederpartei noch lange nicht gekommen. Er beschreibt sie als geschwächt und in einem Wandlungsprozess befindlich. Doch der Abfall parteipolitischer Partizipation ist Folge gesellschaftlicher Prozesse, die nicht unumkehrbar sind. Er attestiert zudem den deutschen Parteien den ernsthaften Willen, ihre Struktur für neue Mitglieder attraktiv zu machen und um diese auch aktiv zu werben. Schließlich macht er deutlich, dass an Mitgliedern als Garanten für die gesellschaftliche Beziehungsfähigkeit der Parteien kein Weg vorbei führt – ein normatives Argument, das sich nicht nur auf Verfassung und Parteiengesetz zurückführen lässt, sondern angesichts der skizzierten Vorteile einer aktiven Parteibasis auch im wohlverstandenen Eigeninteresse der Parteiführungen liegen sollte.

*Tim Spier*

## Rechtsprechungsübersicht

### 1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Beschluss vom 27.07.2006 – 2 BvR 1416/06, in: NVwZ 2007, S. 326-327 (Überprüfung parteigerichtlicher Entscheidungen durch staatliche Gerichte).

BVerfG, Beschluss vom 10.05.2006 – 1 BvQ 14/06, in: DVP 3/2007, S. 123-125 (Auflagen bei Demonstration rechtsradikaler Partei).

VfGH Österreich, Entscheidung vom 12.12.2006 W I-5/06, in: ÖJZ 3/2007, S. 123 (Kein Widerspruch zwischen 4%-Klausel und dem Grundsatz der Verhältniswahl).

StGH Niedersachsen, Urteil vom 06.09.2005 – StGH 4/04, in: AfP 5/2006, S. 455-460 (Zur Eingrenzung der Beteiligung politischer Parteien am Rundfunk).

BGH, Urteil vom 18.10.2006 – 2 StR 499/05, in: NJW 24/2007, S. 1760-1767 (Untreue zum Nachteil politischer Parteien durch Bildung „schwarzer Kassen“, Fall Kanther/Weyrauch).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 06.04.2006 – 3 B 3/99, in: NJW 41/2006, S. 3019 (Aufnahme der Partei „Die Republikaner“ in den Verfassungsschutzbericht Berlin 1997).

AG Altötting, Urteil vom 20.08.2007 – 4 Ls 400 Js 38335/05 (Untreue in Tateinheit mit dem Bewirken der Einreichung eines unrichtigen Rechenschaftsberichts einer Partei beim Präsidenten des Deutschen Bundestages/Fall Hollerith).

AG Flensburg, Urteil vom 25.07.2007 – 66 C 232/07 (Abweisung der Klage der CDU auf Zahlung von Mandatsabgabe nach Beendigung der Parteimitgliedschaft).

VG Freiburg, Beschluss vom 28.09.2005 – 8 K 1577/05, in: FSt 8/2006, Rn. 151 (Ausschluss eines Gemeinderatsmitglieds aus seiner Fraktion).

### 2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 07.03.2007 – 2 BvR 447/07, in: NdsVBl. 6/2007, S. 165-166 (Zum Anspruch politischer Parteien auf Überlassung kommunaler Einrichtungen).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 23.10.2006 – VGH O 17/05, in: DÖV 4/2007, S. 161-164 (Verstoß durch „Tag der offenen Tür“ im Vorfeld der Bundestagswahl gegen das Demokratieprinzip sowie gegen die Grundsätze der freien Wahl und der Chancengleichheit der Parteien aufgrund wahlwerbenden und rein unterhaltenden Charakters der Veranstaltung).

VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 27.11.2007 – VGH A 22/07 und VGH O 27/07 (Parteienprivileg steht in wehrhafter Demokratie Aufklärung über Rechtsextremismus nicht entgegen – Organklage der NPD zurückgewiesen).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.12.2007 – OVG 3 B 7.06 (NPD darf Girokonto bei der Landesbank Berlin eröffnen).

OVG Bremen, Beschluss vom 20.04.2007 – 1 B 130/07, in: NordÖR 6/2007, S. 243-244 (Wahlkampfveranstaltungen im Bremer Rathaus).

OVG Greifswald, Beschluss vom 06.09.2006 – 2 M 131/06, in: NordÖR 2007, S. 74-76 (Zum Anspruch einer politischen Partei auf Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen).

OVG Greifswald, Beschluss vom 17.09.2006 – 2 M 136/06, in: NordÖR 2007, S. 22-23 (Teilnahmerecht einer kleineren Partei an einem Nachwahlabend in den Räumen des Landtags).

OVG Lüneburg, Beschluss vom 24.10.2007 – 10 OB 231/07, in: NordÖR 12/2007, S. 515-516 (Überlassung der Oldenburger Halle für Bundesparteitag der NPD).

OVG Lüneburg, Beschluss vom 10.03.2007 – 10 ME 87/07, in: NdsVBl. 6/2007, S. 168-169 (Voraussetzungen eines Anspruches einer politischen Partei gegen eine Gemeinde auf Überlassung einer kommunalen Einrichtung).

OVG Lüneburg, Beschluss vom 28.02.2007 – 10 ME 74/07, in: NdsVBl. 6/2007, S. 166-168 (Zum Anspruch politischer Parteien auf Überlassung kommunaler Veranstaltungsräume).

VG Gelsenkirchen, Urteil vom 20.03.2007 – 14 K 2505/05, in: NVwZ-RR 9/2007, S. 576-577 (Kosten für die Entfernung rechtswidrig angebrachter Wahlplakate).

VG München, Beschluss vom 26.05.2006 – M 22 E 06.1484, in: BayVBl 2007, 732- 737 (Bürgermeisterwahlen: Beschränkung der Wahlwerbung durch politische Parteien und Wählergruppen auf öffentlichen Straßen durch gemeindliche Plakatierungsverordnung ; Sondernutzungserlaubnis).

### **3. Parteienfinanzierung**

BVerfG, Beschluss vom 08.10.2007 – 2 BvR 1387/07, in: DVBl. 2007, 1440 ff. (Rückzahlungsforderung des Bundestages aus staatlicher Parteienfinanzierung gegen NPD).

BVerwG, Urteil vom 26.07.2006 – 6 C 20/05 (VG Berlin), in: NVwZ 2/2007, S. 210-215 (Verbot der Annahme anonymer Parteispenden).

BGH, Urteil vom 28.08.2007 – 3 StR 212/07, in: NJW-Spezial 12/2007 (Wahlkampfspendenwerbung durch Amtsträger – Fall Kremendahl).

OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.05.2007 - 3 S 18.07, 3 L 17.07 (vorgehend zu BVerfG, Beschluss vom 08.10.2007 – 2 BvR 1387/07).

VG Berlin, Beschluss vom 08.02.2007 – VG 2 A 174.06 (vorgehend zu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 29.05.2007 - 3 S 18.07, 3 L 17.07).

#### 4. Parteien und Parlamentsrecht

BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 – 2 BvE 1-4/06 u. a., in: NVwZ 8, 2007, S. 916-937 (Offenlegung von Einkünften der Bundestagsabgeordneten).

BayVerfGH, Entscheidung vom 26.07.2006 – Vf. 11-IVa-05, in: BayVBl. 13/2007, S. 395-397 (Parlamentarisches Fragerecht von Abgeordneten).

BayVerfGH, Entscheidung vom 10.10.2006 – Vf. 19-Iva-06, in: DÖV 8/2007, S. 338-340 (Beweiserhebung in parlamentarischen Untersuchungsausschuss).

LVerfG Brandenburg, Urteil vom 15.03.2007 – 42/06, in: NJ 6/2007, S. 263-264 (Akteneinsichtsrecht der Abgeordneten).

HbgVerfG, Urteil vom 01.12.2006 – HVerfG 01/06, in: NVwZ-RR 5/2007, S. 289-293 (Erweiterung des Untersuchungsauftrags eines Untersuchungsausschusses durch Parlamentsmehrheit).

LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 21.06.2007 – 19/06, in: NJ 8/2007, S. 362 (Abgeordnetenrechte im Gesetzgebungsverfahren).

SächsVerfGH, Beschluss vom 02.11.2006 – Vf. 72-I-06, in: SächsVBl. 2/2007, S. 40-42 (Die Mitglieder eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses genießen keinen richterähnlichen Status und die Verringerung der Fraktionsstärke kann zum Ausscheiden eines Abgeordneten aus einem Untersuchungsausschuss führen).

SächsVerfGH, Urteil vom 20.04.2007 – 18-I-07 und 19-I-07, in: NJ 8/2007, S. 361-362 (Verletzung von Minderheitenrechten im Verfahren des Untersuchungsausschusses).

#### 5. Wahlrecht

StGH BW, Urteil vom 14.06.2007 – GR 1/06, in: DÖV 17/2007, S. 744-749 (Wahlprüfungsbeschwerde gegen die Landtagswahl 2006 zurückgewiesen).

BayVerfGH, Entscheidung vom 18.07.2006 – Vf. 9-VII-04, in: NVwZ-RR 2/2007, S. 73-75 (5%-Klausel verstößt nicht gegen die Bayerische Verfassung).

BayVerfGH, Urteil vom 25.05.2007 – Vf. 15-VII-04, in: DVBl. 2007, S. 1113-1118 (Verbot politischer Werbung im Rundfunk).

VerfGH Berlin, Urteil vom 19.02.2007 – 168/06, in: DVBl 2007, S. 502-506 (Rechtmäßigkeit der Verteilung der Ausgleichsmandate bei der Berliner Abgeordnetenhauswahl vom 17.09.2006 auf Bezirkslisten der Parteien).

HessStGH, Beschluss vom 14.06.2006 – P.St. 1910, in: NVwZ 3/2007, S. 328-330 (Zulässigkeit einer Wahlprüfungsbeschwerde).

HambVerfG, Urteil vom 31.03.2006 – HVerfG 2/05, in: NordÖR 9/2006, S. 348-351 (Abstimmung über Volksentscheide am Tag allgemeiner Wahlen und rückwirkende Änderung der Form von Unterschriftssammlungen).



ThürVerfGH, Urteil vom 13.06.2006 – VerfGH 8/05, in: JuS 1/2007, S. 77-79 (Keine Antragsbefugnis einer Partei im Organstreitverfahren – Keine Pflicht des Landtags gegenüber einer Partei zur ergebnisoffenen Überprüfung einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen).

VGH BW, Urteil vom 26.05.2006 – 1 S 78/06, in: ESVGH 56, S. 232-236 (Der Begriff des „Wohnens“ i. S. des Kommunalwahlrechts).

HessVGH, Beschluss vom 24.07.2006 – 8 NG 1156/06, in: ESVGH 57, S. 46-48 (Satzungsrechtliche Festlegung einer Fraktionsmindeststärke).

OVG Münster, Urteil vom 27.03.2007 – 15 A 1860/06, in: NWVBl 2007, S. 268-270 (Keine Benachteiligung örtlicher Wählergruppen durch § 7b V S. 1 LVerbO NW).

OVG Münster, Beschluss vom 01.08.2006 – 15 A 2611/06, in: DVP 6/07, S. 260 (Auch wenn in einer Kommunalwahl nicht mehr 5% der abgegebenen Stimmern erreicht werden müssen, lässt sich daraus nicht ableiten, dass für eine Fraktion keine Mindestzahl von Mitgliedern festgelegt werden darf).

OVG Saarlouis, Beschluss vom 07.03.2007 – 3 Q 146/06, in: NVwZ-RR 6/2007, S. 409 (Besetzung von Gemeinderatsausschüssen durch Wahlen).

SächsOVG, Urteil vom 13.02.2007 – 4 B 46/06, in: SächsVBl. 6/2007, S. 134-137 (Bürgermeisterwahl; Wahlbeeinflussung; Neutralitätsgebot; Wahlkampf; Wahlabsage).

VG Gießen, Urteil vom 23.03.2007 – 8 E 4139/05, in: DVBl 2007, S. 784 (Wahlanfechtung einer Bürgermeisterwahl – substantiierte Darlegung von Wahlfehlern).

VG Göttingen, Urteil vom 21.03.2007 – 1 A 472/06, in: NdsVBl. 2007, S. 253-255 (Verfahrensfragen der Beschlussfassung über eine Verringerung der Ratssitze durch Satzung).

VG Hannover, Urteil vom 21.02.2007 – 1 A 7936/06, in: NdsVBl. 8/2007, S. 229-230 (Parteiaustritt und Wahlprüfungsverfahren).

## Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 13 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“, S. 105 ff. aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen der Jahre 2006/2007 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

*Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/Godewerth, Thelse (Hrsg.):* Jugend und Politik – Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Bd. 34, Baden-Baden 2006.

*Alemann, Ulrich von/Spier, Tim:* Doppelter Einsatz, halber Sieg? Die SPD und die Bundestagswahl 2005, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2007.

*Arnim, Hans Herbert von:* 20 Millionen mehr Staatsgeld für die Parteien: Nur ein Sturm im Wasserglas?, in: ZRP 40 (2007), S. 223-225.

*Arnim, Hans Herbert von:* Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten. Die Rechtslage nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 04. Juli 2007, in: DÖV 21/2007, S. 897-907.

*Arnim, Hans Herbert von:* Parteien in der Kritik, in: DÖV 6/2007, S. 221-229.

*Badura, Peter:* Die politischen Parteien in der Mediendemokratie, in: Geis, Max-Emanuel/Umbach, Dieter C. (Hrsg.): Planung - Steuerung - Kontrolle. Festschrift für Richard Bartlspurger zum 70. Geburtstag, Berlin 2006, S. 3-15.

*Baedermann, Tim:* Der Einfluss des Wahlrechts auf das Parteiensystem, Baden-Baden 2007.

*Becher, Johannes:* Staatliche Mittel für Listenvereinigungen von Parteien? Zur Verfassungs- und Rechtswidrigkeit von § 52c Landeswahlgesetz Sachsen-Anhalt, in: ZParl 3/2006, S. 538-544.

*Behrend, Manfred:* Eine Geschichte der PDS. Von der zerbröckelnden Staatspartei zur Linkspartei, Köln 2006.

*Betz, Joachim:* Die Institutionalisierung indischer Parteien, in: PVS 4/2006, S. 618-640.

*Biehl, Heiko:* Die Dominanz der Akademiker. Wandel der Mitgliedsstruktur und Repräsentationsverlust der Parteien, in: Vorgänge 4/2007, S. 15-23.

*Biehl, Heiko:* Wie viel Bodenhaftung haben die Parteien? Zum Zusammenhang von Parteimitgliedschaft und Herkunftsmilieu, in: ZParl 2/2006, S. 277-292.

*Biehl, Heiko:* Zur Dominanz von Akademikern in den Parteien. Eine Entgegnung auf Markus Klein, in: PVS 3/2006, S. 465-470.

*Birnbaum, Norman:* Zwischen Jubel und Bangen. Die Demokratische Partei nach dem Wahlsieg, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1/2007, S. 43-53.

*Bortfeldt, Heinrich:* Abschied und Neubeginn. Zur Gründung der Partei Die Linke, in: Deutschland-Archiv 4/2007, S. 581-584.

*Brandstetter, Marc:* Die sächsische NPD. Politische Struktur und gesellschaftliche Verwurzelung, in: ZParl 2/2007, S. 349-367.

*Brauers, Christof:* Die FDP in Hamburg 1945-53. Start als bürgerliche Linkspartei, München 2007.

*Brettschneider, Frank:* Wahlen und Wähler in der Bundesrepublik. Eine Einführung, Wiesbaden 2007.

*Brocker, Lars:* Die Zulässigkeit sog. „verdeckt-gemeinsamer“ Wahlvorschläge (PDS/WASG) bei der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag, in: ZG 1/2007, S. 73-83.

*Brümmer, Ulrich:* Schwarz-rote Vernunft-Ehe in Sachsen. Fragile Beziehungen im Parteiensystem des Freistaates, in: Deutschland-Archiv 2/2007, S. 222-230.

*Cancik, Pascale:* Die Rezeption neuer Verfassungsregelungen – Ein Beitrag zur „Wirkung“ der Oppositionsregelungen in den Landesverfassungen, in: JÖR Bd. 55, S. 152-193.

*Daniels, Gero von:* Das Recht auf Auskunft und Gehör in politischen Parteien - Ein Beitrag zur innerparteilichen Demokratie, Frankfurt am Main 2007.

*Decker, Frank/Neu, Viola:* Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007.

*Decker, Frank:* Der verhöhnte Souverän. Wie die Hamburger CDU das Wahlrecht aushebelt, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 9/2006, S. 1105-1112.

*Decker, Frank:* Parlamentarische Demokratie versus Volksgesetzgebung. Der Streit um ein neues Wahlrecht in Hamburg, in: ZParl 1/2007, S. 118-133.

*Demuth, Christian/Lempp, Jakob:* Parteien in Sachsen, Berlin 2007.

*Detting, Warnfried:* Die Mitte als politische Aufgabe. Die CDU in einer zerklüfteten Landschaft, in: Vorgänge 4/2007, S. 86-93.

*Dittrich, Karl-Heinz/Hommel, Gundula:* Das Recht der politischen Parteien, in: UBWV 2/2006, S. 75-78.

*Dvoráková, Vladimira:* Parteien im Prozess der Transformation: Herausforderungen an die Politikwissenschaft, in: Gerhard Wahlers (Hrsg.), Parteien und Demokratie: Beiträge der internationalen Fachkonferenz zum KAS-Demokratiereport 2007, St. Augustin 2007, S. 37-49.

*Dzurinda, Mikulás:* Parteien als Akteure des demokratischen Wandels: Der Fall der Slowakischen Republik, in: Gerhard Wahlers (Hrsg.), Parteien und Demokratie: Beiträge der internationalen Fachkonferenz zum KAS-Demokratiereport 2007, St. Augustin 2007, S. 65-74.

*Elff, Martin:* Politische Ideologien, soziale Kontakte und Wahlverhalten. Die Bedeutung politischer Angebote der Parteien für den Zusammenhang zwischen sozialen Merkmalen und Parteipräferenzen in zehn westeuropäischen Demokratien, Baden-Baden 2006.

*Emek, Şeyda Dilek:* Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention: die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 II EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts, München 2006.

*Faust, Jutta:* Zur möglichen Untreuestrafbarkeit im Zusammenhang mit Parteispenden, Europäische Hochschulschriften Reihe II, Rechtswissenschaft, Bd. 4345, Frankfurt/Main 2006.

*Feinendegen, Markus:* Vorteilsnahme ohne Folgen – Freibrief für kommunale Mandatsträger durch den BGH? Anmerkung zu BGH, Urteil vom 09.05.2006 – 5 StR 453/05, in: NJW 28/2006, S. 2014-2016.

*Forkmann, Daniela/Richter, Saskia* (Hrsg.): Gescheiterte Kanzlerkandidaten. Von Kurt Schumacher bis Edmund Stoiber, Wiesbaden 2007.

*Forkmann, Daniela:* Konsens statt Konflikt. Das sozialdemokratische „Netzwerk junger Abgeordneter Berlin“, in: Vorgänge 4/2007, S. 67-75.

*Franke, Heiko/Grimmel, Andreas:* Wahlen mit System? Reformüberlegungen zur personalisierten Verhältniswahl, in: ZParl 3/2007, S. 591-602.

*Franzmann, Simon:* Parteistrategien auf Oligopolistischen Issue-Märkten. Eine Empirische Analyse der Wahlprogrammatik in Deutschland, Dänemark, Österreich und den Niederlanden mit Hilfe des Gutenberg-Modells, in: PVS 4/2006, S. 571-594.

*Fritz, Johannes:* Wer sind die Nichtwähler und was bewirken sie?, in: Gesellschaft, Wirtschaft und Politik 3/2007, S. 331-342.

*Geden, Oliver:* Diskursstrategien im Rechtspopulismus. Freiheitliche Partei Österreichs und schweizerische Volkspartei zwischen Opposition und Regierungsbeteiligung, Wiesbaden 2006.

*Gieseler, Julia:* Gewichtetes Wahlrecht: Hilfsmittel für Neugliederungen und angemessene Repräsentation im Bundesstaat?, in: ZParl 3/2007, S. 617-629.

*Grünke, Ralf:* Geheiligte Mittel? Der Umgang von CDU/CSU und SPD mit den Republikanern. Extremismus und Demokratie, Bd. 14, Baden-Baden 2006.

*Güllner, Manfred:* Zum Regieren nicht geschaffen. Die Tragik der deutschen Sozialdemokratie, in: Vorgänge 4/2007, S. 53-66.

*Holste, Heiko:* Alternativ-Stimme statt Stichwahl! Ein Ausweg aus dem kommunalen Direktwahl-Dilemma, in: ZRP 3/2007, S. 94-96.

*Holste, Heiko:* Berlin – Hauptstadt der Parteien? Plädoyer für ein bürgerfreundliches Bezirkswahlrecht, in: LKV 2/2007, S. 69-73.

*Holtkamp, Lars:* Parteien und Bürgermeister in der Repräsentativen Demokratie. Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: PVS 4/2006, S. 641-661.

*Höpner, Martin:* Beiträge der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen? Und warum?, in: ZParl 2/2006, S. 293-311.

*Hornig, Eike-Christian:* Forza Italia zwischen Volks- und Kartell-Partei. Ein Beispiel für Anwendungs-, nicht Theoriedefizite in der Parteienforschung, in: ZParl 4/2007, S. 798-815.

*Huber, Til:* Makler der Demokratie. Das Potenzial europäischer Parteien am Beispiel der Sozialdemokratischen Partei Europas, Baden-Baden 2007.

*Ipsen, Jörn:* Mandatsträger als Amtsträger, in: NdsVBl. 12/2006, S. 321-323.

*Jandura, Olaf:* Kleinparteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2007.

*Janz, Norbert/Latozky, René:* Transparenz und Mandat. Zur Entscheidung des BVerfG über die Offenlegungspflicht von Nebeneinkünften von Bundestagsabgeordneten – BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 – 2 BvE 1/06, 2 BvE 2/06, in: NWVBl. 10/2007, S. 385-393.

*Jesse, Eckhard/Klein, Ekart:* Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland, Schriftenreihe der Gesellschaft für Deutschlandforschung, Band 94, Berlin 2007.

*Jörs, Inka:* Postsozialistische Parteien. Polnische SLD und ostdeutsche PDS im Vergleich, Wiesbaden 2006.

*Junge, Christian/Lempp, Jakob:* Parteien in Berlin, Berlin 2007.

*Jutzi, Siegfried:* Anmerkung zu VerfG Brandenburg, U. v. 15.03.2007 – 42/06, Akteneinsicht der Abgeordneten, in: NJ 6/2007, S. 263-265.

*Klecha, Stephan:* Wenn sie nicht mehr schreiten Seit an Seit. Die Einheit von SPD und Gewerkschaften zerfällt, doch sie sind strategisch aufeinander angewiesen, in: Vorgänge 4/2007, S. 76-85.

*Klein, Hans Hugo:* Generationenkonflikt am Beispiel des Kinderwahlrechts, in: Pitschas, Rainer (Hrsg.), Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik, Festschrift für Rupert Scholz zum 70. Geburtstag, Berlin 2007, S. 277-289.

*Klein, Markus:* Ist die „Dominanz von Akademikern“ ein Befund von eigenem Wert? Ein Plädoyer für den angemessenen Einsatz multivariater Analysen in der empirischen Parteimitgliederforschung, in: PVS 3/2006, S. 471-474.

*Klein, Markus:* Partizipation in politischen Parteien. Eine empirische Analyse der Mobilisierungspotenzials politischer Parteien sowie der Struktur innerparteilicher Partizipation in Deutschland, in: PVS 4/2006, S. 35-61.

*Kobakhidze, Irakli:* Die Funktionsfähigkeit der Parteien und ihre Freiheit. Eine vergleichende rechtswissenschaftliche Untersuchung des deutschen und georgischen Parteiwesens, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Bd. 35, Baden-Baden 2008.

*Köhne, Michael:* Zur Berücksichtigung des politischen Willens der Nichtwähler, in: RuP 2004, S. 234-238.

*Kontopodi, Katarina:* Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien, Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Bd. 33, Baden-Baden 2007.

*Kortz, Benedikt/Lubig, Sebastian:* Parteienprivileg und öffentlicher Dienst. Zum Spannungsverhältnis zwischen Art. 21 II GG und Art. 33 V GG, in: ZBR 12/2006, S. 397-402.

*Kortz, Benedikt/Lubig, Sebastian:* Parteienprivileg und Verfassungstreue der Beamten: Nur eine Scheinkollision? Eine Erwiderung auf Lindner, ZBR 12/2006, S. 402-412, in: ZBR 12/2006, S. 412-415.

*Koß, Michael/Hough, Daniel:* Landesparteien in vergleichender Perspektive. Die Linkspartei.PDS zwischen Regierungsverantwortung und Opposition, in: ZParl 2/2006, S. 312-333.

*Koß, Michael:* Zur Vereinbarkeit nationalistischer und kulturalistischer Ansätze in der Politikwissenschaft: Das Beispiel der Parteienfinanzierung in Schweden, in: ZPol 1/2007, S. 43-60.

*Köster, Bernd:* Zugang der politischen Parteien zu öffentlichen Einrichtungen und Kommunen, in: KommJur 7/2007, S. 244-248.

- Leinen, Jo:* Europäische Parteien. Aufbruch in eine neue demokratische EU, in: *Integration* 3/2006, S. 229-235.
- Lindner, Josef Franz:* Verfassungstreue und Parteienprivileg – eine Scheinkollision, in: *ZBR* 12/2006, S. 402-412 (Erwiderung von Kortz/Lubig S. 412-415).
- Lohner, Josef/Zieglmeier, Christian:* Das Spiegelbildlichkeitsprinzip, das Mehrheitsprinzip und der Minderheitenschutz bei der Besetzung kommunaler Ausschüsse, in: *BayVBl.* 16/2007, S. 481-489.
- Lüße, Thiemo:* Bürgerverantwortung und abnehmende Wahlbeteiligung, Frankfurt am Main 2007.
- Machura, Stefan:* Der Einfluss der Parteien auf die dritte Gewalt, in: *Staat im Wandel: Festschrift für Rüdiger Voigt zum 65. Geburtstag*, Stuttgart 2007.
- Marschall, Stefan:* Das politische System Deutschlands, Konstanz 2007.
- Meleshevich, Andrey A.:* Party Systems in Post-soviet Countries. A Comparative Study of Political Institutionalization in the Baltic States, Russia and Ukraine, New York 2007.
- Merli, Franz:* Zur Reihenfolge der Parteien auf dem Stimmzettel der Nationalratswahl, in: *JRP* 4/2006, S. 243-254.
- Merz, Manuel/Rhein, Stefan/Vetter, Julia:* Wahlkampf im Internet. Handbuch für die politische Online-Kampagne, Münster 2006.
- Morlok, Martin:* Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien, in: *Das Deutsche Bundesrecht*, 1024. Lieferung, Baden-Baden Oktober 2007.
- Müller, Erhard O./Wilke, Martin/Wilhelmi, Kurt:* Bausteine zur Wahlrechtsreform, in: *Mehr Demokratie* 3/2007, S. 11-19.
- Namislo, Doreen:* Fragen rund um die Wahlwerbung am Beispiel von Bundestagswahlen, in: *Kommunalpraxis-Spezial* 3/2007, S. 108-112.
- Neu, Viola:* Die Wahl extremistischer Parteien, in: *Politische Studien* Nr. S1, S. 64-82.
- Niedermayer, Oskar (Hrsg.):* Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2007.
- Niedermayer, Oskar/Stöss, Richart/Haas, Melanie:* Die Parteiensysteme Westeuropas, Wiesbaden 2006.
- Niedermayer, Oskar:* Die Wählerschaft der Linkspartei.PDS 2005. Sozialstruktureller Wandel bei gleich bleibender politischer Positionierung, in: *ZParl* 3/2006, S. 523-537.

*Niedermayer, Oskar*: Parteimitglieder im Jahre 2005, in: ZParl 2/2006, S. 376-383.

*Niedermayer, Oskar*: Parteimitglieder im Jahre 2006, in: ZParl 2/2007, S. 368-375.

*Obrecht, Marcus*: Niedergang der Parlamente? Transnationale Politik im Deutschen Bundestag und der Assemblée nationale (Wissenschaftliche Theorie 2), Würzburg 2006.

*ohne Verfasser*: Aufwandsentschädigungen von Ratsmitgliedern – Spenden an Parteien und Wählergruppen – Verfahrenspraxis, in: GV/RP 2006, S. 212.

*Otto, Franz*: Gehalt für Fraktionssekretär oder Fraktionsgeschäftsführer? Anmerkung zum Urteil BAG vom 14.12.2005 – 4 AZR 474/04, in: DVP 3/2007, S. 131.

*Payer, Andreas*: Wahlkampffinanzierung und Steuern. Die steuerliche Behandlung von Zuwendungen an politische Parteien, in: SWK 25/2006, S. 961-963.

*Pfeil, Florian*: Regierungswechsel in der Hochburg der Sozialdemokratie: Die Wahlen zum Schwedischen Reichstag vom 17. September 2006, in: ZParl 4/2006, S. 763-777.

*Poguntke, Thomas/Pütz, Christine*: Parteien in der Europäischen Union. Zu den Entwicklungschancen der Europarteien, in: ZParl 2/2006, S. 334-352.

*Priester, Karin*: Linker Populismus – ein Fremdkörper im deutschen Parteiensystem, in: Vorgänge 4/2007, S. 43-52.

*Pütz, Christine*: Schwache Parteien in Frankreich? Eine Neubewertung der V. Republik, in: ZParl 4/2006, S. 728-745.

*Ransiek, Andreas*: „Verstecktes“ Parteivermögen und Untreue – Besprechung Urteil BGH vom 18.10.2006 – 2 StR 499/05, in: NJW 24/2004, S. 1727-1730.

*Raschke, Joachim*: Immobilismus und Scheinpolitik. Strategiefähigkeit im Fünf-Parteien-System, in: Vorgänge 4/2007, S. 24-33.

*Saalfeld, Thomas*: Parteien und Wahlen, Baden-Baden 2006.

*Sachs, Michael*: Keine Antragsbefugnis einer Partei im Organstreitverfahren. Keine Pflicht des Landtags gegenüber einer Partei zur ergebnisoffenen Überprüfung einer Sperrklausel bei Kommunalwahlen, in: JuS 1/2007, S. 77-79.

*Sachs, Michael*: Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 – 2 BvE 1/06 - Verfassungsmäßigkeit der Mittelpunktregelung sowie der Anzeige- und Veröffentlichungspflichten sowie zugehöriger Sanktionsregelungen für Abgeordnete, in: JuS 11/2007, S. 1048-1049.



*Saliger, Frank:* Parteiuntreue durch schwarze Kassen und unrichtige Rechenschaftsberichte, in: NStZ 10/2007, S. 545-552.

*Sarcinelli, Ulrich:* Parteienkommunikation in Deutschland: zwischen Reformagentur und Reformblockade, in: Weidenfeld, Werner (Hrsg.): Reformen kommunizieren: Herausforderungen an die Politik, Gütersloh 2007, S. 109-145.

*Schäfer, Armin:* Die Reform des Sozialstaats und das deutsche Parteiensystem. Abschied von der Volkspartei?, in: ZParl 3/2007, S. 648-666.

*Schalt, Fabian:* Haben Mitgliederparteien eine Zukunft?, in: Civis Sonderheft 2/2007, S. 48-51.

*Scheuregger, Daniel/Spier, Tim:* Working-class authoritarianism und die Wahl rechtspopulistischer Parteien. Eine empirische Untersuchung für fünf westeuropäischen Staaten, in: KZfSS 1/2007, S. 59-80.

*Schiedermaier, Stephanie:* Gefährden Wahlcomputer die Demokratie?, in: JZ 4/2007, S. 162-171.

*Schlieben, Michael:* Politische Führung in der Opposition. Die CDU nach dem Machtverlust 1998, Wiesbaden 2007.

*Schmitz, Karsten:* Wahl- und Parteiensysteme in Osteuropa. Eine Neubewertung anhand des Konzentrationseffekts, in: ZParl, S. 353-375.

*Schneider, Jens-Peter/Wimmer, Norbert:* Beteiligung von politischen Parteien an Rundfunkveranstaltungen. Anmerkung zu Urteil des Nds. StGH vom 06.09.2005, in: NdsVbl. 12/2006, S. 325-328.

*Schrammeyer, Klaus:* Bulgariens Europawahlen: spannende Entwicklungen in der bulgarischen Parteienszene, in: Europäische Rundschau 35/2007, S. 39-58.

*Shirvani, Foroud/Schröder, Meinhard:* Unregelmäßigkeiten bei der Bundestagswahl, in: JURA 2/2007, S. 143-148.

*Spier, Tim/Butzlaff, Feli/Micus, Matthias/Walter, Franz (Hrsg.):* Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?, Wiesbaden 2007.

*Spier, Tim:* Wen wählt das Prekariat? Zwischen politischer Apathie und populistischem Protest, in: Vorgänge 4/2007, S. 94-101.

*Städtisches Landesamt Rheinland-Pfalz:* Wahlrecht von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union – EU-Beitritt Bulgariens – Einsatz des Zusatzmoduls MESO-Internetwahlschein, in: GV 2007, Rn. 81-81.

*Strohmeier, Gerd*: Ein Plädoyer für die „gemäßigte Mehrheitswahl“. Optimale Lösung für Deutschland, Vorbild für Österreich und andere Demokratien, in: ZParl 3/2007, S. 578-590.

*Strom, Kaare/Müller, Wolfgang C./Bergmann, Torbjörn (Hrsg.)*: Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies, Oxford 2006.

*Theuerkauf, Sarah*: Parteiverbote und die europäische Menschenrechtskonvention, Zürich 2006.

*Tiefenbach, Paul*: Kumulieren, Panaschieren, Mehrmandatswahlkreise – mehr Demokratie beim Wahlrecht?, in: ZParl 1/2006, S. 115-125.

*Trefs, Matthias*: Fraktionen in westeuropäischen Parteien: Italien, Großbritannien und Deutschland im Vergleich, Baden-Baden 2006.

*Ungern-Sternberg, Antje*: Gemeinderat als „Kommunalparlament“?, in: JURA 4/2004, S. 256-259.

*Valenthin, Dörte*: Die staatliche Parteienfinanzierung, in: Rühr, Christian (Hrsg.), Staatsfinanzen – alte und grundsätzliche Fragen in Rechts- und Verwaltungswissenschaften, Liber discipulorum Maximilian Wallerath, S. 37-49.

*Verma, Monika*: Political Parties and Party Systems in Pakistan, New Delhi/India 2007.

*Wiesendahl, Elmar*: Am Volk vorbei. Die Volksparteien nach dem Wegfall ihrer Voraussetzungen, in: Vorgänge 4/2007, S. 4-14.

*Wilson, Kenneth*: Party Finance in Russia. Has the 2001 Law “On Political Parties” Made a Difference?, in: Europe-Asia studies 59/2007, S. 1089-1113.

*Wolf, Britta*: Zur Zugangsbeschränkung von Parteien zu im Landtag oder in sonstigen öffentlichen Einrichtungen stattfindenden sog. „Wahlabenden“, in: NordÖR 5/2007, S. 189-190.

*Wüst, Andreas M./Stöver, Philip*: Wahlen in Europa, in: PVS-Literatur 2/2006, S. 289-309.

*Zivier, Ernst R.*: Das Bild des Abgeordneten. Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 – 2 BvE 1/06, Offenlegungspflichten von Abgeordneten, in: RuP 4/2007, S. 194-197.

## Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter

### Vorträge Prof. Dr. Ulrich von Alemann

- 28.09.2006 „Wie sieht das Parteiensystem der Zukunft aus? 10 Thesen zur Zukunft von Wahlbeteiligung, Parteien und Koalitionen“  
Vortrag beim Netzwerk Berlin
- 13./14.10.2006 Leitung der Tagung zum Thema „Gemeinwohl und politische Parteien“ in Düsseldorf (gemeinsam mit Prof. Dr. Martin Morlok), Veranstaltung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, Düsseldorf  
Referenten: *Prof. Dr. Dr. Dietmar von der Pfordten* (Göttingen), *Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio* (Bonn), *Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme* (Heidelberg), *Prof. Dr. Christoph Gusy* (Bielefeld), *Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim* (Speyer), *Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz* (Karlsruhe), *Prof. Dr. Hans Hugo Klein* (Pfinztal), *Helmut Stahl* (CDU), *Dr. Hans-Jochen Vogel* (SPD), *Britta Hasselmann* (Bündnis 90/Die Grünen), *Bodo Ramelow* (DIE LINKE), *Prof. Dr. Andreas Pinkwart* (FDP), *PD Dr. Christoph Strünck* (Düsseldorf), *Yves-Marie Doublet* (Paris), *Dr. Hedda von Wedel* (Luxemburg), *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Joachim Jentsch* (Wiesbaden), *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle* (Bayreuth), *Dr. Patricia M. Schiess Rütimann* (Zürich), *Prof. Dr. Keith Ewing* (London), *Prof. Dr. Peter M. Huber* (München), *Prof. Dr. Manfred Stelzer* (Wien)
- 17.10.2006 „The Political System of the European Union – An Example for Other Co-operations of States?“  
Vortrag in Moskau
- 20.11.2006 „Korruption: Ursachen – Folgen – Bekämpfung“  
Vortrag in Neuss.
- 09.12.2006 „Wie müssen sich Gewerkschaften auf veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen einstellen? Gesellschaftliche Veränderungen und ihre Rückwirkungen auf die gewerkschaftliche Interessenvertretung“  
Vortrag zum Zertifikatskurs „Gewerkschaftsmanagement“ der dbb akademie
- 24.01.2007 „Johannes Rau als Bundespräsident – vom Amtsinhaber zum Staatsmann“  
Vortrag zum Johannes-Rau-Symposium
- 22./23.03.2007 „Political Financing and Corruption in Europe: What are the most important questions of corruption research?“  
Vortrag beim „GRECO training workshop on transparency of political funding“ in Straßburg
- 22./23.03.2007 „Monitoring and Supervision of the financing of political parties“  
Vortrag beim „GRECO training workshop on transparency of political funding“ in Straßburg
- 27.03.2007 „Die Zukunft der Düsseldorfer Geistes- und Sozialwissenschaften: Zwischen Humboldt und Henkel, Heine und Heute“  
Vortrag bei den Rotariern
- 28.04.2007 „Haben die 'Mitgliederparteien' eine Zukunft? Ein Beitrag in 10 Thesen“  
Vortrag für die Sitzung des „Adolf-Arndt-Kreises“ auf Schloss Vollrads

- 23.6.2007 „Die Zukunft der Gewerkschaften in Europa – Ein Beitrag in 10 Thesen“  
Vortrag zur Alumni-Veranstaltung 2007, dbb akademie, Königswinter
- 26.06.2007 Grußwort zur Paul-Spiegel-Memorial Lecture und zur Rede von Herrn Avi Primor, Düsseldorf
- 12.07.2007 „Moderner Konservatismus - Die sieben fetten und die sieben mageren Felder, auf denen die Union ackert.“  
Thesen für den Workshop „Parteien im Reformstress: Programme, Profile und politische Mehrheiten im Umbruch?“ der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin
- 16.-18.09.2007 „EUKorr – Studie zur Korruption innerhalb des staatlichen Bereiches in den EU-Mitgliedsstaaten“  
Vortrag auf der 8. Fachtagung „Korruption – Korruptionsbekämpfung“ auf Schloss Raesfeld
- 10.10.2007 „Parteien und Verbände – Am Abgrund oder im Wandel“  
Festvortrag auf der Rotary-Klausurtagung in Wiehl
- 27.11.2007 Grußwort anlässlich der Verleihung des Dr. Meyer-Struckmann-Preises an Shmuel Feiner
- 06.12.2007 „Korruption ist Vertrauenssache“  
Vortrag zur Reihe „Universität in der Stadt“, Heinrich-Heine-Institut, Düsseldorf
- 08.12.2007 „Gesellschaftliche Veränderungen und ihre Rückwirkungen auf die gewerkschaftliche Interessenvertretung“  
Vortrag beim Zertifikatskurs „Gewerkschaftsmanagement“ der dbb akademie forum siebengebirge
- 14.12.2007 „Die Zukunft der Sozialdemokratie“  
Vortrag für das Seminar „Perspektiven des Europäischen Sozialstaates“ in der Europäischen Akademie Otzenhausen in Nonnweiler
- 10.01.2008 „Große Koalition – Auslaufmodell oder Dauerperspektive?“  
Vortrag beim Dreikönigessen des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstags, Düsseldorf

### **Vorträge Dr. Heike Merten**

- 13./14.09.2007 „How to Ensure Transparent Principles of Election and Political Parties Funding“  
Vortrag in Kiew/Ukraine, Int. Konferenz zum Thema „Qualität der vorgezogenen Parlamentswahlen 2007: Europäische demokratische Standards in der Ukraine?“
- 21./22.09.2007 „How to Ensure Transparent Principles of Election and Political Parties Funding“  
Vortrag in Donezk/Ukraine, Int. Konferenz zum Thema „Qualität der vorgezogenen Parlamentswahlen 2007: Europäische demokratische Standards in der Ukraine?“

**Vorträge Prof. Dr. Martin Morlok**

- 05./06.05.2006 „Aspekte des Gewissensbegriffs aus der Perspektive der Rechtswissenschaft“  
Vortrag für das 1. Treffen der FEST – Forschungsstätte der Evangelischen Studiengemeinschaft e.V. zum Thema „Das Gewissen – Entdeckungen an der Grenze zwischen Natur- und Geisteswissenschaften“ in Wittenberg
- 16.-19.05.2006 „The Relevance of Linguistic Theory“  
Vortrag für die „International Conference on Language & Law“ in Düsseldorf
- 13./14.10.2006 Leitung der Tagung zum Thema „Gemeinwohl und politische Parteien“ in Düsseldorf (gemeinsam mit Prof. Dr. Ulrich von Alemann), Veranstaltung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, Düsseldorf  
Referenten: *Prof. Dr. Dr. Dietmar von der Pfordten* (Göttingen), *Prof. Dr. Dr. Udo Di Fabio* (Bonn), *Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus von Beyme* (Heidelberg), *Prof. Dr. Dr. Christoph Gusy* (Bielefeld), *Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim* (Speyer), *Prof. Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz* (Karlsruhe), *Prof. Dr. Hans Hugo Klein* (Pfinztal), *Helmut Stahl* (CDU), *Dr. Hans-Jochen Vogel* (SPD), *Britta Hasselmann* (Bündnis 90/Die Grünen), *Bodo Ramelow* (DIE LINKE), *Prof. Dr. Andreas Pinkwart* (FDP), *PD Dr. Christoph Strünck* (Düsseldorf), *Yves-Marie Doublet* (Paris), *Dr. Hedda von Wedel* (Luxemburg), *Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Joachim Jentsch* (Wiesbaden), *Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter Häberle* (Bayreuth), *Dr. Patricia M. Schiess Rütimann* (Zürich), *Prof. Dr. Keith Ewing* (London), *Prof. Dr. Peter M. Huber* (München), *Prof. Dr. Manfred Stelzer* (Wien)
- 15./16.12.2006 „Die korporative Religionsfreiheit unter Selbstbestimmungsrecht der Religionsgesellschaften nach Art. 140 GG/Art. 137 III WRV einschließlich ihrer Schranken“  
Vortrag für das Symposium zum Thema „Das Dogma der Unantastbarkeit“ in Jena
- 01.02.2007 „Zulässigkeit eines Volksbegehrens in Thüringen“ (Reform des Thüringer Abgeordnetengesetzes im Hinblick auf die Bezüge)  
Teilnahme an der Anhörung im Thüringer Landtag in Erfurt
- 07.-09.02.2007 „Demokratische Verfassungen: Leistungsfähigkeit und Grenzen“  
Vortrag für die Tagung des ZiF zum Thema „Europäische Verfassungsentwicklungen in der Zwischenkriegszeit“ in Bielefeld
- 01.-03.03.2007 „Selbstreflexionsdefizite in der deutschen Staatsrechtslehre“  
Vortrag beim Staatsrechtslehrersymposium „Staatsrechtslehre als Wissenschaft“ in Würzburg
- 24./25.04.2007 „Die deutsche Erfahrung: Die Ausgestaltung des politischen Systems“  
Vortrag für das von der Friedrich Ebert Stiftung veranstaltete Seminário Internacional zum Thema „O Funcionamento Dos Sistemas Políticos“ in Brasília
- 03.-09.06.2007 „Bild und Stellung des Richters in der Gesellschaft“  
Vortrag für die Tagung der deutschen Richterakademie zum Thema „Rolle und Selbstverständnis des Richters heute“ in Wustrau

- 05.-07.07.2007 „Gefährdungen demokratischer Entscheidungskultur durch Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen“  
Vortrag für die Tagung zum WZB-Jahrbuch 2007 zum Thema „Politische Kultur im Wandel von Staatlichkeit“ in Berlin
- 14.07.2007 Vorbereitungstagung des Adolf-Arndt-Kreises für das Symposium „Parteien ohne Volk“ (siehe 16.02.08) auf Schloss Vollrads.
- 24.-28.07.2007 Moderation des Podiums „Judges in Action: On Normativity in its Practice, Institutionalization and Materiality“  
Tagung der Law and Society Association zum Thema “Law and Society in the 21<sup>st</sup> Century” in Berlin
- 05.-07.09.2007 “A comparative Presentation on Constitutional Courts as Guardians of Competition between Political Parties”  
Vortrag für die Internationale Tagung anlässlich des 15-jährigen Bestehens der Verfassung der Republik Estland zum Thema „Political Questions in Constitutional Review: What is the Dividing Line between Interference with Policy-Making and Routine Constitutional Review?” in Tallin/Estland
- 08./09.10.2007 „Bild und Stellung des Richters in der Gesellschaft“  
Vortrag für die Tagung der Direktorinnen und Direktoren der Gerichte des Landes Mecklenburg-Vorpommern in der Akademie Schloss Hasenwinkel
- 25.-27.10.2007 Moderation eines Podiums auf der ZiF-Tagung „Rechtsphilosophie im Wandel der Gesellschaft“ in Bielefeld
- 22.11.2007 „Grundstrukturen und Grundprobleme des Parteienrechts“  
Vorlesung in Tiflis/Georgien
- 23.11.2007 „Grundprobleme des Wahlrechts“  
Vorlesung in Tiflis/Georgien
- 16.02.2008 Moderation des I. Podiums: "Wo bleiben die Mitglieder? Parteienwandel und Alternativen" auf dem von der Friedrich Ebert Stiftung veranstalteten 6. Symposium des Adolf-Arndt-Kreises zum Thema: "Parteien ohne Volk - Zur Zukunftsfähigkeit der Parteiendemokratie" in Frankfurt

### **Vorträge Dr. Christian Vogel**

- 25.4.2007 "Demokratiethorie" im Mittelalter  
Vortrag im Philosophischen Institutskolloquium (HHUD)
- 10./11.07.2007 „Templar Renegades before, during and after the Trial“  
Vortrag beim International Medieval Congress in Leeds

## Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die wissenschaftlichen Publikationen, die von Mitarbeitern des PRuF in den Jahren 2006 und 2007 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung veröffentlicht wurden.

*Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/ Godewerth, Thelse (Hrsg.):* Jugend und Politik, Baden-Baden 2006.

*Alemann, Ulrich von/Florian Eckert:* Lobbyismus als Schattenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 56 (2006), H.15-16, S. 3-10.

*Alemann, Ulrich von/Spier, Tim:* Doppelter Einsatz, halber Sieg? Die SPD und die Bundestagswahl 2005, in: Niedermayer, Oskar (Hrsg.), Die Parteien nach der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2007, S. 37-65.

*Alemann, Ulrich von:* Der Bundespräsident Johannes Rau. Vom Amtsinhaber zum Staatsmann, in: Mittag, Jürgen/Tenfelde, Klaus (Hrsg.), Versöhnen statt spalten. Johannes Rau: Sozialdemokratie, Landespolitik und Zeitgeschichte, Oberhausen 2007, S. 299-311.

*Alemann, Ulrich von:* Die Flick-Affäre. Vergiften oder reinigen Skandale die Luft der Politik?, in: Stiftung Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.), Skandale in Deutschland nach 1945, Bielefeld 2007.

*Alemann, Ulrich von:* Partizipation, in: Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, Spalte 2511 ff.

*Alemann, Ulrich von:* Politik, in: Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, Spalte 1749-1751.

*Merten, Heike:* Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung. Parteienfinanzierung, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung, Bd. 13 (2006), S. 97-98.

*Merten, Heike:* Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung. Parteien und Parlamentsrecht, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung, Bd. 13 (2006), S. 98-100.

*Merten, Heike:* Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie, in: Decker, Frank/Neu, Viola (Hrsg.), Handbuch der deutschen Parteien, Wiesbaden 2007, S. 79-113.

*Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo (Hrsg.):* Sponsoring. Ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, Schriften zum Parteienrecht, Bd. 32, Baden-Baden 2006.

*Morlok, Martin/Streit, Thilo:* Minderjährige als Parteimitglieder. Probleme der Parteimündigkeit, in: Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/Godewerth, Thelse (Hrsg.), Jugend und Politik, Baden-Baden 2006, S. 75-95.

*Morlok, Martin/Streit, Thilo:* Untersuchungsausschüsse, Parlamentarische, in: Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, Spalte 2511-2515.

*Morlok, Martin:* Artikel 21 (Parteien), in: Dreier, Horst (Hrsg.): Grundgesetz-Kommentar, Bd 2., 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 327-403.

*Morlok, Martin:* Artikel 38 (Wahlrechtsgrundsätze, Abgeordnete), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 950-1025.

*Morlok, Martin:* Artikel 39 (Wahlperiode und Zusammentritt), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 1026-1038.

*Morlok, Martin:* Artikel 40 (Bundestagspräsident; Geschäftsordnung), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 1039-1058.

*Morlok, Martin:* Artikel 41 (Wahlprüfung, Mandatsprüfung), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 1059-1070.

*Morlok, Martin:* Artikel 42 (Öffentlichkeit der Sitzungen; Mehrheitsprinzip), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 1071-1087.

*Morlok, Martin:* Artikel 43 (Zitier-, Zutritts- und Rederecht), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 1088-1099.

*Morlok, Martin:* Artikel 44 (Untersuchungsausschüsse), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Auflage, Tübingen 2006, S. 1100-1134.

*Morlok, Martin:* Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien, in: Das Deutsche Bundesrecht, 1024. Lieferung, Baden-Baden Oktober 2007.

*Morlok, Martin:* Konkurrenz belebt das Geschäft. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Kleine Parteien, in: Juristische Ausbildung, Bd. 28 (2006), H. 9, S. 696-702.

*Morlok, Martin:* Parteien, Politische, in: Heun, Werner/Honecker, Martin/Morlok, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Stuttgart 2006, Spalte 1742-1749.

*Spier, Tim (Hrsg.):* Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?, Wiesbaden 2007 (mit Felix Butzlaff, Matthias Micus und Franz Walter).

*Spier, Tim:* Ausnahmeerscheinung oder Normalität? Linksparteien in Westeuropa, in: Spier, Tim/Butzlaff, Felix/ Micus, Matthias/ Walter, Franz (Hrsg.), Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?, Wiesbaden 2007, S. 71-116 (mit Clemens Wirries).

*Spier, Tim:* Guido Westerwelle. Der Kandidat, der keiner war, in: Forkmann, Daniela/ Richter, Saskia (Hrsg.), Gescheiterte Kanzlerkandidaten der Bundesrepublik Deutschland. Von Kurt Schumacher bis Edmund Stoiber, Wiesbaden 2007, S. 392-423.



*Spier, Tim*: Günstige Gelegenheit? Die sozialen und politischen Entstehungshintergründe der Linkspartei, in: Spier, Tim/ Butzlaff, Felix/ Micus, Matthias/ Walter, Franz (Hrsg.), Die Linkspartei. Zeitgemäße Idee oder Bündnis ohne Zukunft?, Wiesbaden 2007, S. 13-70 (mit Oliver Nachtwey).

*Spier, Tim*: Political Opportunity Structures and the Success of the German Left Party in 2005, in: *Debate: Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, Bd. 15 (2007), H. 2, S. 123-154 (mit Oliver Nachtwey).

*Spier, Tim*: Populismus und Modernisierung, in: Decker, Frank (Hrsg.), Populismus. Nützliches Korrektiv oder Gefahr für die Demokratie?, Wiesbaden 2006, S. 33-58.

*Spier, Tim*: Regionale Varianz bei der Wahl der NPD. Eine wahlökologische Untersuchung zur Landtagswahl 2004 in Sachsen, in: Backes, Uwe/ Steglich, Henrik (Hrsg.), Die NPD. Erfolgsbedingungen einer rechtsextremen Partei, Baden-Baden 2007, S. 75-102.

*Spier, Tim*: Wen wählt das Prekariat? Abgehängte Milieus zwischen politischer Apathie und populistischem Protest, in: *Vorgänge. Zeitschrift für Bürgerrechte und Gesellschaftspolitik*, Bd. 46 (2007), H. 4, S. 94-101.

*Spier, Tim*: Working-class authoritarianism und die Wahl rechtspopulistischer Parteien. Eine empirische Untersuchung für fünf westeuropäischen Staaten, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Bd. 59 (2007), H. 1, S. 59-80 (mit Daniel Scheuregger).

*Streit, Thilo* (Hrsg. mit Martin Morlok und Ulrich v. Alemann), Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, *Schriften zum Parteienrecht*, Bd. 32, Baden-Baden 2006.

*Streit, Thilo*: Aufgespießt: Das Drei-Länder-Quorum, die Rechtsprechung und die begeisterte Literatur, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*, Bd. 13 (2006), S. 88-91.

*Streit, Thilo*: Entscheidung in eigener Sache, Berlin 2006.

*Streit, Thilo*: Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung. Grundlagen zum Parteienrecht, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*, Bd. 13 (2006), S. 92-94.

*Streit, Thilo*: Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung. Parteien und Parlamentsrecht, in: *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht*, Bd. 13 (2006), S. 100.