



FernUniversität
Gesamthochschule- in Hagen

**Institut
für
Deutsches und Europäisches Parteienrecht**

Direktor: Professor Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos

Mitteilungen des Instituts
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Heft 2

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Direktor: Professor Dr. jur. Dimitris Th. Tsatsos

Mitteilungen des Instituts
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Heft 2

Dezember 1992

Redaktion: Dr. jur. Uwe Stoklossa

FernUniversität
-Gesamthochschule-
Gut Waterhövel 2
Postfach 940
5800 Hagen

Tel.: 02331-987-2912
FAX: 02331-987-324

**Mitteilungen des Instituts
für Deutsches und Europäisches Parteienrecht**

Heft 2

Inhaltsübersicht

<i>Vorwort</i>	5
<i>Eröffnungsveranstaltung</i>	6
- <i>Grußwort des Dekans des Fachbereichs Rechtswissenschaft Prof. Dr. Eberhard von Olshausen</i>	7
- <i>Eröffnungsrede des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau</i>	9
- <i>Würdigung durch Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher</i>	12
- <i>Festvortrag von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos</i>	16
<i>Kuratoriumssitzung</i>	22
<i>Presse-Echo</i>	23
- <i>Rundfunkinterview mit Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos</i>	23
- <i>Rundfunkinterview mit Prof. Dr. Ulrich von Alemann</i>	25
<i>Institutsmitteilungen</i>	26
<i>Rechtsprechungsübersicht</i>	28
<i>Neueres parteienrechtliches Schrifttum</i>	36
<i>Schriften zum Parteienrecht</i>	44
<i>Berichte und Aufsätze</i>	46
- <i>Horst Meier</i>	46
- <i>Parteienrecht der postkommunistischen Staaten</i>	46
- <i>Bernd Martenczuk</i>	48
- <i>§ 13 S. 3 Parteiengesetz und die innerparteiliche Demokratie</i>	48

Vorwort

Im Jahre 1992 hat das Bundesverfassungsgericht mit seinem Urteil vom 9. April 1992 zur Parteienfinanzierung die parteirechtliche Diskussion sowohl in der Wissenschaft wie auch in der politischen Praxis neu geprägt.

Die Glaubwürdigkeitskrise der politischen Parteien, nicht zuletzt durch die Äußerung des Bundespräsidenten und die Veröffentlichung einiger soziologischer Studien in den Blickpunkt einer breiteren Öffentlichkeit gerückt, war ein weiterer Schwerpunkt in der parteirechtlichen Auseinandersetzung.

Schließlich steht der Wandel der postkommunistischen Staaten in Europa hin zu parlamentarisch ausgeformten und mithin von politischen Parteien mitbeeinflussten Demokratien im besonderen parteirechtlichen Interesse.

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht hat diese Schwerpunkte, sei es durch Publikationen, sei es in wissenschaftlichen Diskussionen, sei es durch Expertisen in seine Arbeit miteinbezogen. Insoweit war das Jahr 1992 für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ein gleichermaßen interessantes wie auch arbeitssames gewesen.

Nachdem das Institut Mitte 1991 seine Arbeit aufgenommen hat, bildete die offizielle Eröffnung des Instituts am 6. Februar 1992 in Anwesenheit hochgestellter Persönlichkeiten sicherlich einen Höhepunkt im Institutsalltag.

Als eine Art Bilanz der unterschiedlichen Initiativen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht möchte ich Ihnen Heft 2 der "Mitteilungen" vorlegen. Das erste Heft dieser institutseigenen Informationsschrift hat - wie das Echo zeigt - eine erfreuliche Resonanz gefunden. Das hat uns motiviert und den Mut gegeben, ein zweites Heft zu produzieren.

Für die inhaltliche und redaktionelle Mitarbeit an Heft 2 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" habe ich dem Geschäftsführer des Instituts Dr. Uwe Stoklossa, für das Erfassen und Gestalten der Beiträge, Frau Ursula Hohmann, im besonderen zu danken.

Hagen, im Dezember 1992

Dimitris Th. Tsatsos



*(v.l.) Dr. h.c. Johannes Rau, Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Vasso Papandreou, Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher,
Prof. Dr. Ulrich Battis, Dr. Rolf Krumstiek, Karl Josef Ludwig*

Eröffnungsveranstaltung

Am Donnerstag, den 6. Februar 1992 wurde das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht im Rahmen eines Festaktes auf Einladung des Rektors der FernUniversität - Gesamthochschule - in Hagen Professor Dr. Ulrich Battis und dem Dekan des Fachbereichs Rechtswissenschaft Professor Dr. Eberhard von Olshausen in Anwesenheit des damaligen Bundesministers des Auswärtigen Hans-Dietrich Genscher, der EG-Kommissarin Vasso Papandreou, des Botschafters der Republik Griechenland Alexandros Zafiriou, des Justizministers des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. Rolf Krumstiek und weiterer hochgestellter Persönlichkeiten vom Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau feierlich eröffnet.

Der Rektor der FernUniversität, Professor Dr. Ulrich Battis begrüßte die zahlreichen Gäste aus Politik, Wissenschaft und Wirtschaft aufs herzlichste und drückte seine Freude darüber aus, daß an der FernUniversität ein solches international ausgerichtetes Institut eingerichtet werden konnte und es zudem auch gelungen sei, ein derart hochkarätig besetztes Kuratorium für die Mitarbeit im Institut zu gewinnen. Rektor Battis dankte dem Fachkollegen Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos dafür, daß dieser federführend den Aufbau des Instituts betrieben habe. Professor Dr. Ulrich Battis zeigte sich zufrieden über die Tatsache, daß er nicht nur als Rektor, sondern auch als Mit-

glied des Institutsvorstandes zum Gelingen der weiteren Institutsarbeit beitragen könne. Schließlich dankte Rektor Battis nochmals allen, die die Idee der Gründung eines Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht aufgenommen und an der Realisierung derselben mitgewirkt hätten. Nach Grußworten des Botschafters der Republik Griechenland Alexandros Zafiriou, des Dekans des Fachbereichs Rechtswissenschaft Professor Dr. Eberhard von Olshausen sowie des Bürgermeisters der Stadt Hagen Karl Josef Ludwig wies der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau in seiner Eröffnungsrede auf die Bedeutung und Notwendigkeit dieser wissenschaftlichen Einrichtung hin und wünschte dem Direktor des Instituts Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos für die weitere Arbeit des Instituts viel Erfolg. Der damalige Bundesminister des Auswärtigen Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher betonte in seiner Würdigung besonders die europäische Dimension dieses Instituts. Die Veranstaltung endete mit einem Festvortrag des Direktors Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos zu Aufgaben und Perspektiven europäischer Parteienrechtsforschung.

Im Anschluß an die Feierstunde gab Rektor Battis in der Villa Bechem einen Empfang.

Um einen Eindruck vom Festakt zu vermitteln, werden im folgenden die Redebeiträge des Dekans des Fachbereichs Rechtswissenschaft Professor Dr. Eberhard von Olshausen, des Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau, des damaligen Bundesministers des Auswärtigen Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher und schließlich der Festvortrag von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos in chronologischer Reihenfolge abgedruckt.

Grußworte des Dekans des Fachbereichs Rechtswissenschaft

Professor Dr. Eberhard von Olshausen

Magnifizienz! Sehr geehrter Herr Ministerpräsident!
Sehr geehrter Herr Bundesminister und Vizekanzler!
Sehr verehrte Frau Kommissarin der EG!
Meine Damen und Herren!

In meiner Jugend habe ich ein Lied gelernt und im Schulchor einer sächsischen Oberschule gesungen (damals war ich noch etwas besser bei Stimme als heute), dessen apodiktischer Text sich sozusagen von selbst vertonte, sich die eintönig hämmernde Melodie selbst gesucht und gefunden hat. Dieser Text lautete - und indem ich ihn rezitiere, singe ich auch fast schon die zugehörige Melodie -: "Die Partei, die Partei, die hat immer recht, die Partei, die Partei, die Partei".

Sie werden vielleicht fragen: "Was hat diese etwas degoutante Erinnerung an eine rechthaberische Partei mit dem feierlichen Anlaß zu tun, der uns hier zusammengeführt hat?" Nun, wir Juristen unterscheiden oft und gern zwischen subjektiv und objektiv, zwischen subjektiven und objektiven Theorien, subjektivem und objektivem Fehlerbegriff z.B., und, was hier von Bedeutung ist, auch zwischen subjektivem und objektivem Recht, also zwischen der Berechtigung, dem Recht, das jemand hat und das ihm eine gewisse Macht verleiht, einerseits und den Rechtsnormen, also den Regelungen, die zwar Macht zuteilen, diese aber auch beschränken und eingrenzen, Bindungen begründen und Verpflichtungen auferlegen können, andererseits. Das Partei-

enrecht, dem sich das heute zu eröffnende Institut widmen will und das auch bisher hier schon vom Lehrgebiet des Institutsdirektors gepflegt wurde, gehört natürlich zur zweiten Kategorie von "Recht". Hier sollen nicht das subjektive Recht einer Partei, auch nicht die Berechtigungen, Privilegien der Parteien, sondern die Rechtsnormen behandelt und analysiert werden, die auch über die Parteien wachen, ihnen Schranken setzen, wenn auch nicht Fesseln anlegen. Erlauben Sie mir den Wortspülicht: Damit nicht eine Partei immer recht hat oder nur die Parteien Rechte haben, brauchen wir ein Parteienrecht und braucht das objektive Recht eine Partei, einen Anwalt, einen Fürsprecher, den es in dem heute zu eröffnenden Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht finden wird.

Dieses Institut hat eine längere Vorgeschichte. Einer der ersten Kurse, der an dem Lehrgebiet für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre erstellt wurde, behandelte vor 15 Jahren das Parteienrecht, das in einer demokratisch verfaßten Massengesellschaft ein unverzichtbarer Bestandteil des Staats- und Verfassungsrechts ist. Seither, verehrter, lieber Herr Tsatsos, haben sich zahlreiche Seminare, Tagungen und Veröffentlichungen unter Ihrer Leitung, auf Ihre Anregung oder aus Ihrer Feder einzelnen Aspekten des Parteienrechts gewidmet, seit 1989 sogar in einer eigenen Reihe "Schriften zum Parteienrecht". Dabei haben Sie stets auch europaweit, übernational gedacht - ein Denken, das angesichts europäischer Integration und der Internationalität gerade des politischen Bereichs wohl nahelag, für das es jedenfalls aber keinen geeigneteren Menschen gab als Sie. Denn durch Ihre Herkunft, Ihren Lebenslauf und Ihren wissenschaftlichen Werdegang verkörpern Sie Kosmopolitismus im besten Sinne des Wortes. Dabei haben Sie die Wissenschaft stets aufs glücklichste mit der Praxis verbunden: Sie haben verfassungsgebende Versammlungen und Regierungen verschiedener Länder in Verfassungsfragen beraten, so Griechenland und - in der postkommunistischen Ära - Rumänien, Polen und Albanien.

Damit dies aber nicht zu einer verfrühten laudatio auf den Kollegen Tsatsos ausartet - wiewohl er sie verdient hätte, aber eben noch nicht jetzt - , sei die weitere Entwicklung der Sache hier noch in Stichworten aufgezeichnet. Ab 1985 wurde am Lehrgebiet "Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre" ein zweijähriges Forschungsprojekt "Das Parteienrecht der EG-Staaten" erfolgreich durchgeführt und 1989 bei diesem Lehrgebiet die "Forschungsstelle für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" eingerichtet. Mit Beschluß des Ministeriums für Wissenschaft und Forschung vom Juni 1991 schließlich wurde das "Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" als wissenschaftliche Einrichtung des Fachbereichs Rechtswissenschaft errichtet, das heute feierlich eröffnet werden soll.

Dieses Institut mag, wie stets der Erfolg, viele Väter haben - und übrigens nachweislich auch mindestens eine Mutter. Aber die eigentliche oder Hauptvaterschaft, wenn es denn so etwas gibt, wird Ihnen, lieber Herr Tsatsos, niemand abstreiten wollen. Deshalb gratuliert der Fachbereich Rechtswissenschaft Ihnen zur heutigen Institutseröffnung ganz herzlich. Und er tut dies um so lieber, als er damit ja auch sich selbst gratuliert. Denn der Reputation des gesamten Fachbereichs kann die Errichtung eines solchen Instituts nur förderlich sein. Zugleich kräftigt und befestigt dieses Institut die ausgeprägte internationale Ausrichtung unseres Fachbereichs (Stichworte: deutsch-japanische Rechtsvergleichung, europäisches Arbeits- und Sozialrecht, deutsch-griechisches Strafrechtssymposium im März dieses Jahres etc.). Ich bin in der glücklichen Lage, dies ganz ungeniert sagen zu dürfen, ohne mich dem Verdacht der Unbescheidenheit auszusetzen, weil ich als einziger Lehrgebietsinhaber unseres Fachbereichs dergleichen internationale Aktivitäten noch nicht entwickelt habe.

Zurück zum Anlaß dieser Versammlung: Ein Parteienrecht brauchen wir, weil wir demokratische Parteien haben. Die andere Frage ist: Brauchen wir denn Parteien, und ggf. wofür? Die Antwort und ihre Begründungen kennen Sie als aufmerksame Staatsbürger. Ich möchte eine Begründung hinzufügen, von der ich nicht weiß, ob sie im einschlägigen Schrifttum schon aufgetaucht ist: Wir brauchen Parteien auch deshalb, weil es ohne sie keine Parteienverdrossenheit, keine Parteienbeschimpfung gäbe. Und damit würde uns doch etwas an Lebensqualität fehlen. Erlauben Sie, daß auch ich mich abschließend mit einer Mahnung oder Frage an diesem Gesellschaftsspiel "Parteienbemäkelung" beteilige. Unlängst hat in diesem Fachbereich einer Ihrer Schüler, lieber Herr Tsatsos, eine Antrittsvorlesung "Über Volkssouveränität" gehalten, also über jenen Art. 20 des Grundgesetzes, in dem es mit feierlichem Dativ-e heißt: "Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus." Böse Zungen behaupten nun, diese Aussage gehe an der Verfassungswirklichkeit vorbei. Zeitgemäß müsse es in Art. 20 Grundgesetz heißen: "Alle Staatsgewalt geht von den Parteien aus. Sie wird von ihnen in Vorstandssitzungen und kleinen Zirkeln ausgeübt." Sind diese Zungen wirklich nur böse, oder sind es die Zungen von Realisten? Dies wird ein Evergreen parteienrechtlicher und rechts-tatsächlicher Forschung bleiben.
Ich danke Ihnen für Ihre Geduld

Eröffnung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

durch den Ministerpräsidenten des Landes Nordrhein-Westfalen

Dr. h.c. Johannes Rau

Meine sehr verehrten Damen und Herren, die Staatsgewalt geht vom Volk aus, aber wo geht sie hin, fragt Kurt Tucholsky. Vielleicht werden wir darüber im Laufe der Zeit etwas lernen und vielleicht werden wir auch Wege zu korrigieren haben.

Ich bin sehr froh, daß ich heute hier sein kann, weil wir eine Einrichtung begrüßen und begründen, die es noch nicht gibt. Die ist einmalig, nicht nur in Deutschland, sondern in Europa. Und daß sie hier ist, hier bei uns in Nordrhein-Westfalen, darüber freuen wir uns, denn Nordrhein-Westfalen ist ja mitten im Aufbruch nach Europa. Wir haben uns unaufgeregt und ohne Illusionen auf den Weg in die Gemeinschaft gemacht, aber, so hoffe ich, auch konsequent und gradlinig, wie das hier unsere Art ist. Eine Industrieregion wie Nordrhein-Westfalen braucht die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion, aber wir wollen im Herzen mehr, wir wollen die Politische Union. Wir wollen das Europa der Regionen.

Also nicht nur, daß Grenzen sich öffnen, daß Wirtschaftsräume sich verwandeln, sondern wir möchten, daß aus dem gemeinsamen europäischen Erbe der Rechtsstaat, der Sozialstaat und politische Kultur in der Gemeinschaft zusammenwachsen.

In Nordrhein-Westfalen ist die Forschung der neue Rohstoff der Erneuerung. Da ist ein wichtiges Exportgut geboren. Der wissenschaftliche Dialog, der über Grenzen hinweg geht, bringt uns in Nordrhein-Westfalen den europäischen Nachbarn näher, und er hilft vielen vielleicht, uns besser zu verstehen. Das Institut kann diesen Dialog führen, an ihn anknüpfen, ihn verbreitern und ver-

tiefen. Sie können hier gerade einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die Voraussetzungen, die Bedingungen besser verstehen zu lernen, unter denen ein politischer Willensbildungsprozeß entstehen kann, der eines Tages ganz Europa umfaßt.

Im Mittelpunkt der Forschung stehen politische Parteien, das Parteienrecht, vergleichende Perspektiven, und ich gratuliere zu dieser Aufgabe, denn es kommt in Zukunft und schon heute immer mehr auf die Parteien an. Es kommt darauf an, wie sie ihre Aufgabe örtlich, national und international ausführen und gestalten.

Das gilt für den Osten Europas genauso wie für uns im Westen des Landes. Im ehemaligen kommunistischen Machtbereich wachsen die Parteien aus den Trümmern totalitärer Herrschaft hervor. In der Europäischen Gemeinschaft erleben wir eine intensiver werdende Zusammenarbeit von politisch verwandten Parteien auf unterschiedlichen Ebenen. Sie fördern eine politische Willensbildung, die die nationalen Grenzen überschreitet. Ich wünsche mir für den Osten, daß die neuen Parteien schnell Vertrauen finden bei den Menschen, damit sie auf dem Weg in die Demokratie, in den Sozialstaat, in die Marktwirtschaft sich nicht gegenseitig blockieren. Ich wünsche mir, daß sie angesichts der unüberschaubar scheinenden Probleme nicht Zuflucht nehmen zu den Scheinlösungen, die da auftauchen, zu Separatismus und Nationalismus. Im Westen haben wir die Erfahrung gemacht, daß politische Parteien vieles bewirken können. Die Kraft dazu erwächst aus demokratischer Rechts- und Verfassungskultur. Demokratische Staaten brauchen den Rechtsstaat. Recht geht vor Macht, und wenn der Rechtsstaat zerstört wird, dann stirbt die Demokratie, dann können die politischen Parteien nicht überleben.

Ich sage das, weil in Deutschland der enge Zusammenhalt von Demokratie und Recht eine lange Zeit aus dem politischen Bewußtsein verbannt gewesen ist. Doch wir haben unsere historische Lektion bitter lernen müssen. Heute, nach dem Zusammenbruch der deutschen Diktaturen, wissen wir: Verfassung ist nicht bloß das, was auf dem Papier steht, sondern man muß sich in der Verfassung zuhause fühlen, auch wenn man längst nicht alle Artikel auswendig dahersagen kann. Auf lange Sicht gilt: Rechtsstaatlichkeit schafft Zuversicht und Vertrauen in die Zukunft. Der Sozialstaat gibt Sicherheit und vermittelt Solidarität. Demokratie ist keine formale Angelegenheit, Demokratie ist auch ein Lebensgefühl. Ein Lebensgefühl, das hohe Ansprüche stellt an das Urteilsvermögen, an die Selbständigkeit, auch an die Selbstkontrolle des Einzelnen. Ein Lebensgefühl, das uns erlaubt und das uns oft auch zwingt umzulernen, uns aktiv zu verändern, eigene Originalität und Identität auszubilden und fortzuentwickeln. Dieser Zwang zur Mündigkeit wird manchmal als Zumutung empfunden. Aber wenn wir nach Osteuropa blicken, dann sehen wir, daß alle guten Ratschläge für einen perfekten Staats- und Verwaltungsaufbau wirkungslos bleiben, die besten Rezepte für eine marktwirtschaftliche Ordnung Makulatur bleiben, wenn die Menschen nicht schöpfen können aus den Wertorientierungen, Einstellungen und Haltungen, die nur in einer wirklich gelebten Rechts- und Verfassungskultur vermittelt werden.

Das moderne westlich geprägte Rechts- und Verfassungsdenken verdankt den Parteien viel. Und ich vermute, diesen modernen Rechts- und Verfassungsstaat gäbe es nicht ohne ihr Werden und Wirken. Von dieser positiven Funktion spricht das Grundgesetz: "Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit." In diesem Sinne haben die Parteien zur politischen Stabilität der Bundesrepublik beigetragen und eine starke Integrationskraft entwickelt. Die Leistung der Parteien besteht sicher darin, daß sie ökonomisch-soziale Interessen und die damit verknüpften politischen Ziele aufnehmen, artikulieren, bündeln. In der Konkurrenz der unterschied-

lichen Zielvorstellungen wird um Zustimmung gestritten, und nach Wahlen kann diese Zustimmung umgesetzt werden in staatliche Politik. Wir haben dieser integrativen Kraft viel zu verdanken. Diese stark integrative Kraft hat bei weiten Teilen der Wählerschaft für eine innere Bindung an das Grundgesetz gesorgt.

Die demokratischen Parteien begreifen sich in der Auseinandersetzung nicht als Feinde, sondern als Gegner. Sie sind prinzipiell gegenseitig koalitionsfähig und haben das auch bewiesen. Diese Koalitionsfähigkeit unterscheidet die Bundesrepublik wesentlich von der Weimarer Republik. Hier ist ein Zeichen großer demokratischer Reife gegenüber den Klassen- und Weltanschauungsparteien der früheren Zeit. Und die Akzeptanz des Machtwechsels, so schwer er fällt, diese Akzeptanz ist inzwischen selbstverständlich. Wann immer der Wähler es will, nehmen die Parteien die Minderheitenpositionen positiv an und halten ihre Oppositionsrolle als eine für das Funktionieren der lebendigen Demokratie existenzielle Aufgabe.

Aber, meine Damen und Herren, ich will hier nicht schönreden. Parteien stehen auch in der Kritik. In letzter Zeit macht das Wort von der Parteiverdrossenheit die Runde; nicht nur bei uns, sondern auch bei unseren europäischen Nachbarn in der Gemeinschaft. Viele haben jetzt den Eindruck, die Bindungskraft der Parteien nehme ab. Ich denke, das ist Anlaß, über Reformen nachzudenken, selbstkritische Fragen zu stellen. Müssen wir nicht zu größerer Zurückhaltung der Parteien kommen? Das Grundgesetz spricht von "Mitwirken". Das unterstellt, daß es andere gibt, die auch mitwirken. Die Frage ist, müßten die Parteien sich nicht um ein schärferes Profil bemühen, weil die Bürger, die Wählerinnen und Wähler, nicht die Beliebtheit, die Austauschbarkeit der Argumente erwarten, sondern klare und unverwechselbare Standpunkte.

Wie sehen die Parteien heute aus, wenn es den Eindruck gibt, Konflikte kämen nur über die Medien zustande? Und wie verhält sich die "Politik als Unterhaltung" zu dem, was Max Weber mit dem vielzitierten Wort beschrieben hat, vom starken, langsamen Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmaß? Die Politiker müssen diese Fragen ernst nehmen und wir haben uns klar zu machen, daß die Bürgerinnen und Bürger heute stärker als früher auf Selbstverantwortung, auf Selbstbestimmung, auf politische Beteiligung sehen. Ich sage, zum Glück tun sie das. Denn wir wollen ja keine Demokratie der Zuschauer, wir wollen eine offene Gesellschaft, und die lebt von der kritischen Anteilnahme ihrer Bürger.

Weil das so ist, darum dürfen die Politiker die Bodenhaftung, die Bürgernähe nicht verlieren, darf ihnen nicht der Bezug zu den Problemen der Menschen abhanden kommen. Und darum müssen die Parteien stärker als bisher in Bereitschaft sein, die Parteidiskussion dem Gespräch mit denen zu öffnen, die nicht politisch gebunden sind. Und die Parteien müssen den rechtlichen Rahmen kennen, der ihnen gesetzt ist. Um ihrer Glaubwürdigkeit willen sind innerparteiliche Demokratie, demokratische Kandidatenauswahl genauso wichtig wie die Gesetze der Parteienfinanzierung. Und sie sollten sich hüten vor Verflechtungen in den staatlich-administrativen Raum hinein.

Theodor Fontane würde sagen, das ist ein weites Feld. Aber gerade hier kann sich eine kritische Parteienrechtsforschung durch Aufklärung, durch Anstöße verdient machen um unsere Demokratie. Ich finde es gut, und ich hoffe, daß es gelingt, zu einem großen Dialog zu kommen. Ich sage das, obwohl ich zu denen gehöre, die wissen, unser Grundgesetz ist ein Glücksfall. Niemand von uns strebt eine Totalrevision an, sondern wir haben einen in der deutschen Geschichte einmaligen Verfassungskonsens. Darum sollten wir die Chance nutzen, den Verfassungspatriotismus

zu stärken, den demokratischen Verfassungsstaat zu verankern in den Herzen der Menschen und auch im Streit und in der Verständigung über die verfassungsrechtlichen Grundlagen die innere Einheit voranzubringen, die längst nicht erreicht ist. Wir sollten diese Möglichkeit nicht ungenutzt lassen.

Meine Damen und Herren, das Gipfeltreffen von Maastricht hat uns der Politischen Union, ich sage das ganz vorsichtig, ein Stück näher gebracht. Die Mühen der Gebirge sind hinter und vor uns liegen die Mühen der Ebenen, um es mit Brecht zu sagen, und die sind nicht weniger schwer zu meistern. Gerade auf die europäischen Parteien kommen jetzt große Aufgaben zu. Wir müssen ihnen gerecht werden.

All diese Fragen stehen an. Über alle diese Fragen kann jetzt, erstmalig in Europa, hier in Hagen geforscht werden. Wir freuen uns auf die Zusammenarbeit miteinander, auf die Begleitungsmöglichkeiten, die wir vom Kuratorium her haben. Es bleibt eine Frage: Wo soll das alles stattfinden? Professor Tsatsos träumt von einer Villa. Wenn die Träume der Realität nahekommen, dann wird Zukunft möglich. Ich habe die Miete mitgebracht. Also sage ich herzlichen Glückwunsch und gutes Gelingen der Arbeit in dieser Herberge.

Würdigung durch den damaligen Bundesminister des Auswärtigen

Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher

Die Gründung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der Universität Hagen ist ein Ereignis, das über den rein wissenschaftlichen Rahmen hinausgreift.

Die prioritäre Herausforderung der europäischen Politik, der Aufbau und die Stabilisierung der jungen Demokratien in Mittel- und Südosteuropa und in den Staaten der GUS wirft ein Schlaglicht auf die eminent politische Bedeutung, die der Arbeit dieses Instituts zukommen wird.

Um so mehr freue ich mich, dem Institut als Mitglied seines Kuratoriums auch über den heutigen Tag hinaus verbunden zu bleiben.

Ich werde seine Arbeit mit Aufmerksamkeit verfolgen und nach Kräften unterstützen.

Die Gründung dieses Instituts ist, lieber Professor Tsatsos, in erster Linie Ihr Verdienst. Schon früh haben Sie mir von Ihren Plänen erzählt, in denen ich Sie nur bestärken konnte. Jeder von uns weiß, welche organisatorischen, administrativen und finanziellen Probleme bei einem solchen Vorhaben zu lösen sind. Hierfür gilt Ihnen unser aller Anerkennung.

Ihre langjährige Beschäftigung mit dem Staats- und Verfassungsrecht, vor allem aber Ihre umfangreichen Arbeiten zum Parteiensystem, sind für die zukünftigen Aufgaben dieses Instituts eine wertvolle Grundlage. Ihre wissenschaftliche Qualifikation ist aber nicht der einzige Aspekt, der Sie für die Leitung dieses Instituts prädestiniert.

Unter der Militärdiktatur in Ihrem Heimatland haben Sie selbst spüren müssen, was es heißt, in einem Unrechtsstaat zu leben, in dem Menschenrechte verletzt, freie politische Betätigung unterdrückt und Parteien verboten werden.

Und nach dem Ende der Junta setzten Sie sich für die Wiederherstellung der Demokratie ein, gestalteten diese in Parlament und Regierung mit.

Diese Erfahrungen werden Ihren Eingang in Konzeption und Aufgabenstellung des Instituts finden und Gewähr für eine wissenschaftliche Forschung bieten, die sich an der Praxis orientiert und damit der Praxis auch die notwendigen Anstöße geben kann.

Eine der großen Möglichkeiten dieses Instituts wird zweifelsohne darin bestehen, einen Beitrag zu leisten beim Aufbau der jungen Demokratien in Mittel- und Südosteuropa und in den Staaten der GUS.

In diesen Staaten hat ein geistiger, moralischer, politischer und ökonomischer Umbruch stattgefunden, der eine einzigartige Herausforderung darstellt.

Zugleich eröffnet er die Chance des ganzen, freien und demokratischen Europas.

Für uns gilt es jetzt, auf diese Hinwendung zu Demokratie und Marktwirtschaft zu reagieren.

Unsere Antwort kann nur eine europäische sein.

Sie muß darin bestehen, daß wir die Einheit des europäischen Schicksals akzeptieren und hierfür ein zukunftssträchtiges europäisches Gestaltungskonzept vorlegen.

Wir müssen die neue Kultur des Zusammenlebens, die wir in Westeuropa geschaffen haben, auf den ganzen Kontinent ausdehnen.

Das Ziel bleibt die Schaffung einer dauerhaften demokratischen und gerechten Friedensordnung in ganz Europa.

Dabei können wir auf den in der Charta von Paris für den großen Raum von Vancouver bis Wladiwostok besiegelten Wertekonsens von Freiheit, Demokratie, Menschen- und Minderheitenrechten, Selbstbestimmung und sozialer und ökologischer Verantwortung aufbauen.

Das Zusammenwachsen Europas setzt die Verflechtung in ganzer Breite, also auch die Schaffung eines gemeinsamen Sicherheits-, Demokratie-, Umwelt-, Kommunikations- und Rechtsraums voraus.

Dieser europäische Rechtsraum muß die gleichen rechtsstaatlichen Standards aufweisen.

Dazu gehören:

- der Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber Akten der Verwaltung,
- eine Verfassungsgerichtsbarkeit,
- das Straf-, Zivil- und Wirtschaftsrecht.

Dazu gehört aber auch die Ausgestaltung der grundlegenden demokratischen Strukturen einschließlich des Parteienrechts.

Die Verschiedenheit der Rechtssysteme in Europa ist hierbei kein Hindernis.

Sie ist Ausdruck geschichtlicher Entwicklung, sie darf aber nicht zur Begründung für unterschiedliche Qualitäten werden.

Auf dem Prager Außenministerrat wurden alle Mitgliedstaaten der GUS in die auf Demokratie und Rechtsstaat verpflichtete Wertegemeinschaft der KSZE-Gemeinschaft aufgenommen.

Wir brauchen eine praxisbezogene Zusammenarbeit zwischen den KSZE-Teilnehmerstaaten, die im Begriffe sind, ihren Rechtsstaat, ihre Demokratie aufzubauen, und den Teilnehmerstaaten, die bereits über gesicherte und bewährte Strukturen in diesem Bereich verfügen.

Hierzu gehörte das Osloer KSZE-Expertentreffen über demokratische Institutionen vom letzten November.

Es hat die bedeutende Rolle der Parteien für das Funktionieren einer pluralistischen Demokratie hervorgehoben und den Bedarf an entsprechender Gesetzgebung in den Reformstaaten festgestellt.

Auch der Europarat muß seine Möglichkeiten zur Verfügung stellen, um beim Aufbau des Rechtsstaats in den neuen Demokratien Mittel- und Südosteuropas und in den Staaten der GUS zu helfen.

Die demokratischen Institutionen mit Leben zu erfüllen, das ist die Aufgabe der politischen Parteien.

Sie wirken, so steht es in unserem Grundgesetz, bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.

Schon in seiner ersten Entscheidung zum Parteienrecht stellte das Bundesverfassungsgericht fest: Heute ist jede Demokratie zwangsläufig ein Parteienstaat.

Ohne die politischen Parteien, könnten, so heißt es in einer späteren Entscheidung, Wahlen in einer modernen Massendemokratie nicht durchgeführt werden.

Sie sind Mittler zwischen den Bürgern und den Staatsorganen, durch die der Wille der Bürger auch zwischen den Wahlen verwirklicht werden kann.

Sie sammeln die unterschiedlichen politischen Meinungen, Interessen und Bestrebungen, gleichen sie in sich aus und formen sie zu Alternativen, unter denen die Bürger auswählen können.

Bei all ihren Schwächen üben die Parteien so in einer pluralistischen Demokratie eine unverzichtbare Rolle aus.

Ein Blick auf die großen Probleme der Reformstaaten unterstreicht dies mit Deutlichkeit.

Bislang manifestiert sich dort die Hinwendung zur Demokratie vor allem in der Abhaltung freier Wahlen.

Allen diesen Staaten fehlt aber eine gewachsene Parteienlandschaft, die die beschriebenen Aufgaben und Funktionen erfüllen könnte.

Nach Jahren einer alle Bereiche durchdringenden Einparteienherrschaft, die sich der Bevölkerung vollständig entfremdet hatte, müssen jetzt Strukturen entstehen, die die Brücke schlagen zwischen dem Bürger und demjenigen, der ihn repräsentiert.

Auch bei uns gilt es, unsere politischen Strukturen vor Verkrustung zu bewahren und die politische Willensbildung bürgernah zu erhalten.

Deshalb müssen wir uns überlegen, inwieweit die Parteiendemokratie durch plebiszitäre Elemente gestärkt werden kann.

Nach unserer Vereinigung ist jetzt ein guter Zeitpunkt für eine gründliche Erörterung dieser für die Lebendigkeit unserer Demokratie so wichtigen Frage.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit unserem Parteienrecht wie mit dem der anderen europäischen Demokratien kann hier einen wertvollen Beitrag liefern.

Hier kann das Institut auch wichtige persönliche Brücken nach Mittel- und Osteuropa schlagen. Die Menschen in Mittel- und Osteuropa waren von der westlichen Ideenwelt abgeschlossen.

Als Anlauf- und Kontaktstelle für Wissenschaftler wie für Parlamentarier und Politiker kann das Institut menschliche Beziehungen fördern, die für das Zusammenwachsen Europas so wichtig sind.

Der Bau des ganzen, freien und demokratischen Europas, die Verwirklichung einer dauerhaften und gerechten Friedensordnung, das ist die einzigartige Chance, die sich uns heute bietet, die wir in gesamteuropäischer Verantwortung wahrnehmen müssen.

Dieses Institut kann seinen Beitrag dazu leisten.

Ich wünsche Ihnen, Herr Professor Tsatsos, und allen Mitarbeitern des Instituts hierbei viel Erfolg.

*Festvortrag von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos,
Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht,
anlässlich der Eröffnung dieses Instituts am 6. Februar 1992*

Parteienrecht im europäischen Wandel¹

I. Drei neue Ausgangspositionen

1. Parteienrechtsforschung ist kein Selbstzweck. Ihr Ziel bestimmt sich *nach der verfassungsrechtlichen Rolle und dem institutionellen Stellenwert der politischen Partei*, im geschichtlichen Prozeß der Öffentlichkeit in Zeit und Raum. Die Parteienrechtstheorie will die Arbeit am Parteienrecht methodisch absichern und Anstöße zur wissenschaftlichen Besinnung über den wichtigsten organisatorischen Träger der demokratischen Politik geben.

2. Daß gerade Nordrhein-Westfalen, also ein Land der Bundesrepublik Deutschland, Zentrum jetzt auch europäisch ausgerichteter Parteienrechtsforschung geworden ist, ist sicher kein Zufall; erst recht kein Glasperlenspiel im Elfenbeinturm spitzfindiger Gelehrsamkeit. Parteienrechtsforschung in Deutschland und für Europa ist ein Gebot der Zeit. Das läßt sich durch drei Thesen begründen:

1. These: Der Einigungsprozeß in Deutschland ist - bis auf die Verfassungsfrage selbst - rechtlich vollzogen. Verfassungspolitisch ist er aber bei weitem nicht abgeschlossen. Die Parteien haben *den Einigungsprozeß geprägt*, aber sie bleiben selbst durch diesen Prozeß nicht unberührt.

2. These: Die Bemühungen um einen *europäischen demokratischen Verfassungsstaat* fordern die Parteienrechtstheorie, denn es gibt noch einen großen Nachholbedarf an europäisch ausgerichteten Strukturen in den Parteien selbst.

3. These: Der Integrationsprozeß zum europäischen demokratischen Verfassungsstaat hat zwangsläufig die in der Geschichte wurzelnde *Regionalität* - Europa der Regionen - geweckt und aktiviert. Das Thema "Region" - soll es nicht auf dem Papier bleiben - ist zugleich ein Thema des Parteienrechts.

Diese drei Thesen - sie könnten auch als drei große Richtungen moderner europäischer Parteienrechtsforschung verstanden werden - sollen zunächst kurz erläutert werden.

II. Parteienrecht und deutscher Einigungsprozeß

1. Parteienrecht und Einigungsprozeß stehen im engen Zusammenhang. Das war die erste These. Der Wendeprozess in der ehemaligen DDR hat diesen Zusammenhang deutlich gezeigt. Bei der Tätigkeit des "Runden Tisches" spielten die Überlegungen über Parteien und Parteienrecht eine wichtige Rolle. Ein neues, für die Übergangszeit dort in Kraft getretenes Partei-

¹ Eine ergänzte und überarbeitete, mit Fußnoten versehene Fassung dieses Vortrages ist zwischenzeitlich in der EuGRZ 1992, S. 133 ff. veröffentlicht worden.

engesetz, gehörte zu den ersten legislativen Initiativen in der Wende. Das Parteienrecht der Wende in der ehemaligen DDR hatte zum großen Teil das Parteiengesetz der Bundesrepublik Deutschland inhaltlich übernommen. Aber nicht in toto, denn die Partei bleibt in ihrem Selbstverständnis, ihrer Struktur und ihrer Rolle nicht unberührt von den historischen Entwicklungen eines Volkes oder - wie hier - eines Volksteiles.

2. Sehr konkret: Die Erfahrungen mit dem gesellschaftlichen Emanzipationsprozeß während der Wende haben *ein* Bewußtsein eigener Gestaltungskraft entstehen lassen. Die Wende hat sich nicht an einem Tag vollzogen. Für die aussagefähigen gesellschaftlichen Kräfte und die wiederaktivierten Parteien ging es teils um die Auffüllung eines entstandenen Machtvakuumms, teils um das mühsame Zurückdrängen und Transparentmachen des SED-Staates; man denke nur an den Stasi-Komplex. Insbesondere die Arbeit der "Runden Tische" hat Lernprozesse angestoßen und Spuren hinterlassen. Wen wundert es, daß nach einem Emanzipationsprozeß, der sich letztlich stärker als die Diktatur erwies, - auch heute noch - *trotz der Existenz demokratischer Parteien*, die Forderung nach mehr direkter Entscheidungsmacht des Souveräns eingebracht wird?

3. Allerdings soll hier keinesfalls einer Theorie von der "Distanz" zu den Parteien das Wort gesprochen werden. Es geht lediglich um die Infragestellung eines Monopols der Parteien in einem Parteienstaat, in dem man neben der Willensbildung über die politischen Parteien auch nach anderen, *direkten Eingriffsmöglichkeiten* des Souveräns sucht. Auch das ist eine neue Aufgabe auch für die Parteien und das Parteienrecht. Man sollte sich über diese neue Forderung Gedanken machen, die in der lebendigen Demokratie, wenn Verkrustungen im Bereich der Mittlerfunktion auftauchen (man denke z.B. an die Hamburger Diäten-Affäre), regelmäßig zu stellen und sowohl politisch wie auch rechtlich zu bewältigen ist. Solche Prozesse können zum Teil auch von den Parteien selbst aufgefangen werden. Dies setzt allerdings voraus, daß sie die innere Kraft haben, sich die plebiszitäre Kritik als Selbstkritik anzueignen.

4. Gerade für solche Anstöße hat die Parteienrechtsforschung offen und aufnahmefähig zu sein. Dies gilt besonders für die aus der deutschen Vereinigung resultierenden Impulse, selbst wenn man davon ausgehen muß, daß erst in Jahren endgültig ablesbar sein wird, welche Impulse der Vereinigung tatsächlich Eingang in die gesamtdeutsche Parteienwirklichkeit gefunden haben.

III. Parteienrecht unter dem Einfluß der Entwicklung hin zum europäischen demokratischen Verfassungsstaat

1. Der Weg hin zum europäischen demokratischen Verfassungsstaat *prägt aufs neue die Parteiinstitution und das Parteienrecht*. Das war die zweite These. Die Signale hierzu kommen nun auch aus Maastricht. Art. 8c des Vertrages über die Europäische Union lautet:

"Politische Parteien auf europäischer Ebene sind als Integrationsfaktor innerhalb der Union von großer Bedeutung. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen."

2. Der Weg zum europäischen demokratischen Verfassungsstaat steht, wie Peter Häberle wortprägend und richtungsweisend sagt, "im großen und tiefen Zusammenhang der Einheit und der Vielfalt Europas." Dieser so beschaffene Weg führt sicher über institutionelle Wandlungen, aber nicht nur; er führt auch über wirtschaftspolitische Angleichungsprozesse, aber nicht nur; er führt

über eine Homogenisierung der nationalen Rechtsordnungen, aber nicht nur; denn: Der europäische Verfassungsstaat stellt nicht nur ein rechtliches und wirtschaftliches Ziel dar. Er ist vor allem - und nur in diesem Bewußtsein kann er auch erreicht werden - ein politisches, gesellschaftliches und kulturelles, mit einem Wort: *ein geschichtliches Ziel*. Damit ist gemeint: Der europäische demokratische Verfassungsstaat setzt mehr voraus als die eben erwähnten Einzelprozesse.

3. Aus diesem "mehr" ergibt sich - gerade aus der Sicht der Parteienrechtsforschung - ein Weiteres:

a) Der europäische demokratische Verfassungsstaat - will er wirklich Staat, demokratisch und konstitutionell sein - setzt ein gemeinsames *Rahmenverständnis* für Staat und Demokratie voraus. Auch für den angestrebten europäischen demokratischen Verfassungsstaat gilt, was für den Nationalstaat inzwischen unumstritten ist: Entstehen, bestehen und rechtsverbindlich handeln kann er sicher erst mit seiner Legalität. Seine Lebens- und Entwicklungsfähigkeit aber wird er allein *aus dem eigenen Kreativekt kaum schöpfen können*. Um sein geschichtliches Dasein zu verwirklichen, um sich ohne Zwang durchzusetzen, d.h. um aus einer formalrechtlichen Ordnung heraus Geschichte zu werden, bedarf er eines grundsätzlichen Konsenses. Er braucht die lebensnotwendige *Legitimität*.

b) Ein zukünftiger europäischer demokratischer Verfassungsstaat wird sowohl zur Entstehungs- als auch zur Existenzvoraussetzung den grundsätzlichen Konsens der europäischen Völkergemeinschaft haben müssen. Gerade hier stellen sich für die Parteien *ganz neu dimensionierte Ermittlungsfunktionen* und somit auch neue parteienstrukturelle und zugleich parteienrechtliche Probleme, da in den Parteien selbst die europäische Willensbildung noch kaum strukturiert ist, ja noch kaum eine europabezogene Willensbildung stattfindet.

c) An dieser Stelle sollte man einem Mißverständnis vorbeugen: Der eben erwähnte grundsätzliche Konsens meint, gerade in bezug auf ein Europa der kulturellen und politischen Vielfalt, kein Harmoniestreben um jeden Preis. Gemeint ist die Austragung der alltäglichen Konflikte im Rahmen eines Konsenses über die Grundlagen der Gemeinschaft, also die *Respektierung einer europäischen Streitkultur*. Anders ausgedrückt: Konsens bezieht sich auf die Bedingungen der Konfliktaustragung. Rechtsstrukturen in den Parteien müssen die innerparteiliche Dialektik von Konflikt und Konsens absichern - gerade im Hinblick auf die europäische Integration.

4. Der Weg hin zum europäischen demokratischen Verfassungsstaat ist zugleich der Weg zu einem zukünftigen *europäischen Parteienstaat*. Die Tatsache, daß Ansätze einer Aufwertung des Europäischen Parlamentes in Maastricht aufgenommen wurden, zeichnet in Verbindung mit der dort vorgenommenen Betonung der institutionellen Bedeutung der politischen Parteien die Entwicklung ab. Die Entstehung eines europäischen Verfassungsstaates mit einem "echten" Europaparlament und die Herausbildung europäischer Parteien als Träger europäisch ausgerichteter Willensbildung bedingen sich wechselseitig. Diesen Zusammenhang zeigt der Institutionalisierungsprozeß auf der Ebene der Nationalstaaten. Auch auf der europäischen Ebene wird der Demokratisierungsprozeß die Entwicklung des Parteiwesens bestimmen. In einem Europaparlament, das über die Rechte verfügt, die einem Parlament zukommen, bekämen die Parteien und ihr Wirken einen anderen, nämlich *parteieigentlichen* Charakter. Interessenkonflikte würden sich anstatt an der Schnittstelle Kommission auf der einen, Parlament auf der anderen Seite, im Parlament selbst kristallisieren. Der Weg zum europäischen Parteienstaat ist damit geschichtlich

vorgegeben, denn der europäische politische Prozeß im Rahmen einer europäischen Verfassungsordnung kann kein aliud gegenüber dem Grundmodell der Demokratie westlicher Prägung sein.

5. Aus den eben dargelegten Gründen wird die Parteienrechtsforschung immer mehr auf den europäischen Vergleich angewiesen sein, denn Institutionen und Begriffe müssen bei der Entstehung eines gemeineuropäischen Verfassungsrechts als Bestandteile einer Kultur mit regionalen Besonderheiten, aber zugleich mit einer gemeinsamen Grundwerteordnung, interpretiert werden. Die geradezu faszinierende Dialektik zwischen den ausgeprägten nationalen Rechtskulturen und dem Aufgang einer gesamt europäischen Rechtskultur muß in ihrer doppelten Bewegungsrichtung gesehen werden: einmal als *induktiver Prozeß*, bei dem sich aus den einzelnen Rechtskulturen das Gemeinsame herauskristallisiert und zum anderen als *deduktiver Prozeß*, bei dem die herauskristallisierten Gemeinsamkeiten auf die nationalen Rechtskulturen harmonisierend wirken. In diesem Sinne können wir von einer gemeinsamen, wenn auch vielfältigen *europäischen Verfassungskultur* sprechen. Dazu gehören Grundprinzipien wie menschliche Würde, Demokratie, sozialer Rechtsstaat usw., aber auch das *Parteienstaatsprinzip*, das trotz vieler nationaler Besonderheiten immer mehr gemeineuropäische Merkmale annimmt.

6. Die Geltung des Parteienstaatsprinzips als Bestandteil gemeineuropäischer Verfassungskultur könnte - bei allen nationalen Unterschieden - auch durch die Entwicklung in den Ländern Osteuropas bestätigt werden, in denen das Primat der Legitimation gegenüber einer legitimationslosen Legalität - wenn auch nach langer Zeit - obsiegt. Dort können wir die Wiedergeburt der politischen Partei, eingebettet in einen weltgeschichtlichen Prozeß der Demokratisierung, miterleben. Welche Bedeutung die Institution der politischen Partei gleich nach der Wiederherstellung demokratischer Verhältnisse erlangt hat, zeigen Regelungen in den Verfassungen oder einfachen Gesetzen, die gleich nach der Wende in osteuropäischen Staaten erlassen worden sind. Es wurde schnell auch dort erkannt, daß das Funktionieren des demokratischen Systems stark von den Parteien geprägt wird. Themen wie das Wahlgesetz, die Parteizulassungsproblematik, das Verfahren der Kandidatenaufstellung, die Parteienfinanzierung, sind gleich nach der Wende in diesen Staaten sehr aktuell geworden. Dabei sollte man nicht dem Irrtum erliegen, es gelte einfach den Normbestand westlicher Demokratie zu rezipieren. Man sollte die Vielfalt nicht durch gekünstelte Rechtseinheit verdecken.

7. Entscheidend für die zweite These über den parteirechtlichen Aspekt der europäischen Integration scheint noch ein Letztes zu sein: Demokratie - das gilt auch für die angestrebte europäische Demokratie - ist nicht nur die Herrschaft der Mehrheit unter gleichzeitigem Schutz der Würde des einzelnen und des Rechts der Minderheit. Demokratie ist auch - und das könnte für das Erkenntnisinteresse der Parteienrechtsdisziplin vielleicht das wichtigste Moment sein - *ein besonderes politisches Verhalten*, und zwar sowohl auf der Seite der *Regierenden* wie auch auf der Seite der *Regierten*.

a) Für die *Regierenden* gilt, daß Demokratie nicht nur eine demokratische Verfassung, sondern auch - und ganz besonders - eine demokratische Verfassungsverwirklichung durch praktische Politik voraussetzt. Gerade hier befinden wir uns im Zentrum der Parteifunktionsproblematik. Im Bereich der Verfassungsverwirklichung ist die Institution der Partei und entsprechend das Parteienrecht gefordert. Themen wie: Parteienverständnis, Parteibegriff, Parteifunktion als Überwindung der Prämisse von der Trennung von Staat und Gesellschaft, Beziehung von Partei und

Fraktion, innerparteiliche Willensbildung als Vorfeld der staatlichen Willensbildung oder das Problem des Einflusses der Partei auf die Personalpolitik in der Verwaltung, sind wichtige Bereiche der Parteienrechtsforschung. Gerade hier hat sich die Parteienrechtsforschung um die Aufarbeitung eines rechtlichen Rahmens zu bemühen, innerhalb dessen das Verhalten des Parteipolitikers, der zugleich oder später Träger eines Staatsamtes sein kann, im Sinne des Zieles einer demokratischen Verfassungsverwirklichung, vorgeprägt wird. Soweit zu den Regierenden.

b) Für die *Regierten* gilt, daß für die Entstehung und die Festigung eines europäischen demokratischen Verfassungsstaates ihr Wille und ihr Einstehen unentbehrlich sind. Daher ist auch die Rolle des einzelnen, vor allem des homo politicus, für den Weg hin zum europäischen demokratischen Verfassungsstaat konstitutiv. Auch eine *einheitliche europäische Rechtsordnung* braucht, um funktionsfähig zu sein, eine legitimierende Akzeptanz. Der Entwicklungsprozeß der europäischen Rechtsordnung, besonders nach Maastricht, weist zwar die Mitwirkung der Regierungen und nationalen Parlamente auf, ist aber auf der Ebene der europäischen Völker in direkter Weise nicht erprobt. Man darf nicht aus den Augen verlieren, wie umstritten in vielen Ländern die Beitrittsfrage war und wie umstritten sie ist in Ländern, die noch keine Mitglieder sind. Das Demokratiedefizit des Entstehungsprozesses kann auf Dauer nur durch einen *die europäische Rechtsordnung bejahenden Legitimationsprozeß* ausgeglichen werden. Deshalb ist hierzu der Bürger Europas aufgerufen, vor allem der aktive, derjenige, der den Willen mitbringt, homo politicus zu sein. Der homo politicus aber schöpft seine politische Möglichkeit wenn auch nicht ausschließlich, so aber doch hauptsächlich, aus seiner Stellung in der Partei und somit auch *aus seiner Rechtsstellung in der Partei*. Wie etwa die Abwägung zwischen dem Recht auf innerparteiliche Opposition und dem Geschlossenheitsprinzip zu gewichten ist, bleibt eine immer aktuelle Kernfrage des Parteienrechts. Sie wird auch im Hinblick auf die Europäisierung der politischen Willensbildung einen ganz neuen Stellenwert erhalten.

IV. Parteienrecht im Europa der Regionen

1. Das Augenmerk der Parteienrechtsforschung gilt auch dem *aufkommenden Regionalismus* in Europa. Damit sind wir bei der Erläuterung der dritten These. Zwischen dem Integrationsprozeß und dem laut gewordenen und berechtigten Anspruch auf eine stärkere Berücksichtigung der Region in ihrer politischen und kulturellen Besonderheit gibt es keinen Widerspruch. Kulturpolitische Pluralität widerspricht nicht dem Einigungsprozeß, sondern fördert ihn.

2. Für die Institution der politischen Partei und die Parteienrechtsforschung stellt sich gerade aufgrund der Regionenproblematik die Aufgabe, über Themen wie Parteienverständnis oder Parteienstruktur neu nachzudenken. Denn: Die Architektur des "Europa der Regionen" und die Installation der Parteien auf den neuen regionalen Ebenen und der europäischen Ebene muß vom Reißbrett auf die Realität übertragen werden.

3. Eine regionsbewußte europäische Integration setzt aber Parteien voraus, die von ihrem Selbstverständnis her, vor allem durch ihre Struktur, *bei einer, die Region mitberücksichtigenden Willensbildung, konstruktiv mitwirken können*. In diesem Bereich werden nicht nur neue Formen der Parteistrukturen und ihrer gesetzlichen Vorgaben, sondern auch neue Formen zwischenparteilicher Kooperation zu entwickeln sein.

V. *Eine neue Epoche für die Parteien und das Parteienrecht*

1. Soweit die drei Eingangsthesen. Welche Ausblicke eröffnen uns nun diese drei Thesen? Zu diesen Ausblicken bringt uns eine alte, aber nie alt gewordene These von Heinrich Triepel. Er hat schon 1928 die Geschichte und die Rollenentwicklung der Institution der politischen Partei in der staatlichen Ordnung in der kürzestmöglichen Fassung wiedergegeben:

"Geschichtlich angesehen, hat sich das Verhalten des Staats gegenüber den politischen Parteien in einer vierfachen Stufenfolge bewegt. Wir können von einem Stadium der Bekämpfung, dann von einem Stadium der Ignorierung sprechen. An dieses schließt sich die Periode der Anerkennung und Legalisierung, und als letzte würde die Ära der verfassungsmäßigen Inkorporation folgen, die uns freilich zunächst noch in Existenz und Eigenart problematisch ist."

2. Diese Inkorporation hat sich in Deutschland und auch in anderen Ländern - sicher nirgends mit dem in Deutschland üblichen juristischen Perfektionismus - vollzogen. Wir sind aber in den europäischen Staaten weiter als die Voraussage Triepels. Denn, eine neue große Epoche der Institution der politischen Partei ist angebrochen. Während es sich bei der letzten Phase in der Formel Triepels immer noch um den institutionellen Behauptungskampf der Partei handelt, geht es heute um viel mehr: Die politischen Parteien sind es, die auf dem Weg zum europäischen demokratischen Verfassungsstaat *die Politik als Prozeß der Verfassungsverwirklichung prägen*. Heute also wirkt die Partei, sei es verfassungsrechtlich, wie in der Bundesrepublik Deutschland nach Art. 21 Abs. 1 GG und in vielen anderen Ländern, sei es durch eine etablierte Verfassungswirklichkeit, offiziell als Hauptakteur im öffentlichen Prozeß des Verfassungslebens. Es geht also nicht mehr um die wohl gesicherte Aufrechterhaltung und noch weniger um die Erkämpfung von mehr Macht der Parteien in Staat und Gesellschaft. Stattdessen ist es so, daß der Parteienstaat, will er seine geschichtliche Aufgabe nicht unglaublich machen, sich vor seiner eigenen Übermacht, sozusagen vor einer Art *Parteienstaatsübermaß*, in acht zu nehmen hat. Weder die Demokratie noch die Parteien profitieren davon, wenn die Parteien versuchen, die Toleranzgrenze der öffentlichen Meinung zu erweitern. Es gilt, um das zutreffende offene Wort Ulrich von Alemanns zu verwenden, nun auch Bereiche des Staates vor dem "vielarmigen Zugriff" der Parteien zu schützen. Auch hier ist das Parteienrecht gefordert. Regelungen, die den Parteien Rechte einräumen, sind in Formulierung und Auslegung mit Vorsicht zu handhaben. Die Parteienrechtsforschung hat sich verstärkt der Bestimmung der legitimen Grenzen der Parteitätigkeit, etwa im Bereich von Justiz und Verwaltung (Ämterpatronage), zu widmen. Die in diesen Bereichen erforderliche Selbstbeschränkung fällt in den Bereich der Glaubwürdigkeitsproblematik. Politische Ordnung und Parteien sind korrespondierende Felder, aber sie sind nicht identisch. Auch das ist eine wichtige Interpretationsprämisse des Parteienrechts.

3. Wenn man schon über die Perspektiven der Parteienrechtsforschung spricht, sollte man sich, obwohl Jurist, oder besser: gerade als Jurist, zum folgenden bekennen: Rechtsforschung, auch Parteienrechtsforschung, besteht nicht nur in der Kunst der Interpretation, in dem Normvergleich, in der Erforschung der Geschichte der Institutionen. Rechtswissenschaft, auch Parteienrechtswissenschaft ist nicht denkbar ohne ein Grundziel, ein Telos, das sicher nicht vorgegeben ist, sich aber jeweils aus der Geschichte und aus dem konkreten Stand des gesellschaftlichen Konfliktes ergibt. Von diesem Telos im Wandel sollte sich m.E. auch die Parteienrechtsforschung leiten lassen.

4. Man sollte wagen, dieses Telos für die heutige Entwicklungsphase der Institutionen auszusprechen: Es geht vor allem um die Aufrechterhaltung und Vertiefung der Glaubwürdigkeit der

Politik und der Partei als Hauptinstitution der Politik. Glaubwürdigkeit im institutionellen Bereich bedeutet die Prägung einer Institution durch den Institutionsträger als Bestandteil des notwendigen Legitimationsprozesses in einer Form, die beim Bürger Vertrauen erzeugt. Sie ist sicher nicht erzwingbar und noch weniger rechtlich durchsetzbar. Sie kann aber - gerade aus dem Bereich des Parteienrechts - institutionellen Schutz erhalten, denkt man etwa an das Thema Parteienfinanzierung. Diese Aufgabe der Parteienrechtsforschung ergibt sich aus unserem heutigen Wissenschaftsverständnis. Es wurzelt im Humanismus. Danach ist Wissenschaft, auch und vor allem Rechtswissenschaft, nicht nur Auslegung, sondern auch *Aufklärung*. Der Parteienrechtsforschung kommt somit eine wichtige *Aufklärungsfunktion* zu.

5. Trotzdem bleibt es dabei: Auch der Jurist, oder gerade der Jurist, darf bei seiner Arbeit am Recht die Effektivität des Rechts nicht überschätzen. Das tut er, wenn er die *Dialektik zwischen Recht und Politik* aus den Augen verliert. Die Vision vom zukünftigen europäischen Verfassungsrecht und von einem zukünftigen europäischen Parteienrecht darf nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Demokratie, auch wenn sie vom Recht ihre Legalität, ihre Stabilität und ihre Stütze erhält, doch davon lebt, daß sie weiterhin auch und gerade heute als Parteienstaat, morgen als europäischer Parteienstaat, uns, d.h. die Völker Europas, politisch überzeugt.

Kuratoriumssitzung

Vor dem eigentlichen Festakt fand ebenfalls am 6. Februar 1992 die konstituierende Sitzung des Kuratoriums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht statt. Der Direktor des Instituts, Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos drückte in seiner Begrüßung seine Freude über die Bereitschaft der Kuratoriumsmitglieder aus, trotz vielfältiger Belastungen in diesem Gremium mitwirken zu wollen. Er stellte sodann den Kuratoriumsmitgliedern die Zielsetzungen des Instituts vor. Zum Vorsitzenden des Kuratoriums wurde der Ministerpräsident des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. h.c. Johannes Rau, zu seinen Stellvertretern der damalige Bundesminister des Auswärtigen Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher und der Justizminister des Landes Nordrhein-Westfalen Dr. Rolf Krumsiek gewählt. Die Gewählten nahmen die Wahl an. Es wurden danach die Aufgabenstellungen des Instituts erörtert. Kuratoriumsvorsitzender Rau betonte in diesem Zusammenhang, daß dieses Kuratorium sich aktiv an der Arbeit des Instituts beteiligen wolle. Die nächste Kuratoriumssitzung wurde zwischenzeitlich auf den 21. Januar 1993 anberaumt, wobei geplant ist, die Sitzung mit einer parteirechtlichen Veranstaltung zu verbinden.

Dem Kuratorium gehören zur Zeit folgende Persönlichkeiten an:

Dr. h.c. Johannes Rau (Vorsitzender), Dr. h.c. Hans-Dietrich Genscher (Stellvertreter), Dr. Rolf Krumsiek (Stellvertreter), Dr. Dr. Peter Bettermann, Prof. Dr. Klaus von Beyme, Prof. Dr. Douwe Jan Elzinga, Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Prof. Dr. Beate Kohler-Koch, Dr. Dietrich Küchenhoff, Dr. Ernst Gottfried Mahrenholz, Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Dr. Fritz Pirkl, Prof. Dr. José Puente Egado, Dr. Renate Remandas, Prof. Dr. Hans-Peter Schneider, Volker Schwarz, Prof. Dr. Gordon Smith, Prof. Dr. Louis Paul Suetens, Dr. Joachim Theye, Dr. Michael Vesper, Dr. Bernhard Vogel.

Presse-Echo

Die Eröffnung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht erfuhr eine erfreuliche Resonanz in den Medien. Zwei Fernsehteams waren angereist und berichteten für WDR und SAT 1; die regionale wie auch überregionale Presse stellte das Institut vor und schließlich gaben mehrere Vorstandsmitglieder des Instituts Rundfunkinterviews.

Zwei dieser Interviews, zum einen mit Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos und zum anderen mit Professor Dr. Ulrich von Alemann sind jeweils in Form eines Mitschnitts im folgenden abgedruckt:

Mitschnitt eines Rundfunkinterviews zwischen Manfred Erdenberger und Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos in der Sendung "Mittagsmagazin" (WDR 2) am 06.02.1992

Erdenberger: Zum Festakt hatten sich der Ministerpräsident Johannes Rau und Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher angesagt neben vielen anderen Ehrengästen und es galt, das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht an der FernUniversität in Hagen, also in Nordrhein-Westfalen, zu eröffnen, das einzige und erste Institut dieser Art in ganz Europa, hieß es in den Vorankündigungen. Es wird geleitet von Professor Dr. Dimitris Tsatsos, Jurist, Minister a.D. und Mitglied des 1. griechischen Nachdiktaturparlamentes 1974-1977. Er leitet dieses Institut, ist jetzt am Telefon und ich vermute mal, einigermaßen geschafft von den Feierlichkeiten. Herr Professor, guten Tag.

Tsatsos: Guten Tag.

Erdenberger: Sie haben die Feierlichkeiten hinter sich gebracht und haben sicherlich im Zuge der Eröffnung dieses Institutes ein bißchen zu den Aufgaben und Ansprüchen gesagt. Ist es ein mehr theoretisch angelegtes, wissenschaftliches Institut oder durchaus für die politische Praxis gedacht?

Tsatsos: Vielen Dank für die Frage. Rechtswissenschaft ist keine Wissenschaft ohne Praxisbezug. Insofern betreiben wir gerade im Parteienrecht wissenschaftliche Arbeit; sie ist aber nicht denkbar ohne den Bezug auf die Wirklichkeit. Sie ist Gegenstand unserer Arbeit gerade im Parteienrecht und deshalb arbeiten wir zusammen, einmal mit Kollegen aus der Politikwissenschaft aus Deutschland und aus dem Ausland, aber wir verfolgen und bearbeiten auch tatsächliche politische Prozesse und haben oft die Hilfe von Menschen, die in der Praxis arbeiten. Daher würde ich Wissenschaft und Praxis nicht als Gegensatz, sondern als Einheit sehen. Wir betreiben Wissenschaft in bezug auf die Praxis.

Erdenberger: Wer glauben Sie, kann sich denn bei Ihnen praktische Hilfe holen?

Tsatsos: Ich bin der Meinung - jetzt im innerdeutschen Raum - die Parteien, die Parlamente, der Wahlgesetzgeber, der Parteiengesetzgeber; diejenigen, die sich mit dem Aufbau einer Partei befassen. Wir stehen auch für aktuelle Themen zur Verfügung: Parteisatzungen, Stellung des Mitgliedes in der Partei usw. Aber darüber hinaus, und das haben wir ja erlebt, die neuen Länder, die postkommunistischen Länder, ja Polen, Albanien, Rumänien, die haben uns bereits um Hilfe gebeten. Diese Länder sind dabei gleich nach der Wende Parteiengesetze zu verabschieden, und da ist die national deutsche Erfahrung, aber auch die EG-Erfahrung, die europäische Erfahrung, von größter Bedeutung. Also jetzt, wo wir in Europa im Aufbruch sind, wo die Demokratie in vielen

Teilen wieder geboren ist, glaube ich, daß das Parteienrecht wichtiges zu liefern hat, gerade aus der Erfahrung in Ländern wie unsere Länder jetzt hier.

Erdenberger: Da können Sie, um einfach bei der Praxis zu bleiben, natürlich neben Ihrer Erfahrung als Rechtsprofessor eindeutige Erfahrung praktischer Art aus dem griechischen Parlament, in dem Nachdiktaturparlament einbringen. Auch da kann ich mir vorstellen, ist ein Teil dieser Probleme aufgetreten, die Sie heute über das Institut dann lösen wollen für diejenigen, die diese Hilfe brauchen.

Tsatsos: Das ist richtig. Das heißt also, die Erfahrung, die ich als Generalreferent der griechischen Verfassungsgebung nach der Diktatur hatte, also nach sieben Jahren Unterbrechung der Demokratie, ist ganz wichtig. Wir haben uns gleich damals nach der Diktatur mit parteirechtlichen Problemen befaßt. Frage: Wie ordnest du die Partei in das Gesamtgefüge der Verfassung ein? Was für ein Parteiverständnis entwickelt man? Welche ist die Parteifunktion, gerade nach einer Diktatur? Und insofern muß ich sagen, diese politische Praxis ist etwas, auf das ich gerne zurückgreifen werde, während meiner Arbeit hier.

Erdenberger: Aber die Praxis in den osteuropäischen Ländern, postkommunistischen, wie Sie eben gesagt haben, ist natürlich eine andere Ausgangssituation auch im Vergleich zu den griechischen Verhältnissen.

Tsatsos: Sehr richtig, sehr richtig. Die Problemlage ist eine andere. Sagen wir mal die Frage nach Partei und Parteifunktion bestimmt sich dort nach einer gewissen Angst, ja Angst vor einer eventuellen Wiedergeburt von Kräften, die aus der Vergangenheit stammen. Deshalb war es ganz interessant z.B. in Polen zu hören, daß man darüber diskutiert hat, ob man ein Zulassungsverfahren einführt. Ich habe natürlich vehement in Polen dagegen gekämpft und versucht, die Freunde dort davon abzubringen. Man schafft ja keine Verfassung für zehn Monate oder vier Jahre, man schafft eine Verfassung für die Zukunft. In Griechenland lag die Quelle der Gefahr anderswo - in einem rechtsfaschistischem Regime - und daher lagen die Probleme auch etwas anders.

Erdenberger: Herr Professor Tsatsos, eine Frage will ich mir dann doch nicht verkneifen, trotz des Blicks auf die Uhr. Es ist das Stichwort der Parteienfinanzierung, das wird bei allen Überlegungen eine Rolle spielen, werden Sie auf deutsche Erfahrungen zurückgreifen?

Tsatsos: Sehr stark, sehr stark!

Erdenberger: Positiv wie negativ?

Tsatsos: Ich will Ihnen etwas sagen: beides. Wir dürfen nicht vergessen, trotz der Diskussionen über Parteienfinanzierungsvorgehen und Methoden, über die man sich sicher kritische Gedanken machen soll. Bitte vergessen wir nicht: das Thema Parteienfinanzierung als verfassungsrechtliches Problem hat die deutsche Verfassungsrechtsprechung auf den Tisch gelegt. Hier verdanken wir dem deutschen Denken ein Problembewußtsein. Und das Problembewußtsein ist der Beginn von Problemlösungen. Insofern blicke ich dankbar auch auf die deutsche Erfahrung.

Erdenberger: Dieses am Anfang der Arbeit für das neue, heute vorgestellte Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und wir sprachen mit dem Leiter, Professor Dr. Dimitris Tsatsos. Herzlichen Dank. Viel Erfolg bei der Arbeit und auf Wiederhören nach Hagen.

Tsatsos: Vielen Dank

*Mitschnitt eines Rundfunkinterviews
zwischen Rüdiger Malfeld und Professor Dr. Ulrich von Alemann
in der Sendung "Echo West" (WDR 5) am 06.02.1992*

Malfeld: An der FernUniversität in Hagen gibt es heute einen großen Bahnhof, weil das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht seine Pforten eröffnet. Ministerpräsident Johannes Rau, aber auch Hans Dietrich Genscher z.B. haben als zukünftige Kuratoriumsmitglieder ihr Kommen zugesagt.

Herr Prof. Ulrich von Alemann, lohnt sich das eigentlich noch, Parteienforschung?

von Alemann: Selbstverständlich. Parteien sind die Scharniere zwischen Gesellschaft und Staat und diese Scharniere müssen gepflegt werden, müssen erforscht werden. Hier gibt es noch viel zu tun und erst recht auf der europäischen Ebene. Auf der europäischen Ebene, wenn ich dies Stichwort nennen darf, Europäisches Parlament in Straßburg, da müssen die Parteien noch viel stärker den Willensbildungsprozeß organisieren als bisher, damit auch die Bevölkerung stärker in Richtung auf das Europäische Parlament und auf die europäische Ebene mitwirken kann.

Malfeld: Ich muß Sie noch etwas deutlicher vorstellen: Ulrich von Alemann ist Professor für Politikwissenschaft an der FernUniversität in Hagen, ein intimer Kenner und Beobachter der Parteienszene, aber auch ein Kritiker derselben. Vor kurzem haben Sie einen Aufsatz geschrieben, überschrieben "Die Dinosaurier werden immer trauriger" und die Dinosaurier, die Sie da meinen, das sind die großen Parteien. Warum?

von Alemann: Die großen Parteien sind in die öffentliche Kritik geraten, gerade auch in Deutschland. Die einen sagen: "Die Parteien sind Kraken, die die ganze Gesellschaft umfassen, umkrallen und aussaugen." Die anderen sagen: "Die Parteien sind Dinosaurier und die tapern durch die Gesellschaft und ihre Skelette raseln schon ganz leicht, weil sie mittlerweile nicht mehr in die Landschaft passen. Da müßten statt dessen Bürgerinitiativen und soziale Bewegungen den Willensbildungsprozeß organisieren." Und ich glaube, daß beide Sichtweisen zu extrem sind, beide falsch sind. Die Parteien haben eine zentrale Rolle. Die Parteien müssen immer eine Gratwanderung unternehmen, denn von ihnen wird ungeheuer viel erwartet in der Bevölkerung, in der Politik, von den Medien - und wenn sie zu viel tun, dann wird das kritisiert.

Malfeld: Ja gut, da können wir uns drauf einigen, daß wir die Parteien brauchen. Aber gerade in den letzten Tagen und Wochen ist ja viel kritisiert worden. Ich nenne stellvertretend Ihren Kölner Soziologiekollegen Scheuch, der mit seinem Gutachten im wahrsten Sinne des Wortes die CDU aufgeschreckt hat in Sachen Kölner Klüngel. Ich nenne aber auch die Skandale aus Bochum und die dortigen Verfilzungen. Da müßte doch ein nicht aktiver Politiker, sondern Politikwissenschaftler, wie Sie eine Roßkur empfehlen.

von Alemann: Ich finde es hervorragend, wenn Kollegen von mir die öffentliche Meinung aufrütteln, ihren Finger auf offene Wunden legen und sagen: "Hier muß etwas getan werden!"

Malfeld: Was empfehlen Sie dann den Parteien?

von Alemann: Die Parteien müssen dies aufnehmen und diskutieren. In den Parteien wird zur Zeit auch sehr viel diskutiert; es wird über Modernisierung der Parteistrukturen diskutiert, gerade in den großen Parteien. In der CDU sehr stark gerade auch durch den Mitgliederrückgang. In der SPD ebenfalls. In der SPD ist die Mitgliedschaft insgesamt nicht so stark zurückgegangen, aber die SPD hat z.B. Probleme mit den jungen Mitgliedern. Es gibt kaum noch Jungsozialisten. Das Jungsozialistenproblem hat sich sozusagen einfach von selbst erledigt, das vor 10 Jahren einmal bestand. Und bei den GRÜNEN, da wird ebenfalls sehr intensiv, z.B. jetzt über ein Bündnis mit den Partnern aus den neuen Bundesländern - mit dem Bündnis 90, diskutiert. Also, die Scharniere

(ich habe vorhin gesagt, die Parteien sind Scharniere zwischen Staat und Gesellschaft), die quiet-schen, da muß etwas getan werden, das knirscht. Aber das ist normal. Krisen der Parteien gibt es, solange es Parteien gibt.

Malfeld: Kann man vielleicht aus den Erfahrungen im europäischen Ausland auch etwas lernen? Denn das neue Institut, das heute in Hagen aus der Taufe gehoben wird, das heißt ja nun Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht.

von Alemann: Ja, ich glaube, wir können eine ganze Menge lernen und manchmal wird mir ganz schummerig dabei, daß die europäischen Kollegen in anderen Ländern auch sehr, sehr viel auf uns schauen und von uns lernen wollen. In vielen Ländern gibt es kein Parteiengesetz, Parteienrecht. Denn dieses ist ja ein Institut, das besonders mein Kollege Dimitris Tsatsos initiiert hat, das das Parteienrecht in den Vordergrund stellt und nicht so sehr die politikwissenschaftliche Betrachtung. Hier sind die Deutschen eigentlich in einer großen Vorsprunglage. Die Parteien müssen sich viel stärker hier an rechtliche Gegebenheiten halten in vielen Bereichen als in anderen Ländern. Also, wir können aus anderen Ländern, glaube ich, in Deutschland lernen, daß man nicht so aufgeregt bestimmte Probleme der Parteien gleich zu einer Krise der Parteien überhaupt macht. Wir sollten uns da ein bißchen mehr britisches oder französisches Selbstbewußtsein aneignen. Andererseits schauen die anderen europäischen Länder sehr stark auf uns, weil z.B. auch in Formen der innerparteilichen Demokratie in der Bundesrepublik, das mag manche überraschen, der Standard höher ist als in vergleichbaren anderen Staaten. Das betrifft ja ebenfalls die Gewerkschaften. Wenn Sie an die englischen Gewerkschaften denken, wo Urabstimmungen vor Streiks nur durch Handaufheben entschieden werden und wo bei uns ein ganz klarer und kontrollierbarer Wahlprozeß stattfindet. Das ist dort ähnlich.

Institutsmitteilungen

Am 6. Februar 1992 fand neben der konstituierenden Sitzung des Kuratoriums auch die feierliche Eröffnung des Instituts statt. (Auf beide Veranstaltungen wird innerhalb des Heftes gesondert eingegangen.)

Mitte Juni konnte das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht seine neuen Räume auf Gut Waterhövel an der Peripherie von Hagen beziehen. In diesem Gebäude wurde außerdem das ebenfalls von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos geleitete Lehrgebiet für Deutsches und Ausländisches Staatsrecht und Staatslehre untergebracht. Besonderer Dank gebührt der Universitätsverwaltung, welche den Umzug umsichtig und zügig abwickelte.

Am 27. Juni 1992 - unmittelbar nach Bezug der neuen Räume auf Gut Waterhövel - fand unter Leitung von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos und Professor Dr. Zdzislaw Kedzia, Mitglied des Kuratoriums und Minister plenipotentiary counsellor für Polen in Genf eine Arbeitstagung zum Thema "Das Parteienrecht der postkommunistischen Staaten" statt.¹ Als Gäste konnten Professor Dr. Tigran B. Beknasar für Rußland, Professor Dr. Gábor Halmai für Ungarn, Dr. Mahulena Hosková für die CSFR, Professor Dr. Emil Konstantinov für Bulgarien, Professor Dr. Vilenas

¹ Siehe hierzu auch den Bericht von Dr. Horst Meier, S. 46.

Vadapalas für Litauen sowie Professor Dr. Klaus Ziemer aus der Bundesrepublik gewonnen werden. Das vom Auswärtigen Amt im wesentlichen finanzierte Forschungsvorhaben soll nach dem Willen der beiden Veranstalter die Basis für eine rechtsvergleichende Erforschung des osteuropäischen Parteienrechts bilden. Bei Konzeption dieses Forschungsprojektes waren sich Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos und Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia bewußt, daß in den einzelnen postkommunistischen Staaten in Osteuropa die Entwicklung hin zur parlamentarischen Demokratie noch nicht abgeschlossen ist und es zum Teil noch keine normativen Grundlagen für die Rolle der politischen Parteien gibt. Gleichwohl haben die Veranstalter gerade diesen Zeitpunkt für die Durchführung gewählt, da nach ihrem Verständnis die Aufgabenstellung nicht nur in der Registrierung der Rechtslage, sondern auch in der Interpretation der neuen demokratischen Verfassungsordnungen liegt. Ziel der Tagung Ende Juni war es nun, eine gemeinsame Gliederung zu erarbeiten, die dann die verbindliche Basis nicht nur für die einzelnen Länderberichte, sondern auch für den späteren Rechtsvergleich bilden soll. Bei der Ausgestaltung blieb aber auch Raum für landesspezifische Besonderheiten. Der Zeitplan sieht den Abschluß der Ländermanuskripte bis Ende des Jahres und nach Erarbeitung des Rechtsvergleichs die Präsentation der Forschungsergebnisse Mitte 1993 vor.

Professor Dr. Ulrich Battis, Mitglied des Vorstandes des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht hat im September 1992 einen Ruf an die Humboldt-Universität in Berlin zum 1. April 1993 angenommen. Entsprechend den gesetzlichen Vorgaben wird er zu diesem Zeitpunkt aus dem Vorstand des Instituts ausscheiden. Um aber die wertvollen Erfahrungen von Professor Dr. Ulrich Battis weiterhin für das Institut fruchtbar zu machen, ist geplant, ihn in das Kuratorium des Instituts zu berufen.

Der Vorstand setzt sich zur Zeit aus folgenden Personen zusammen: Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Geschäftsf. Dir.), Professor Dr. Ulrich von Alemann, Professor Dr. Ulrich Battis (Gruppe Professoren); Dr. Uwe Stoklossa (Gruppe wissenschaftliche Mitarbeiter); Ursula Hohmann (Gruppe nichtwissenschaftliche Mitarbeiter); Mathias Groß (Gruppe Studenten).

Am 19. September 1992 wurde Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos zum Vorsitzenden des Kuratoriums des von Professor Dr. Hans-Peter Schneider geleiteten Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V. in Hannover gewählt.

Dr. Uwe Stoklossa, Geschäftsführer des Instituts, folgte am 25. September 1992 einer Einladung zu einer Sitzung der von Professor Dr. Werner Kaltefleiter und Professor Dr. Karl-Heinz Naßmacher geleiteten Arbeitsgruppe "Parteienfinanzierung" im Presseclub in Bonn.

Rechtzeitig zur diesjährigen Buchmesse im Herbst 1992 erschien innerhalb der "Schriften zum Parteienrecht" der von Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos herausgegebene Band "Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich".

Im Oktober wurden die ersten Schritte eingeleitet, um das Kuratorium des Instituts um Professor Dr. Jürgen Gramke, Verbandsdirektor des Kommunalverbandes Ruhrgebiet zu erweitern.

Im Rahmen der institutseigenen Veranstaltungsreihe des "Parteienrechtlichen Seminars" hielt Professor Dr. Christoph Gusy von der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz am 28. Oktober 1992 einen Vortrag über das Thema "Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik". Es ist für Anfang 1993 die Veröffentlichung des Referates innerhalb der "Schriften zum Parteienrecht" vorgesehen.

Hans-Rüdiger Schmidt und Peter Steffen, wissenschaftliche Mitarbeiter des Instituts nahmen in der Zeit vom 11. bis 13. November 1992 an einer Expertentagung der Hanns-Seidel-Stiftung zum Thema "Die Parteien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland" im Bildungszentrum der Stiftung Kloster Banz in Staffelstein teil.

"Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen" war Gegenstand des "Parteienrechtlichen Gesprächskreises" am 25. November 1992. Rechtsanwalt Guido Westermelle referierte zu diesem Thema.

Am 21. Dezember 1992 wird Professor Dr. Dimitris Th. Tsatsos auf Einladung des Bundespräsidialamtes dem Bundespräsidenten Dr. Richard von Weizsäcker über die Arbeit des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht berichten.

Rechtsprechungsübersicht

Diese "Rechtsprechungsübersicht" bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteienrechtlicher Urteile in Heft 1 der "Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" (S. 15 ff.). Der Ansatz ist dabei gleich geblieben: Es soll nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; auch ersetzt diese Rechtsprechungsübersicht keine genauere Besprechung einzelner Urteile. Gleichwohl soll auch hier der Versuch unternommen werden, exemplarisch gewisse Leitlinien der Rechtsprechung zu einzelnen Bereichen des Parteienrechts und den sie tangierenden Rechtsgebieten nachzuzeichnen. Vorliegend sind im wesentlichen Urteile aus dem Jahre 1992 berücksichtigt.

I. Überblick

Von deutschen Gerichten ergangene Urteile mit parteienrechtlicher Relevanz lassen sich verschiedenen Schwerpunkten zuordnen:

Im Bereich der **Parteienfinanzierung** ist als grundlegendes Urteil die folgende Entscheidung zu nennen:

BVerfG vom 9. April 1992 (-2 BvE 2/89-), veröffentlicht in: EuGRZ 1992, S. 153 ff.; NJW 1992, S. 2545 ff.

Ebenfalls mit der Thematik befaßt sich auch das nächste Urteil:

VerfGH NW vom 19. Mai 1992 (5/91), veröffentlicht in: NWVBl. 1992, S. 275 ff.

Eine Gruppe von Entscheidungen betrifft das **Wahlrecht**:

BVerfG, Beschluß vom 2.11.1990 (-2 BvR 1266/90-); veröffentlicht in: NJW 1991, S. 689 (Ausschluß deutscher Staatsangehöriger vom Wahlrecht).

BVerfG, Beschluß vom 12.12.1991 (-2 BvR 562/91-); veröffentlicht in: NVwZ 1992, S. 257 ff.; DÖV 1992, S. 410 ff. (Durchführung von Wahlprüfung und Wahlanfechtung).

BVerwG, Beschluß vom 22.3.1991 (-7 B 30/91-); veröffentlicht in: NVwZ 1991, S. 681 f. (Unzulässige Wahlpropaganda vor Wahllokal).

BVerwG, Urteil vom 29.11.1991 (-7 C 13/91-); veröffentlicht in: DVBl. 1992, S. 431 ff. (Anfechtung einer Kommunalwahl wegen Verstoß gegen Wahlrechtsgleichheit).

VerfGH NW, Urteil vom 19.3.1991 (-VerfGH 10/90-); veröffentlicht in: NVwZ 1991, S. 1175 ff. (Durchführung von Wahlprüfung und Wahlanfechtung).

VerfGH NW, Urteil vom 15.10.1991 (-VerfGH 12/90-); veröffentlicht in: JuS 1992, S. 880 f. (Regierungsinformation in Wahlkampfzeiten).

BayVerfGH, Entscheidung vom 5.2.1992 (-Vf 36-III-91 u.a.-); veröffentlicht in: DÖV 1992, S. 625 ff. (Anfechtung einer Landtagswahl).

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4.9.1990 (-7 A 10090/90-); veröffentlicht in: DÖV 1991, S. 613 (Listenverbindung bei Gemeinderatswahl).

OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 4.12.1990 (-7 A 11827/90-); veröffentlicht in: DÖV 1991, S. 613 (Gemeinderatswahl).

OVG Münster, Urteil vom 19.12.1990 (-15 A 922/90-); veröffentlicht in: NVwZ 1991, S. 704 f. (Anforderungen an die Gültigkeit des Stimmzettels bei einer Kommunalwahl).

OVG NW, Urteil vom 30.4.1991 (-15 A 2036/90-); veröffentlicht in: DÖV 1992, S. 172 f. (Wahlanfechtung).

LG Hamburg, Urteil vom 18.1.1991 (-328 O 432/90-); veröffentlicht in: NJW 1992, S. 440 f. (Wahlanfechtung trotz Ruhens der Parteimitgliedschaft, Gerichtszuständigkeit und Beschleunigungsgrundsatz bei Wahlanfechtung innerhalb politischer Parteien).

Zur **Chancengleichheit** der Parteien ergingen folgende Entscheidungen:

BVerwG, Urteil vom 27.8.1991 (-7 B 19/91-); veröffentlicht in: NVwZ 1992, S. 263 ff.; DVBl. 1992, S. 430 f. (Gleichbehandlung bei Überlassung kommunaler Veranstaltungsräume).

OVG NW, Urteil vom 27.7.1990 (-15 A 2410/88-); veröffentlicht in: DÖV 1991, S. 613 (Überlassung kommunaler Veranstaltungsräume).

BayVerwGH, Beschluß vom 8.10.1990 (-25 CE 90.2929-); veröffentlicht in: ZUM 1992, S. 209 ff. (Anspruch auf Teilnahme an einer Fernsehsendung vor einer Landtagswahl).

BayVerwGH, Beschluß vom 6.2.1991 (-4 B 90.3391-); veröffentlicht in: BayVBl. 1992, S. 116 (Zur Zuteilungsregelung für die Benutzung öffentlicher Einrichtung).

OVG Hamburg, Urteil vom 25.2.1991 (-OVG Bf III 101/89-); veröffentlicht in: ZUM 1992, S. 212 ff. (Wahlwerbung - zur Einräumung einer angemessenen Sendezeit).

Weitere Entscheidungen betrafen den Bereich der **Spenden**:

BVerfG, Beschluß vom 15.10.1990 (-2 BvR 385/87-); veröffentlicht in: NJW 1992, S. 35 f. (Strafbarkeit von verdeckten Parteispenden).

BVerfG, Nichtannahmebeschluß vom 20.2.1991 (-2 BvR 176/90-); veröffentlicht in: Information StW 1991, S. 311; StE 1991, S. 190 (Steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden nach EStG 1979 und 1981 bezogen auf politische Parteien und kommunale Wählergemeinschaften).

BFH, Urteil vom 7.11.1990 (-XR 203/87-); veröffentlicht in: NJW 1992, S. 67 (Kein Sonderausgabenabzug für Spenden an eine Spendenwaschanlage).

BFH, Urteil vom 7.11.1990 (-XR 143/88-); veröffentlicht in: NJW 1992, S. 68 f. (Vertrauensschutz bei Parteispenden).

BFH, Urteil vom 7.12.1990 (-XR 1/85); veröffentlicht in: JuS 1992, S. 693; NJW 1992, S. 69 ff. (Sonderausgaben für Spenden an politische Parteien).

Folgende Entscheidung erging zum **Hausrecht** und zur **Ordnungsgewalt** in einem einer kommunalen Fraktion überlassenen Geschäftszimmer:

OVG NW, Urteil vom 26.4.1990 (-15 A 864/88-); veröffentlicht in: NWVBl. 1990, S. 296 ff.

Eine Entscheidung erging zur Abgrenzung von "**Schmähkritik**" gegenüber politischen Parteien (hier: Mörder- und Verbrecherbande):

KG Berlin, Beschluß vom 10.6.1992 (-9 W 3119/92-), veröffentlicht in: DtZ 1992, S. 286 f.

II. Einzelne Urteile

1. Mit seinem Urteil vom **9. April 1992** (- 2 BvE 2/89 -) zur **Parteienfinanzierung** hat das Bundesverfassungsgericht weite Teile des 5. Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22.10.1988 (BGBl. I, S. 2615) für verfassungswidrig erklärt.

Das von der Bundespartei der GRÜNEN gegen den Deutschen Bundestag betriebene Organstreitverfahren betraf die Frage, ob die zum 1.1.1989 in Kraft getretenen Neuregelungen betref-

fund

- die Berechnung des Chancenausgleichs (§ 22a Abs. 2 PartG);
- die Einführung einer Sockelbetragsregelung (§ 18 Abs. 6 PartG);
- die Publizitätsgrenze für die Veröffentlichung von Parteispenden (§ 25 Abs. 2 PartG);
- die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien (§ 10b EStG und § 9 Nr. 3 KStG)

die Antragstellerin in ihren verfassungsmäßigen Rechten aus Art. 21 Abs. 1 GG - Parteienfreiheit - und Art. 3 Abs. 1 GG - Chancengleichheit - verletzen.

Das Urteil stellt eine wichtige Wende im Recht wie auch in der Praxis der Parteienfinanzierung dar, denn das BVerfG gibt seine bisherige Rechtsprechung in einem zentralen Punkt auf: Der Staat ist - entgegen der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG - nicht mehr gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden allgemeinen Tätigkeit zu gewähren. Die den Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG aufgegebene Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes beschränke sich nicht nur auf die unmittelbare Wahlvorbereitung. Diese bilde lediglich einen allenfalls in organisatorischer Hinsicht selbständigen Teil ihrer Aufgaben. Das Gericht sieht nun ein, daß die Trennung zwischen Staatswillensbildung und Volkswillensbildung, also die Trennung zwischen Wahlvorbereitungsfunktion und allgemeiner Parteitätigkeit deshalb nicht durchführbar ist, weil es diese Trennung nicht gibt.¹ Die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien sei außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche. Nur rein äußerlich ließe sich die Tätigkeit der Parteien im Wahlkampf von ihrer sonstigen Tätigkeit abgrenzen. Beziehe man diese Abgrenzung auf die den Parteien in der Verfassung zugewiesene Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes, so entbehre sie der sachlichen Berechtigung. Deshalb sei es - entgegen der bisherigen Rechtsprechung - nicht geboten, die Grenzen staatlicher Finanzierung der Parteien von Verfassungs wegen in der Erstattung der "notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes" zu suchen.²

Das Gericht stellte sodann fest - und bestätigt insoweit seine bisherige Rechtsprechung -, daß die vom Grundgesetz vorausgesetzte Staatsfreiheit der Parteien nicht nur die Gewährleistung ihrer Unabhängigkeit vom Staat erfordere, sondern auch, daß die Parteien ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen zu bewahren hätten.³ Insoweit erlaube der Grundsatz der Staatsfreiheit nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln. Durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen dürften die Parteien nicht der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen. Die Selbstfinanzierung der Parteien habe Vorrang vor der Staatsfinanzierung. Das BVerfG legt damit auch - nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit - verbindlich die Kriterien fest, nach deren Maßgaben eine nunmehr wahlkampfunabhängige, staatliche Parteienfinanzierung zu erfolgen habe:

- relative Obergrenze: Das Gesamtvolumen staatlicher Zuwendungen an eine Partei dürfe nicht die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen überschreiten;

¹ Dazu *D.Th. Tsatsos*, Die Finanzierung politischer Parteien - Die Urteile des deutschen Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 zur Frage der Zulässigkeit staatlicher Parteienfinanzierung, *ZaöRV* 1966, S. 371 ff.; ferner *P. Häberle*, Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung unter dem Grundgesetz, - *BVerfGE* 20, 56 -, *JuS* 1967, S. 64 ff.

² So Urteil des BVerfG vom 9. April 1992 - 2BvE 2/89-, *EuGRZ* 1992, S. 153 (159).

³ So schon *BVerfGE* 20, 56 (101).

- absolute Obergrenze: Der Umfang der den Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 aus öffentlichen Kassen im Durchschnitt pro Jahr zugeflossenen finanziellen Mittel bilde auch künftig die "absolute Obergrenze", solange die bestehenden Verhältnisse keine einschneidende Veränderung erführen;
- Bezugsgrößen: Aus dem Gebot, auch durch die Art ihrer Finanzierung die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu festigen, folge, daß der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden erziele, zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Maßstab eingehen müsse, nach dem die zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel an die Parteien verteilt würden.

Da die Sockelbetragsregelung des § 18 Abs. 6 PartG diesen Verteilungsmaßstäben nicht Rechnung trägt - so ausdrücklich und in einer ungewöhnlichen Unmittelbarkeit die Aussage des Gerichts -, darf sie ab sofort nicht mehr angewendet werden. Dies folge schon daraus, daß der Sockelbetrag - unbeschadet des Umstandes, daß der Gesetzgeber ihn als einen Bestandteil der Wahlkampfkostenerstattung angesehen habe - grundsätzlich unabhängig davon gewährt werde, welchen Erfolg die empfangsberechtigten Parteien, sei es beim Wähler, sei es bei der Einwerbung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden, erzielt hätten.⁴

Auch die Chancenausgleichsregelung des § 22a PartG, die mit dem Ziel in das Parteiengesetz eingefügt wurde, die durch den staatlichen Steuerverzicht bei Mitgliedsbeiträgen und Spenden hervorgerufenen Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Parteien auszugleichen, ist gerade wegen des Verstoßes gegen das Gebot der Chancengleichheit vom BVerfG für verfassungswidrig erklärt worden. Die nach Maßgabe des § 22a PartG vorzunehmende Verteilung staatlicher Mittel unterschiedlichen Umfangs an die Parteien sei mit dem hier anzuwendenden strikten Gleichheitssatz nur vereinbar, wenn und soweit eine Chancenausgleichszahlung erforderlich und geeignet sei, um verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen eines formalisierten Gleichheitssatzes genüge diese Vorschrift aber nicht.

Mit sofortiger Wirkung hat das Gericht die erst 1988 von 20.000 auf 40.000 DM angehobene Publizitätsgrenze für Spenden wieder auf 20.000 DM reduziert. Unter Spenden seien neben Geldleistungen auch geldwerte Zuwendungen aller Art wie die unentgeltliche Bereitstellung von sächlichen Mitteln, Personal oder vorhandenen Organisationsstrukturen zu fassen.⁵

Wiederum unter Aufgabe seiner bisherigen Rechtsprechung hat das BVerfG die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden in Höhe von 60.000 DM bzw. 120.000 DM im Kalenderjahr nach § 10b Abs. 2 EStG aufgehoben. In Zukunft müsse die Grenze für die Gewährung steuerlicher Vorteile innerhalb einer Größenordnung verbleiben, die für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar sei. Daneben dürften bei einer Neuregelung Spenden von Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen im Sinne des Körperschaftssteuergesetzes überhaupt nicht mehr steuerlich begünstigt werden.

⁴ BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (161).

⁵ BVerfG, EuGRZ 1992, S. 153 (169).

Das BVerfG hat dem Gesetzgeber aufgegeben die verfassungswidrigen Teile der Parteienfinanzierung bis Ende des Jahres 1993 neu zu regeln, damit sie bei den im Jahre 1994 anstehenden Bundestagswahlen keine Wirkungen mehr entfalten.

2. In engem Zusammenhang mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 ist die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen vom 19. Mai 1992 (-VerfGH 5/91-) ebenfalls zur Parteienfinanzierung zu sehen.

Gegenstand des Organstreitverfahrens war die Frage, ob die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM und die rückwirkende Einführung von Sockelbeträgen im 3. Gesetz zur Änderung des Wahlkampfkostengesetzes vom 9. Oktober 1990 (GV NW, S. 572) das Recht der antragstellenden Parteien auf Chancengleichheit und auf Parteienfreiheit sowie das Demokratieprinzip und schließlich die Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Land verletzt habe.

Der Verfassungsgerichtshof führt in seinem Urteil zunächst aus, daß die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM den verfassungsrechtlichen Status der Antragstellerinnen verletze, wie er sich aus dem Gesamtgefüge der verfassungsrechtlichen Parteienfinanzierungskompetenzen ergebe, weil das Land Nordrhein-Westfalen für eine solche Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale über 5 DM hinaus keine Gesetzgebungskompetenz besitze. Das Gericht stellt in diesem Zusammenhang fest, daß die Regelung der Wahlkampfkostenerstattung zum Parteienrecht und nicht zum Wahlrecht gehöre, weil zum letzteren nur die wahlbezogenen Maßnahmen von staatlichen Organen zählten. Gemäß Art. 21 Abs. 3 GG liege die Gesetzgebungskompetenz für das Parteienrecht beim Bund, weil es sich dabei um eine ausschließliche Bundeskompetenz im Sinne von Art. 71 GG handele. Im Bereich der ausschließlichen Bundeskompetenz hätten die Länder nach Art. 71 GG eine Gesetzgebungskompetenz nur, soweit sie dazu in einem Bundesgesetz ausdrücklich ermächtigt werden. Eine solche Ermächtigung habe der Bund den Ländern durch § 22 PartG für die Wahlkampfkostenerstattung in den Ländern erteilt. Er habe diese Kompetenzübertragung auf einen im Parteiengesetz zum Ausdruck kommenden Rahmen begrenzt. Die Festlegung dieses Rahmens bedeutet, daß die Länder diesen nicht überschreiten dürften; ihnen sei es allerdings freigestellt, die ihnen eingeräumte Kompetenz in vollem Umfang auszuschöpfen. Deshalb überschreite die Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale auf 6,25 DM den vom Parteiengesetz vorgegebenen Rahmen, welcher 5 DM je Wahlberechtigten als Wahlkampfkostenpauschale festlege.

Des weiteren weist der Verfassungsgerichtshof darauf hin, daß der Zugrundelegung der Wahlkampfkostenpauschale von 5 DM gemäß § 18 Abs. 1 PartG in diesem Verfahren die vom Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 9. April 1992 getroffene Maßgabe für die Übergangszeit, die einen Betrag von 6,50 DM nenne, nicht entgegen stehe. Denn bei dieser Maßgabe handele es sich ausschließlich um einen Hinweis an den Bundesgesetzgeber für die Zukunft. Da die angegriffene Regelung die bundesgesetzliche Ermächtigung überschreite, sei sie verfassungswidrig, denn sie verstoße gegen die bundesrechtliche Kompetenznorm des Art. 71 GG.

Der Verfassungsgerichtshof betont ferner, daß dem Gesetzgeber bei der Regelung der Parteienfinanzierung durch das Demokratieprinzip, die Staatsfreiheit der Parteien und die Chancengleichheit der Parteien enge Grenzen gezogen seien; insbesondere in die formal zu verstehende Chancengleichheit dürfe der Gesetzgeber nur aus zwingenden Gründen eingreifen. Unter diesem Ge-

sichtspunkt diene die ausschließliche Bundeskompetenz für die Parteienfinanzierung, die dem Landesgesetzgeber gemäß Art. 71 GG einen verbindlichen Rahmen setze, auch der Chancengleichheit und der Staatsfreiheit der Parteien.

Das Urteil endet mit der wohl eher verfassungspolitischen Feststellung, daß eine Erhöhung der Bezugsgröße auf 6,50 DM für die Übergangszeit, wie sie das Bundesverfassungsgericht für den Bund für zulässig erklärt, in Nordrhein-Westfalen nicht *angebracht* sei.

Zu diesem Themenkomplex:

Ipsen, Jörn: Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung - Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfG vom 9.4.1992 - 2 BvE 2/89, in: JZ 1992, S. 753 ff.

Kaltefleiter, Werner/Naßmacher, Karl-Heinz: Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz, in: ZParl 1992, S. 452 ff.

Landfried, Christine: Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.4.1992, in: ZParl 1992, S. 439 ff.

Ockermann, Jürgen: Die staatliche Finanzierung parteinaher bzw. parteibeeinflusster Organisationen im Licht der Wesentlichkeitstheorie, in: ZRP 1992, S. 232 ff.

Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Rüdiger/Steffen, Peter: Das Bundesverfassungsgericht verwirft das bisherige Parteienfinanzierungsmodell, i.E. Jura

Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Rüdiger/Steffen, Peter: Zur Demokratisierung des Parteienstaates?, i.E. ZRP

Volkmann, Uwe: Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, in: ZRP 1992, S. 325 ff.

3. Mit dem Umfang der Wahlprüfung und dem Grundsatz der Wahlgleichheit beschäftigte sich das BVerfG in seiner Entscheidung vom 12. Dezember 1991 (-2 BvR 562/91-). Die Verfassungsbeschwerde betraf die Frage nach dem Umfang der Wahlprüfung, sofern sich ein Wahleinspruch gegen ein knappes Wahlergebnis in einem Wahlkreis richtet, in dem Verfahrensfehler bei der Stimmenauszählung hinsichtlich einzelner Stimmbezirke des Wahlkreises substantiiert gerügt wurden.

Grund für die Verfassungsbeschwerde war der Beschluß des VerfGH NW vom 19. März 1991 (-VerfGH 10/91-), der den Einspruch des Beschwerdeführers zurückwies und einen das Wahlergebnis aufgrund erfolgter Nachzählung feststellenden Landtagsbeschluß aufhob.

Zugrunde lag der Einspruch einer Wahlberechtigten, die Verfahrensfehler bei der Stimmenauszählung der Landtagswahl vom 13. Mai 1990 substantiiert gerügt hatte. Nachdem sich die Beanstandungen als teilweise gerechtfertigt erwiesen, beschloß der Wahlprüfungsausschuß, alle im Wahlkreis 151 abgegebenen Stimmen neu auszuzählen. Hierbei wurde festgestellt, daß in einem Stimmbezirk, in dem keine Verfahrensfehler gerügt worden waren, zu viele Stimmen für die Bewerberin der CDU gezählt worden waren.

Aufgrund des mitgeteilten Ergebnisses für die Gesamtnachzählung stellte der Landtag mit Beschluß vom 20. September 1991 das Wahlergebnis rechnerisch richtig. Gleichzeitig wurde festgestellt, daß im Wahlkreis 151 der Beschwerdeführer gewählt worden sei und die Bewerberin der CDU ihren Sitz verliere.

Infolge einer Beschwerde der Bewerberin der CDU beim VerFGH NW, hob der VerFGH NW den Beschluß des Landtages auf und erklärte die Landtagswahl im Wahlkreis 151 für gültig. Der VerFGH NW war der Ansicht, daß die Stimmennachzählung nur in den gerügten Stimmbezirken, nicht aber im ganzen Wahlkreis hätte erfolgen dürfen.⁶

Das BVerfG führte demgegenüber aus, daß eine aufgrund eines substantiierten Einspruchs erfolgte Wahlprüfung nicht so beschränkt werden dürfe, daß der Zweck, nämlich die ordnungsgemäße Zusammensetzung des Parlaments sicherzustellen, nicht erreicht werden könne.

Ebenso stellte das Gericht fest, daß es geboten sein könne, die Stimmen in allen Stimmbezirken aus denen sich das Wahlergebnis für den Wahlkreis errechne, also auch dort wo keine Verfahrensfehler gerügt worden seien, nachzählen zu lassen.⁷ Das BVerfG erklärte weiter, daß aus dem Grundsatz der Gleichheit der Wahl folge, daß jedermann sein aktives und passives Wahlrecht in formal gleicher Weise ausüben können müsse.

Die für einen Wahlbewerber gültig abgegebenen Stimmen müßten bei der Ermittlung des Wahlergebnisses für ihn berücksichtigt werden und mit gleichem Gewicht gewertet werden wie die Stimmen der anderen Bewerber. Um das Risiko eines durch Zählfehler bedingten falschen Wahlergebnisses möglichst einzuschränken, sei der Gesetzgeber gehalten einerseits Regelungen zu schaffen, die den typischen Ursachen von Zählfehlern entgegenwirken und andererseits ein Verfahren zu schaffen, daß es ermögliche, Zweifeln an der Richtigkeit von Wahlergebnissen nachzugehen. Gegebenenfalls müsse das Wahlergebnis richtiggestellt und die Sitzverteilung korrigiert werden können. Dies ergebe sich, nach Auffassung des Gerichts, sowohl aus dem Demokratieverständnis wie auch aus dem Recht auf Wahlgleichheit. Ziel sei die verfassungsmäßige Zusammensetzung des Parlaments und nicht die Bestandskraft des festgestellten Wahlergebnisses.⁸ Ein Eingreifen der Wahlprüfungsinstanzen sei jedoch nur dann erforderlich, wenn die festgestellten Wahlunregelmäßigkeiten sich konkret auf die Mandatsverteilung auswirkten.

Mitberücksichtigt werden könne eine angemessene Frist innerhalb derer die Zusammensetzung der Volksvertretung geklärt werden solle. Daraus erwüchse das Erfordernis, den Wahleinspruch innerhalb der Einspruchsfrist substantiiert zu begründen, ohne jedoch hieran zu hohe Anforderungen zu stellen, aber auch keine voreiligen Zweifel an der Zusammensetzung des Parlaments aufkommen zu lassen. Richte sich ein Einspruch gegen das Verfahren der Stimmenauszählung und die Ermittlung des Wahlergebnisses, so kann nach Ansicht des BVerfG ein Einfluß auf die Mandatsverteilung nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden. Ebenso fehle die Sicherheit, daß das festgestellte Wahlergebnis den Wählerwillen korrekt widerspiegele.⁹

Nach der Feststellung der gerügten Verfahrensfehler, und um deren Einflußnahme auf das Wahlergebnis und die Mandatsverteilung zu prüfen, seien die Wahlprüfungsorgane gehalten auf jeden Fall eine Nachzählung der Stimmen in den Stimmbezirken zu veranlassen wo die Verfahrensfehler vorlagen. Ob weiterhin die Stimmennachzählung auf alle Stimmbezirke erstreckt werde, obliege der Entscheidung des Wahlprüfungsorgans. Wesentlicher Faktor hierfür könne sein, wie knapp das konkret in Zweifel gezogene Wahlergebnis ist. Je geringer die Differenz zwischen dem festgestellten Wahlbewerber und dem nächstfolgenden Konkurrenten sei, desto eher könne eine Nachzählung aller Stimmbezirke geboten sein.

Das Vertrauen in die demokratische Legitimation könne es gebieten, alle abgegebenen Stimmen noch einmal nachzuzählen, um so dieses Vertrauen nicht negativ zu beeinflussen. Dies gelte al-

⁶ Urteil des VerFGH NW vom 19. März 1991 (-VerFGH 10/90-), NVwZ 1991, S. 1175 (1177).

⁷ Beschluß des BVerfG vom 12. Dezember 1991 (-2 BvR 562/91-), DVBl 1992, S. 426 (426).

⁸ BVerfG, DVBl 1992, S. 426 (427).

⁹ BVerfG, DVBl 1992, S. 426 (427).

lerdings nur im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlgleichheit, wenn die Zusammensetzung des Parlaments nicht hinreichend gewährleistet sei.

Das BVerfG hob mit seiner Entscheidung das Urteil des VerfGH NW auf.

Zu diesem Urteil:

Goerlich, Helmut: Anm. zum Urteil BVerfG vom 12.12.1991 (-2 BvR 562/91-), in: DVBl. 1992, S. 428 ff.

Goerlich, Helmut: Wahlprüfung, Kontrollspielraum und Funktionenordnung - Bemerkungen zu VerfGH NW, Urteil vom 19.3.1991 (-VerfGH 10/90-), in: NWVBl. 1991, S. 332 ff.

Ockermann, Jürgen: Zum Umfang der Wahlprüfung, NVwZ 1991, S. 1150 ff.

Neueres parteienrechtliches Schrifttum

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 1 der "Mitteilungen" (S. 29 ff.) aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich mehr um eine Art Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 1992 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption des ersten Heftes der "Mitteilungen" kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

I. Grundsätzliche Publikationen zum Parteienrecht

Apel, Hans: Die deformierte Demokratie - Parteienherrschaft in Deutschland, Stuttgart 1991

Beyme, Klaus von: Handfeuerlöscher gegen den Flächenbrand - Parteiverdrossenheit und die populistische Kampagne gegen die politische Klasse, FR vom 5.9.1992, Beilage "Zeit und Bild", S. 2

Blüm, Norbert: Die Macht des Staates - Ein deutsches Tabu. Zwischen Kultur und Politik: Antwort auf die Parteienkritik des Bundespräsidenten, FAZ vom 20.8.1992, S. 28

Brunner, Georg: Die Rechtsstellung der politischen Parteien und das Wahlrecht in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders. (Hrsg.), Politischer Pluralismus und Verfassungsstaat, München 1992

Gabriel, Oscar W. (Hrsg.): Die EG-Staaten im Vergleich, Opladen 1992

Henke, Wilhelm: Kommentierung zu Art. 21 GG, in: Bonner Kommentar, 63. Lfg., Sept. 1991

Hennis, Wilhelm: Der "Parteienstaat" des Grundgesetzes. Eine gelungene Erfindung, Der Spiegel, Beilage Dokument 5, Oktober 1992

Hoffmann-Riem, Wolfgang: Rundfunk in neuen Ländern mit alten Schwächen: Der ungenierte Parteienzugriff, in: AfP 1991, S. 606 ff

- Hofmann, Gunter/Perger, Werner A.* (Hrsg.): Die Kontroverse - Weizsäckers Parteienkritik in der Diskussion, Frankfurt a.M. 1992
- Hübner, Emil/Oberreuter, Heinrich* (Hrsg.): Parteien in Deutschland zwischen Kontinuität und Wandel, München 1992
- Jäger, Wolfgang*: Sehnsucht nach der goldenen Demokratie. Zur Parteienkritik des Bundespräsidenten, FAZ vom 19.10.1992, S. 9
- Jansen, Thomas*: Zur Entwicklung supranationaler Europäischer Parteien, in: Gabriel, Oscar W./Sarcinelli, Ulrich/Sutor, Bernhard/Vogel, Bernhard (Hrsg.), Festschrift für Hans Buchheim zum 70. Geburtstag: Der demokratische Verfassungsstaat. Theorie, Geschichte, Probleme, München 1992
- Löbner, Frank/Schmid, Josef/Tiemann, Heinrich* (Hrsg.): Wiedervereinigung als Organisationsproblem: Gesamtdeutsche Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden, Bochum 1991
- Morlok, Martin/Schulte-Trux, Anke*: Staatstragend, aber nicht grundbuchfähig? - Zur Grundbuchfähigkeit politischer Parteien, in: NJW 1992, S. 2058 ff.
- Naßmacher, Hiltrud*: Parteiorganisation, Parteiprogramme und Strukturen innerparteilicher Willensbildung, in: Gabriel, Oscar W. (Hrsg.), Die EG-Staaten im Vergleich, Opladen 1992, S. 220 ff.
- Raum, Bertram*: Die Regelung der Benutzung und Aufbewahrung der Unterlagen der SED, der Blockparteien und der Massenorganisationen der ehemaligen DDR, in: DtZ 1992, S. 105 ff.
- Rommelfanger, Ulrich*: Die PDS: Eine zu verbietende politische Partei?, in: ZRP 1992, S. 213 ff.
- Schreckenberger, Waldemar*: Sind wir auf dem Weg zu einem Parteienstaat?, FAZ vom 5.5.1992, S. 12 f.
- Stubbe-da Luz, Helmut*: Wir Partei-Benutzer sind noch nicht "König Kunde" - Ist der Wähler wehrlos?, Criticón 128, 1991, S. 291 ff.
- Thierse, Wolfgang*: Wir brauchen die Einsicht in die Grenzen der Politik. Die Parteien müssen sich für den Einfluß Dritter öffnen und Bescheidenheit üben, FR vom 11.7.1992, S. 12
- Tsatsos, Dimitris Th.*: Parteienrecht im europäischen Wandel, in: EuGRZ 1992, S. 133 ff.
- Vierhaus, Hans-Peter*: Die Identifizierung von Staat und Parteien - Eine moderne Form der Parteidiktatur, in: ZRP 1991, S. 468 ff.
- Weizsäcker, Richard von*: Im Gespräch mit G. Hofmann und W.A. Perger, Frankfurt a.M. 1992

II. Parteienrecht, Wahlrecht und Wahlwerbung

- Aulehner, Josef*: Die Disproportion von Stimmen- und Mandatsanteilen in der Bayerischen Landtagswahl, in: BayVBl 1991, S. 577 ff.

- Dörr, Dieter:* Zum Anspruch der politischen Parteien auf Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung in Hörfunk und Fernsehen - BVerwG, NJW 1991, S. 938, in: JuS 1991, S. 1009 ff.
- Enders, Christoph:* Die Privilegierung von Wahlwerbung nach der Landesbauordnung für Baden-Württemberg, in: VBIW 1992, S. 85 ff.
- Glauben, Paul Josef:* Die Scheinkandidatur. Eine Untersuchung des Rechtsbegriffs und der verfassungsgemäßen Möglichkeiten von Bundes- und Landesgesetzgeber, sie zu verhindern, Diss., Mainz 1990
- Goerlich, Helmut:* Wahlprüfung, Kontrollspielraum und Funktionenordnung - Bemerkungen zu VerfGH NW, Urteil vom 19.3.1991 (- VerfGH 10/90 -), in: NWVBI 1991, S. 332 ff.
- Löffler, Berthold/Rogg, Walter:* Kommunalwahlen und kommunales Wahlverhalten, in: Pfizer, Theodor (Hrsg.), Kommunalpolitik in Baden-Württemberg, 2. Aufl., Stuttgart 1991
- März, Hans-Peter:* Überlassen von Räumen durch Körperschaften des öffentlichen Rechts an Parteien oder politische Gruppierungen - Rechtsprechungsübersicht, BayVBI 1992, S. 97 ff.
- Michelfelder, Stephan:* Redaktionell gestaltete Wahlsendungen - Information oder Wahlpropaganda?, in: ZUM 1992, S. 163 ff.
- Ockermann, Jürgen:* Zum Umfang der Wahlprüfung, NVwZ 1991, S. 1150 ff.
- Rotberg, Konrad Freiherr von:* Änderungen des Wahlrechts in Baden-Württemberg, in: BWVPr 1991, S. 193 ff.
- Zech, Gerhard:* Benachteiligung kleiner Parteien durch das Bayerische Landeswahlgesetz, in: ZParl 1992, S. 362 ff.

III. Parteien und Parlamentsrecht

- Arnim, Hans Herbert von:* Geld läßt das Gewissen schweigen - Einige Lehren aus dem Hamburger Diätenfall, FAZ vom 28.9.1991, S. 28
- Arnim, Hans Herbert von:* Macht zum eigenen Vorteil - Politikfinanzierung nach Hanseatenart, Die ZEIT vom 12.9.1991, S. 20
- Arnim, Hans Herbert von:* Die finanziellen Privilegien von Ministern in Deutschland - Ein Beitrag zur Reform der staatlichen Politikfinanzierung, Wiesbaden 1992
- Arnim, Hans Herbert von:* Der Fall Hamburg. Eine verfassungsrechtliche und politikwissenschaftliche Studie, Hamburg 1992
- Arnim, Hans Herbert von:* Verdienen Politiker, was sie verdienen? Das Parlament muß sich der Verantwortung in eigener Sache stellen, FAZ vom 16.6.1992, S. 36
- Beyme, Klaus von:* Diätendiskussion: Wie bemißt man Lohn und Leistung von Berufspolitikern?, Das Parlament vom 2.10.1992, S. 9 f.

- Birk, Dieter:* Die Rechtsstellung von Abgeordnetengruppen im Parlament (Zum Urteil des BVerfG vom 16.7.1991 - BvE 1/91 - DVBl. 1991, S. 992), in: *Betrifft Justiz* 1991, S. 157 ff.
- Böhm, Monika:* Die Rechtsstellung parlamentarischer Gruppierungen ohne Fraktionsstatus - Anmerkung zum Urteil des BVerfG vom 16.7.1991, in: *ZParl* 1992, S. 231 ff.
- Borchert, Hans-Ulrich:* Der Abgeordnete des Deutschen Bundestages im G 10-Verfahren, in: *DÖV* 1992, S. 58 ff.
- Czepluch, Wolfgang:* Abgeordnetenstatus und politische Partei - Zu den Voraussetzungen und Folgen der Professionalisierung des Abgeordnetenmandats, Frankfurt a.M. 1991
- Eyermann, Erich:* Die ewigen Diätenquerelen, in: *ZRP* 1992, S. 201 ff.
- Jäger, Wolfgang:* Die Achse politischen Handelns: Abgeordneter und Partei, in: Fack, Franz Ulrich/Fromme, Friedrich Karl/Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), *Das deutsche Modell: Freiheitlicher Rechtsstaat und soziale Marktwirtschaft*, München 1991
- Kretschmar, Gerald:* *Fraktionen. Parteien im Parlament*, 2. Aufl., Heidelberg 1992
- Roll, Evelyn:* Was verdienen Abgeordnete, Minister und Ministerpräsidenten in den Bundesländern. Eine Form der Ausbeutung des Staates durch seine Diener, in: *SDZ* vom 8.7.1992, S. 8 und *SDZ* vom 9.7.1992, S. 9
- Rose, Ewald:* Die Einkünfte der Parlamentarier im internationalen Vergleich. Andere Länder - andere Abgeordnetendiäten, *Das Parlament* vom 15./22.11.1991, S. 10
- Schmidt-Bens, Walter:* Finanzkontrolle und Fraktionen - Ist das Bayerische Fraktionsgesetz verfassungsfest?, in: *ZRP* 1992, S. 281 ff.

IV. Ausländisches Parteienrecht

- Babst, Stefanie:* Wahlen in Ungarn, der CSFR und Polen: Erschweren Wahlgesetze die Regierbarkeit?, in: *ZParl* 1992, S. 69 ff.
- Beyme, Klaus von:* Parteiensysteme und Wandel der politischen Elite in den osteuropäischen Ländern, in: *GewerkMh.* 1991, S. 621 ff.
- Boiney, J./Paletz, David L.:* Regulierung von Wahlwerbung im Fernsehen der USA, in: *Media Perspektiven* 4, 1992, S. 256 ff.
- Brugger, Winfried:* Ein amerikanischer Vorschlag zur Kontrolle von Diätenerhöhungen, in: *ZRP* 1992, S. 321 ff.
- Klee-Kruse, Gudrun:* Kosten der Demokratie in Österreich und Schweden, in: *ZParl* 1992, S. 455 ff.
- Naßmacher, Hiltrud:* Parteien in Nordamerika: Apparatparteien "neuen Typs"?, in: *ZParl* 1992, S. 10 ff.
- Nolden, Hans-Willi:* Parteien in Rußland, in: *Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik* 5/1991

- Rieken, Marion*: Rezension: Parteienfinanzierung in Österreich und anderswo, ZParl 1992, S. 557 ff.
- Römmele, Andrea*: Unternehmenszuwendung in der amerikanischen Wahlkampffinanzierung - Zur Rolle der Corporate PACs in Kongreßwahlen 1980 bis 1988, in: ZParl 1992, S. 488 ff.
- Schade, Wolf*: Das Parteienspektrum in der Republik Polen, in: Osteuropa 10, 1991, S. 953 ff.
- Schambeck, Herbert*: Politische Parteien und österreichische Staatsrechtsordnung, in: Mayer, Heinz (Hrsg.), Festschrift Robert Walter zum 60. Geburtstag, Wien 1991
- Schmidt, Peter*: Die Rechtsstellung der politischen Parteien und das Wahlrecht in Ungarn, in: Brunner, Georg (Hrsg.), Politischer Pluralismus und Verfassungsstaat, München 1992
- Schneider, Eberhard*: Schwache Parteien und Neigung zu starken Führern - Zu den politischen Bewegungen in Rußland, der Ukraine und Weißrußland, FR vom 4.1.1992, S. 10
- Sickinger, Hubert/Nick, Rainer*: Politisches Geld - Parteienfinanzierung in Österreich, Thaur/Tirol 1990
- Sidikov, Rustem*: Einige Gedanken über den Liberalismus und die Herausbildung politischer Parteien in der ehemaligen UdSSR, in: Liberal 1, 1992, S. 67 ff.
- Wawzik, Thomas U.*: Großes Geld in kleiner Münze - Amerikanische Erfahrungen mit der Finanzstimme zur Wahlkampf- und Parteienfinanzierung, Oldenburg 1991
- Wiberg, Matti* (Hrsg.): The Public Purse and Political Parties - Public Financing of Political Parties in Nordic Countries, Jyväskylä/Finnland 1991

V. Parteienfinanzierung und Parteivermögen

- Arnim, Hans Herbert von*: Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu? Rechtsgutachten über die Auslegung der Vorschriften des Einigungsvertrages über das Vermögen der Parteien und Massenorganisationen der ehemaligen DDR, Speyer 1992
- Arnim, Hans Herbert von*: Die Bonner Beutemacher. Wie die politischen Parteien durch faule Tricks den Staat zur Kasse bitten, Die ZEIT vom 22.11.1991, S. 7 f.
- Europäisches Parlament*: Generaldirektion Wissenschaft, Sammlung Wissenschaft und Dokumentation: Die Parteienfinanzierung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, 2. Aufl., Luxemburg 1991
- Henke, Wilhelm*: Geld, Parteien, Parlamente, in: Der Staat 1, 1992, S. 98 ff.
- Horn, Robert*: Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung, Diss., Gießen 1991
- Ipsen, Jörn*: Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung - Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfG vom 9.4.1992 - 2 BvE 2/89, in: JZ 1992, S. 753 ff.
- Jäckel, Hartmut/Schäfer, Heike*: Zur Frage der personellen und sachlichen Mindestausstattung politischer Parteien, die an Bundestags- und Europawahlen teilnehmen, in: ZParl 1992, S. 412 ff.

- Kaltefleiter, Werner/Nußmacher, Karl-Heinz*: Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland - Möglichkeiten einer Neuordnung, in: ZPolit. 1992, S. 135 ff.
- Kaltefleiter, Werner/Nußmacher, Karl-Heinz*: Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz, in: ZParl 1992, S. 452 ff.
- Kirchhof, Paul*: Die Parteien, ihre Aufgaben und ihr Geld. Finanzierung durch Beiträge, Spenden und den Staat, in: Fack, Franz Ulrich/Fromme, Friedrich Karl/Nonnenmacher, Günther (Hrsg.), Das deutsche Modell: Freiheitlicher Rechtsstaat und soziale Marktwirtschaft, München 1991
- Landfried, Christine*: Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.4.1992, in: ZParl 1992, S. 439 ff.
- Nußmacher, Karl-Heinz*: Parteifinanzen im westeuropäischen Vergleich, in: ZParl 1992, S. 462 ff.
- Nußmacher, Karl-Heinz u.a.*: Bürger finanzieren Wahlkämpfe, Baden-Baden 1992
- Ockermann, Jürgen*: Die staatliche Finanzierung parteinaher bzw. parteibeeinflusster Organisationen im Licht der Wesentlichkeitstheorie, in: ZRP 1992, S. 232 ff.
- Papier, Hans-Jürgen*: Rechtliche Behandlung des Parteivermögens in der ehemaligen DDR, in: VerwArch 1992, S. 299 ff.
- Stolz, Werner*: Die persönlichen Mitarbeiter der Bundestagsabgeordneten - ein neues Feld verdeckter Parteienfinanzierung, in: ZRP 1992, S. 372 ff.
- Süß, Walter*: Die delegierte Revolution. Streit um das Vermögen der DDR-Parteien, Das Parlament vom 15.5.1992, S. 9
- Tsatsos, Dimitris Th. (Hrsg.)*: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich - Die Finanzen der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1992

mit Beiträgen von:

- *Tsatsos, Dimitris Th.*: Parteienfinanzierung und Verfassung, S. 13 - 18
- *Suetens, Louis P.*: Parteienfinanzierung in Belgien, S. 19 - 59
- *Vesterdorf, Peter L.*: Parteienfinanzierung in Dänemark, S. 61 - 85
- *Sell, Michael*: Parteienfinanzierung in Deutschland, S. 87 - 148
- *Fromont, Michel*: Parteienfinanzierung in Frankreich, S. 149 - 196
- *Papadimitriou, Georgios*: Parteienfinanzierung in Griechenland, S. 197 - 230
- *Smith, Gordon*: Parteienfinanzierung in Großbritannien, S. 231 - 258
- *Kelly, John M.*: Parteienfinanzierung in Irland, S. 259 - 272
- *Ridola, Paolo*: Parteienfinanzierung in Italien, S. 273 - 307
- *Wivenes, Georges*: Parteienfinanzierung in Luxemburg, S. 309 - 331
- *Elzinga, Douwe J.*: Parteienfinanzierung in den Niederlanden, S. 333 - 398
- *Sousa, Marcelo Rebelo*: Parteienfinanzierung in Portugal, S. 399 - 419
- *Puente Egido, José*: Parteienfinanzierung in Spanien, S. 421 - 454
- *Wivenes, Georges*: Fraktions- und Parteienfinanzierung durch das Europäische Parlament, S. 455 - 480
- *Schefold, Dian*: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich - Rechtsvergleichende Auswertung S. 481 - 556

Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Rüdiger/Steffen, Peter: Das Bundesverfassungsgericht verwirft das bisherige Parteienfinanzierungsmodell, i.E., Jura

Tsatsos, Dimitris Th./Schmidt, Rüdiger/Steffen, Peter: Zur Demokratisierung des Parteienstaates?, i.E., ZRP

Volkman, Uwe: Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung, in: ZRP 1992, S. 325 ff.

VI. Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung

Gornig, Gilbert/Jahn, Ralf: Der praktische Fall - Öffentliches Recht: Der Parteitag in der Stadthalle, in: JuS 1992, S. 857 ff.

Ipsen, Knut/Epping, Volker: Die erste gesamtdeutsche Wahl - Ein Bericht über eine öffentlich-rechtliche Hausarbeit, in: JuS 1991, S. 1022 ff.

Lohse, Volker/Vahle, Jürgen: Der praktische Fall: Parteitag einer radikalen Partei, in: VR 1992, S. 67 ff.

Maurer, Hartmut: Die politischen Parteien im Prozeß, in: JuS 1992, S. 296 ff.

VII. Soziologisch-politologische Aspekte der Parteien

Adam, Konrad: Die Partei als Vehikel der Macht - Die CDU ist alt geworden, FAZ vom 30.11.1991, Beilage "Bilder und Zeiten", S. 1 ff.

Alemann, Ulrich von/Tönnemann, Wolfgang: Die Dinosaurier werden immer trauriger. Ein kleiner Essay über große Parteien, in: Neue Politik in alten Organisationen - Alte Politik in neuen Organisationen, in: polis, Nr. 20, 1991, S. 27 ff.

Betz, Hans-Georg: Radikal rechtspolitische Parteien in Westeuropa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/91, S. 3 ff.

Dittrich, Karl-Heinz: Das Bild der Parteien im vereinten Deutschland. Für welche Bevölkerungsgruppen setzen sie sich ein?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 26 ff.

Fröhlich, Jürgen: Kapitulation oder Strategiewechsel? Zur Gründung der Nationalliberalen Partei vor 125 Jahren, in: Liberal 4, 1991, S. 105 ff.

Fuhr, Eckhard: Die SPD: Last der Vergangenheit und neuer Realismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/92, S. 10 ff.

Gestier, Markus: Die christlichen Parteien an der Saar und ihr Verhältnis zum deutschen Nationalstaat in den Abstimmungskämpfen 1935 bis 1955, St. Ingbert 1991

Glaefner, Gert-Joachim (Hrsg.): Die politischen Systeme der sozialistischen Länder. Entstehung, Funktionsweise, Perspektiven, Frankfurt a.M. 1991

Holtmann, Eberhard: Politisierung der Kommunalpolitik und Wandlungen im lokalen Parteiensystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 22-23/92, S. 13 ff.

- Immerfall, Stefan:* Die letzte Dekade westdeutscher Parteienforschung - Zur Analogie der Defizite von Parteien und Parteienforschung, ZParl 1992, S. 172 ff.
- Kleinert, Hubert:* Die Krise der Politik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 15 ff.
- Kleinert, Hubert:* Die GRÜNEN 1990/91. Vom Wahldebakel zum Neuanfang, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/91, S. 27 ff.
- Leersch, Hans-Jürgen:* Die CSU: Eine neue Form der Bayernpartei?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/92, S. 21 ff.
- Lorig, Wolfgang H./Mayer-Schlöder, Gisela:* Die Parteipolitisierung des öffentlichen Dienstes, in: VR 1992, S. 55 ff.
- Luhmann, Niklas:* Die Unbeliebtheit der Parteien, in: Die Politische Meinung. Heft 272, 1992, S. 5 ff.
- Meyer, Thomas/Zöpel, Christoph:* Utopische Verheißungen erreichen keine Mehrheit - Zur notwendigen Modernisierung der SPD in der spätindustriellen Gesellschaft, FR vom 13.8.1992, S. 16
- Moreau, Patrick:* Die PDS: Eine postkommunistische Partei, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/92, S. 35 ff.
- Pappi, Franz Urban:* Wahrgenommenes Parteiensystem und Wahlentscheidung in Ost- und Westdeutschland - Zur Interpretation der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/91, S. 15 ff.
- Perger, Werner A.:* Die CDU, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/92, S. 3 ff.
- Rebenstorf, Hilke:* Steuerung des politischen Nachwuchses durch die Parteiführungen? Personalrekrutierung unter den Bedingungen gegenwärtiger Erfordernisse politischer Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 45 ff.
- Scheuch, Erwin K.:* Parteien und Politiker in der Bundesrepublik (alt) heute - Thesen zu einer strukturellen Erneuerung der politischen Führung, Dokumentation der Wirtschaftsvereinigung der CDU NRW, Düsseldorf 1991
- Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute:* Inner- und zwischenparteiliche Interessenverflechtungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 34-35/92, S. 36 ff.
- Scheuch, Erwin K./Scheuch, Ute:* Cliques, Klüngel und Karrieren, Hamburg 1992
- Schmid, Josef/Tiemann, Heinrich:* Die Zukunftsdiskussionen und -programme der Parteien und Verbände. Nur Rauch ohne Feuer?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 44/91, S. 38 ff.
- Vollmer, Antje/Templin Wolfgang/Schulz, Werner:* GRÜNE und Bündnis 90, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/92, S. 29 ff.
- Vorländer, Hans:* Die FDP nach der deutschen Vereinigung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 5/92, S. 14 ff.
- Wessels, Bernhard:* Vielfalt oder strukturierte Komplexität? Zur Institutionalisierung politischer Spannungslinien im Verbände- und Parteiensystem in der Bundesrepublik, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie 1991, S. 454 ff.

Wiesendahl, Elmar: Volksparteien im Abstieg. Nachruf auf eine zwiespältige Erfolgsgeschichte,
in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 34-35/92, S. 3 ff.

Schriften zum Parteienrecht

herausgegeben von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos
bei der NOMOS Verlagsgesellschaft in Baden-Baden

Bei den "Schriften zum Parteienrecht" handelt es sich um die erste Schriftenreihe ihrer Art, die sich speziell die Publikation *parteienrechtlicher* Monographien zum Ziel gesetzt hat.

Mit den "Schriften zum Parteienrecht" wird versucht, der immer stärker werdenden Bedeutung des Parteienrechts, insbesondere auch unter dem Blickwinkel der europäischen Integration, in einer speziellen juristischen Schriftenreihe Rechnung zu tragen.

Themenschwerpunkt ist natürlich das Parteienrecht im engeren Sinne, wobei aber auch andere, das Parteienrecht tangierende oder auch überschneidende, Bereiche Berücksichtigung finden.

Mit den "Schriften zum Parteienrecht" sollen nicht nur parteienrechtlich orientierte Wissenschaftler, sondern auch Parteipraktiker angesprochen werden. Die Schriftenreihe bietet insoweit ein Forum für Wissenschaft und Praxis.

Die "Schriften zum Parteienrecht" stellen zudem in geradezu idealer Weise eine Verknüpfung zwischen der wissenschaftlichen Arbeit im Institut und der späteren Präsentation der Forschungsergebnisse dar.

Band 1:

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

Parteienrecht im europäischen Vergleich

Die Parteien in den demokratischen Ordnungen der Staaten der Europäischen Gemeinschaft

1990, 880 S., fest geb., 148,- DM, ISBN 3-7890-1850-3

Band 2:

Uwe Stoklossa

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

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

Band 3:

Christoph J. Walther

Wahlkampfrecht

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

Band 4:
Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)
Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich
1992, 580 S., brosch., 98,- DM, ISBN 3-7890-2779-0

Band 5:
Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)
Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht
Mit einer Dokumentation der Übergangszeit
1991, 373 S., brosch., 77,- DM, ISBN 3-7890-2382-5

Die folgenden Bände sind in Vorbereitung:

Band 6:
Horst Meier
Die Parteiverbotsurteile des Bundesverfassungsgerichts. Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 GG.
In Vorbereitung, Drucklegung Ende 1992

Band 7:
Hans Herbert von Arnim
Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu?
In Vorbereitung, Drucklegung Anfang 1993

Band 8:
Christoph Gusy
Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik
In Vorbereitung, Drucklegung Anfang 1993

Band 9:
Dimitris Th. Tsatsos / Zdzislaw Kedzia (Hrsg.)
Das Parteienrecht der postkommunistischen Staaten
In Vorbereitung, Drucklegung Mitte 1993

Die folgenden Bände sind in Planung:

Trutz Graf Kerksenbrock
Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten

Volker Schütte
Alternativen zur konventionellen Parteienfinanzierung

Berichte und Aufsätze

*Horst Meier**

Parteienrecht der postkommunistischen Staaten

*Ein spannendes wissenschaftliches Projekt
des Hagener Parteienrechtsinstituts*

Das Unbehagen in den etablierten Parteienstaaten schafft nicht nur Ärger und Verdruß, sondern hat auch recht komfortable Seiten. Im vergleichsweise ruhigen Fahrwasser gewachsener parlamentarischer Verhältnisse läßt sich ganz vortrefflich über Legitimationskrisen und dergleichen schwadronieren. Wer die Berichte aus Ost- und Mitteleuropa hört, den beschleicht jedenfalls die Ahnung, daß die Zweidrittelgesellschaften des Westens nicht nur materielle Reichtümer anhäufen, sondern sich obendrein eine Reihe politischer Luxusprobleme leisten. Unterdessen wird in jenen Staaten, wo die nachrevolutionäre Übergangszeit ebenso vielgestaltig ist wie die spektakulären Ereignisse, die zum Bruch mit den Parteidiktaturen führten, um die Konsolidierung oder Einführung der parlamentarischen Demokratie gerungen - ein prekärer Prozeß mit offenem Ausgang.

Das Hagener Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht hat Ende Juni Rechtswissenschaftler aus Polen, Bulgarien, Ungarn, Rußland, Litauen und eine Wissenschaftlerin aus der CSFR in seinen neuen Räumen auf Gut Waterhövel versammelt. Professor Dimitris Th. Tsatsos, Direktor des Instituts, und Professor Zdzislaw Kedzia aus Polen initiierten das Projekt, eine erste Bestandsaufnahme des "Parteienrechts der postkommunistischen Staaten" zu versuchen. Daß dabei Länder, wie das im Bürgerkrieg zerfallene Jugoslawien oder Albanien zunächst ausgeklammert bleiben, ist keine Frage der thematischen Verkürzung, sondern der Sache selbst geschuldet: Hier sind die Dinge so weit von minimalen Standards politischer Stabilität entfernt, daß weder Verfassung noch gar Parteiengesetz in Sicht sind.

Das Parteienrecht der postkommunistischen Staaten kann keine schlechte Kopie des Parteienrechts der westlichen Industriegesellschaften sein. Wenngleich also der Blick der Erneuerer nach Westen gerichtet ist, war doch die Arbeitstagung darauf angelegt, einen wechselseitigen Lernprozeß zu fördern. Professor Gábor Halmai, Mitglied des ungarischen Verfassungsgerichts, bedauerte beispielsweise die überstürzte Verabschiedung des Parteiengesetzes von 1989 als Symptom für die unkritische Übernahme kontinentaleuropäischer Vorstellungen.

Im Gegensatz zum Bonner Grundgesetz (vgl. Art. 21 Abs. 1) gibt es in den postkommunistischen Staaten kaum Regelungen über die innere Struktur der Parteien. Warum, so fragte Halmai, sollte der Staat die demokratische Binnenstruktur den Parteien vorschreiben? Was überhaupt heißt "demokratisch" im Hinblick auf bestimmte Organisationsformen? Sollten die Bürger nicht die Freiheit haben, sich in Parteien auf selbstbestimmter Basis nach ihren Maßstäben zu organisieren? Auch in Polen hat man nach anfänglich heftiger Kontroverse darauf verzichtet, den Parteien ihre inneren Angelegenheiten vorzuschreiben.

Daß die neu entstehenden politischen Organisationen keineswegs pauschal als Garanten der De-

* *Dr. Horst Meier, Jurist und Autor, lebt in Hamburg.*

mokratie anzusehen sind, berichtete Professor Emil Konstantinov aus Bulgarien, der von "antikommunistischen Parteien mit bolschewistischen Methoden und Bewußtsein" sprach. Daß der Kalte Krieg mit seinen vertrauten Koordinaten endgültig vorbei ist, belegt einmal mehr das Beispiel Rußlands, wo eine Entscheidung des Verfassungsgerichts über das Verbot der KPDSU erwartet wird: Professor Tigran B. Beknasar äußerte erhebliche Zweifel daran, daß Jelzins einschlägiges Dekret durch eine entsprechende gesetzliche Ermächtigung gedeckt sei. Dieser hatte den August-Putsch kurzerhand zum Anlaß genommen, die KPDSU auf dem gesamten Territorium der Konföderation zu verbieten und deren Vermögen zu beschlagnahmen. Der hektische Erlaß von Dekreten ist gegenwärtig ein charakteristisches Element der parlamentarisch kaum kontrollierten russischen Regierung.

Auch die Frage der Parteifinzen sprengt den im Westen vertrauten Rahmen. So ist in den postkommunistischen Staaten nicht etwa die Selbstbedienungsmentalität der demokratischen Parteien das Problem, sondern die effektive Kontrolle über das gewaltige Vermögen der ehemaligen Staatsparteien. Diese verstehen es nur allzu gut, über dubiose Kanäle die von ihnen gehorteten Staatsgelder beiseite zu bringen und damit die ökonomischen Bedingungen eines halbwegs fairen Parteienwettbewerbs erheblich zu verzerren. Im "postkommunistischen" Ostdeutschland versucht eine unabhängige Regierungskommission zur Kontrolle des Vermögens der ehemaligen DDR-Parteien mit leidlichem Erfolg, dieses Problem in den Griff zu bekommen.

Wie sehr die Dinge im Fluß sind, zeigt das Beispiel der CSFR. Das Land hat zwar ein Parteiengesetz, das unter anderem den Zugang zu den Medien regelt. Das Schicksal der Tschechoslowakischen Föderativen Republik ist indes ungewisser denn je, weshalb Dr. Mahulena Hosková in ihrem Länderbericht womöglich bald schon die Slowakai gesondert behandeln oder eben ausklammern muß.

Die Zeit der Bürgerbewegungen, das belegte zuletzt die Wahl in der CSFR, ist - bis auf weiteres - vorbei. Noch ist ein Václav Havel Staatspräsident. Doch mit Schriftstellern und Intellektuellen, so scheint es, ist auf Dauer kein Staat zu machen. Die Mühen der Ebene sind erheblich, die Probleme außerordentlich kompliziert und nicht einmal auf diese schwierige Lage ist halbwegs Verlaß. So gesehen signalisiert die mehr oder weniger differenzierte Herausbildung eines konventionellen Parteiensystems einen Normalisierungsprozeß. Dieser wird weniger von Freiheitspathos denn solchen Fragen bestimmt, wie man ein Grundbuchamt oder eben den Konkurrenzkampf der Parteien rechtsstaatlich organisiert.

Niemand vermag heute zu sagen, ob es auf dem Weg zur parlamentarischen Parteiendemokratie nicht neuerliche Brüche und Rückschläge geben wird. Während sich die Verhältnisse in Polen und Ungarn leidlich stabil entwickeln, ist vor allem in Rußland die Lage dramatisch und unberechenbar. Bereits der Staatsname "Russische Konföderation - Rußland" ist heftig umstritten. Parteiengesetz und neue Verfassung werden zwar beraten. Doch schon über die Verfassung gibt es ganz grundsätzliche Kontroversen. Austrittsgeneigte Mitglieder der Konföderation wollen deren Verabschiedung möglichst auf die lange Bank schieben. Tigran B. Beknasars Skepsis gilt daher nicht nur der Frage, ob Parteiengesetz und Verfassung in absehbarer Zeit zustandekommen, sondern auch der optimistischen Charakterisierung der russischen Situation als "post"-kommunistisch.

Hinweise auf die Unwägbarkeit des Politischen freilich läßt Dimitris Th. Tsatsos mit sanfter Bestimmtheit nicht gelten. Er gestaltete Mitte der siebziger Jahre in Griechenland den prekären Übergang von der Militärdiktatur zur "Zivilgesellschaft" politisch mit. Und er versteht es wie kaum ein anderer, im offenen Gelände zwischen Verfassung und Politik, das Geschäft der Rechtsinterpretation mit dem der Politikberatung zu verknüpfen. Sein Konzept von Verfassung und Parteienrecht erwächst aus der Überzeugung, daß politisch aufgeklärte Rechtswissenschaft den demokratischen Verfassungsstaat nicht nur zu interpretieren hat, sondern ihm gelegentlich auch Geburtshilfe leisten muß. Der vom Hagener Institut für das kommende Jahr geplante Sammelband verspricht daher, nicht nur das jeweils vorfindliche Recht zu beschreiben, sondern seinerseits nützliche Wegweiser für das "Parteienrecht der postkommunistischen Staaten" zu markieren.

Bernd Martenczuk

§ 13 S. 3 Parteiengesetz und die innerparteiliche Demokratie

*Zur Repräsentation der neuen Landesverbände der F.D.P.
in der Bundespartei**

I. Das Thema

1. Die Mitgliederstruktur der gesamtdeutschen F.D.P.

Auf dem außerordentlichen Bundesparteitag vom 11. August 1990 in Hannover haben sich die liberalen Parteien aus Ost und West zur gesamtdeutschen Freien Demokratischen Partei (F.D.P.) zusammengeschlossen. Beteiligt waren auf westlicher Seite die F.D.P. der alten Bundesrepublik, auf östlicher der Bund Freier Demokraten (BFD), ein Zusammenschluß der ehemaligen DDR-Blockparteien NDPD und LDPD, sowie die Neugründungen "F.D.P. in der DDR" und Deutsche Forum-Partei (DFP)¹.

Abgesehen von der politischen Problematik einer Vereinigung so unterschiedlicher Parteien hat der Zusammenschluß jedenfalls erhebliche Auswirkungen auf die Mitgliederstruktur der F.D.P. gehabt. Von den 178.334 Mitgliedern, die die F.D.P. zum 31.12.1990 zählte, kamen 106.966 aus

**Bei dem vorliegenden Beitrag handelt es sich um die überarbeitete Fassung eines Referates, welches der Verfasser im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Seminars bei Prof. Dr. Hans Meyer im WS 1991/92 an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt am Main gehalten hat.*

¹ Vgl. Der Spiegel, Heft 28 vom 9.7.1990, S. 27 f.; SZ vom 10.8.1990, S. 4; SZ vom 11.8.1990, S. 2; Rolf Berndt/Silke Jansen, Organisationsprobleme und Organisationserfolge aus Sicht der F.D.P., in: Frank Löb-ler/Josef Schmid/Heinrich Tiemann, Wiedervereinigung als Organisationsproblem, 2. Aufl., Bochum 1992, S. 66 (67 ff.); Hans Vorländer, Die F.D.P. nach der deutschen Vereinigung, Aus Politik und Zeitgeschichte, Heft 5 vom 24.1.1992, S. 14 (18).

§ 13 S. 3 Parteiengesetz und die innerparteiliche Demokratie

den fünf neuen Landesverbänden². Die Mitgliederstruktur der gesamtdeutschen F.D.P. hat somit eine beträchtliche Schlagseite nach Osten: 60 % der Mitglieder kommen aus Bundesländern, die zusammen kaum ein Viertel der Bundesbevölkerung stellen.

2. *Der Delegiertenschlüssel*

Eine entsprechende Ostlastigkeit in den Organen der Bundespartei ist allerdings nicht zu verzeichnen. Die Vereinigung wurde³ durch Beitritt der Ost-Parteien zur F.D.P. der BRD vollzogen; deren Satzung gilt jetzt als Satzung der gesamtdeutschen F.D.P. fort. Für die Zusammensetzung des Bundesparteitag gilt somit § 13 II 1-3 F.D.P.-Satzung⁴:

"Der Bundesparteitag besteht aus 662 Delegierten. Davon werden 330 Delegierte nach der Mitgliederzahl der Landesverbände und 330 Delegierte nach der in einem Land bei der letzten Bundestagswahl vor der Delegiertenwahl abgegebenen Wählerstimmenzahl aufgeschlüsselt. Dazu treten zwei Mitglieder der Auslandsgruppe Europas ... "

Das Verfahren der Aufschlüsselung regelt § 13 III F.D.P.-Satzung. Eine entsprechende Regelung trifft zudem § 15 I Nr. 1 F.D.P.-Satzung für die 200 gewählten Mitglieder des Bundeshauptausschusses mit der Maßgabe, daß hier 100 Mitglieder nach der Mitgliederzahl der Landesverbände, 99 nach der Wählerstimmenzahl aufgeschlüsselt werden; hinzu tritt ein Mitglied für die Auslandsgruppe Europa.

Seine Problematik gewinnt dieser Delegiertenschlüssel nun dadurch, daß in den neuen Landesverbänden der F.D.P. durchgehend weniger Wähler auf ein Mitglied kommen als in den alten⁵. Die Auswirkungen dieser Unterschiede im Organisationsgrad seien hier am Beispiel zweier besonders auffälliger Landesverbände erläutert⁶: der Landesverband MecklenburgVorpommern (13.154 Mitglieder) erhielt bei der Bundestagswahl vom 2.12.1990 91.229 Wählerstimmen⁷; hieraus ergibt sich nach dem Delegiertenschlüssel der F.D.P. eine Zahl von 30 Delegierten zum Bundesparteitag. Der Landesverband Baden-Württemberg hat dagegen zwar nur 7.496 Mitglieder, konnte bei der letzten Bundestagswahl jedoch 667.272 Wählerstimmen auf sich vereinigen, so daß er insgesamt 57 Delegierte zum Bundesparteitag entsendet. Während also schon auf 132 Baden-Württemberger Parteimitglieder ein Delegierter kommt, repräsentiert ein Mecklenburger Delegierter 439 Parteifreunde. Dieses Ungleichgewicht ist im übrigen bei allen neuen Landesverbänden der F.D.P. zu beobachten. Der Delegiertenschlüssel der F.D.P. bewirkt daher, daß die

² Ohne den vereinigten Landesverband Berlin. Alle Mitglieder und Delegiertenzahlen in diesem Abschnitt beruhen auf Angaben der Bundesgeschäftsstelle der F.D.P.

³ Gem. § 1 III F.D.P.-Satzung in der Fassung vom 11.8.1990.

⁴ Soweit nicht anders vermerkt, wird die Satzung in der Fassung vom 1.11.1991 zugrundegelegt. Für den Vereinigungsparteitag in Hannover galt im übrigen eine Sonderregelung, nach der zu den 400 West-Delegierten 260 aus dem Beitrittsgebiet traten (§ 41 F.D.P.-Satzung in der Fassung vom 11.8.1990).

⁵ Eine Ausnahme gilt nur für den Landesverband Saar, dessen Organisationsgrad ebenfalls deutlich über dem Bundesschnitt liegt.

⁶ Dabei wird vom Mitgliederstand zum 31.12.1990 ausgegangen, den auch die F.D.P. zur Berechnung der Delegiertenzahlen für die gegenwärtig laufende Amtszeit zugrunde gelegt hat; diese endet gem. § 13 V F.D.P.-Satzung erst am 30.4.1993. Zwar sind die Mitgliederzahlen der neuen Landesverbände zwischenzeitlich gesunken; diese stellten zum 31.12.1991 nur noch 68.916 oder 50 % der 137.853 Mitglieder der Gesamt-F.D.P. Das Ungleichgewicht besteht jedoch fort, und es ist zu erwarten, daß es auch langfristig nicht völlig verschwinden wird.

⁷ Zum Ergebnis der Wahl im Einzelnen SZ vom 4.12.1990, S. 4.

neuen Landesverbände, die zusammen 60 % der Mitglieder stellen, nur knapp 41 % der Delegierten zu den Bundesorganen entsenden⁸.

3. Problemstellung

Ein so bemerkenswertes Ergebnis kann nicht ohne nähere Untersuchung bleiben. Politische Brisanz erhält es durch widerstreitende politische Strömungen in Ost und West; das soziale Profil ist im Streit,⁹ und im Westen herrscht "Sorge um die Liberalität" der liberalen Partei nach ihrer Vereinigung mit den DDR-Altparteien.¹⁰ Ohne ein "Rumoren" ging die Übernahme des westdeutschen Delegiertenschlüssels denn auch nicht vonstatten.¹¹

An dieser Stelle interessieren jedoch die rechtlichen Implikationen. Die F.D.P. ist eine politische Partei i.S.d. Art. 21 GG und des § 2 I 1 PartG;¹² ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 I 3 GG). Das Nähere der inneren Ordnung regeln §§ 6 - 16 PartG, und hier bestimmt nun allerdings § 13 S. 2 und 3 PartG ausdrücklich die Zulässigkeit des gemischten Delegiertenschlüssels: zwar ist die Zahl der Vertreter eines Gebietsverbands "in erster Linie" nach der Zahl der vertretenen Mitglieder zu bemessen; maximal die Hälfte der Vertreter könne jedoch nach der Wählerstimmzahl aufgeschlüsselt werden (unten II.).

Ob sich aber die F.D.P. mit Erfolg auf diese Bestimmung berufen kann, hängt davon ab, ob sie überhaupt gültig ist. Es stellt sich die Frage der Vereinbarkeit des § 13 S. 3 PartG mit Art. 21 I 3 GG; ihr soll in der Folge nachgegangen werden (unten IV.). Zuvor wird ein Überblick über die Delegiertenschlüssel der deutschen Parteien seit 1949 (II.) sowie über Systematik und Genese des § 13 S. 3 PartG (III.) gegeben; anschließend sind noch Auswirkungen der vertretenen Meinung für die Aufstellung von Parteikandidaten zu Wahlen (V.) zu erörtern.

II. Die Delegiertenschlüssel der deutschen Parteien seit 1949¹³

1. Die F.D.P.

Der westdeutsche Delegiertenschlüssel ist von der gesamtdeutschen F.D.P. nicht zuletzt mit der Begründung übernommen worden, man habe ihn schon immer praktiziert;¹⁴ er sei darum "kein politischer, sondern ein mathematischer".¹⁵

Tatsächlich sah schon die Satzung der F.D.P. in der Fassung des Parteitags von 1949 in Bremen

⁸ Zum Bundesparteitag 269 von 662, zum Bundeshauptausschuß 82 von 200.

⁹ Der Spiegel, a.a.O. (Fn. 1); Heft 40 vom 1.1.1990, S. 37 f.; SZ vom 10.8.1990, S. 4.

¹⁰ So der damalige stellv. F.D.P.-Vors. *Gerhart Baum*, in: Der Spiegel, a.a.O. (Fn. 1).

¹¹ Der Spiegel, a.a.O. (Fn. 1): "Ost-Liberale am Katzentisch"; SZ, a.a.O. (Fn. 1): "Ost-Liberale unter den Fittichen des Westens"; Die Welt vom 10.8.1990, S. 5; *Theo Schiller*, Die F.D.P. nach dem Beitritt: Gestärkt auf wackeligen Beinen, in: Die neue Gesellschaft 1991, S. 158.

¹² Zum Begriff BVerfGE 24, 260, 264 f.; 74, 44, 50; *Wilhelm Henke*, in: Bonner Kommentar, Kommentar zum Grundgesetz, Art. 21, Rn. 7, Heidelberg 1990; s.a. § 1 I 1 F.D.P.-Satzung.

¹³ Übersichten auch bei *Michael Bretschneider*, Mitgliederzahlen der Parteien und ihre räumliche Verteilung, Berlin 1978, S. 23-25 (Stand 1977); Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission, Die rechtliche Ordnung des Parteienwesens, 2. Aufl., Frankfurt am Main, Berlin 1958, S. 49 f. (Stand 1957).

¹⁴ SZ vom 13.8.1990, S. 3: "Oberhand für den Westen ganz ohne Manipulation".

¹⁵ So der F.D.P.-Vors. *Graf Lambsdorff*, in: SZ, a.a.O. (Fn. 14).

eine Aufschlüsselung nach Mitgliedern einerseits, Wählern andererseits vor.¹⁶ Ab dem Parteitag 1952 in Bad Ems wurden allein die Wählerstimmen zugrunde gelegt.¹⁷ Später wurde der Delegiertenschlüssel "primär nach Wahlziffern" bestimmt, bis man unter Geltung des Parteiengesetzes 1967 zur heutigen Regelung kam.¹⁸ Die Möglichkeit, einen gemischten Delegiertenschlüssel vorzusehen, räumt die Bundessatzung im übrigen auch den Gebietsverbänden ein (§ 13 IX 3 F.D.P.-Satzung); die Satzungen der F.D.P.-Landesverbände enthalten denn auch weitgehend entsprechende Regelungen, teilweise unter Einschluß der Bezirks- und Kreisebene.¹⁹

Es handelt sich folglich um ein durchgängiges Strukturprinzip der F.D.P. Seine Begründung wurde im Charakter der F.D.P. als "Wählerpartei" gesehen, womit die im Verhältnis zur Wählerzahl geringe Zahl der Mitglieder gemeint ist;²⁰ auch eine Prämie für erfolgreiche Wählerwerbung war gewollt.²¹

2. Die CDU

Das Statut der CDU sieht einen Delegiertenschlüssel vor, der dem der F.D.P. strukturell gleicht. Gem. § 28 I 2 CDU-Statut²² werden von den 1000 Delegierten zum Bundesparteitag "200 im Verhältnis der bei der letzten Wahl zum Deutschen Bundestag für die einzelnen Landeslisten der Christlich Demokratischen Union Deutschlands abgegebenen Zweitstimmen, 800 im Verhältnis der Mitgliederzahlen der einzelnen Landesverbände entsandt"; für die Delegierten zum Bundeshauptausschuß stellt die CDU allerdings allein auf die Mitgliederzahl ab (§ 30 I Nr. 1 CDU-Statut).

Auch dieser Delegiertenschlüssel, so sei angemerkt, hat durch die deutsche Einheit neue Bedeutung gewonnen. Die Vereinigung mit der Ost-CDU²³ brachte der westdeutschen CDU (ca. 660.000 Mitglieder) zwar bis zu 100.000 neue Mitglieder,²⁴ deren Anteil (13,2 %) an der Gesamtmitgliedschaft liegt aber niedriger als der Anteil der neuen Landesverbände am Gesamtstimmenergebnis der CDU bei der Bundestagswahl vom 2. Dezember 1990 (21,1 %),²⁵ so daß die neuen Landesverbände durch § 28 I 2 CDU-Statut leicht begünstigt werden - Ausdruck einer gewissen Westlastigkeit der Mitgliederstruktur der gesamtdeutschen CDU.²⁶

¹⁶ § 7 Nr. 1 F.D.P.-Satzung 1949: je ein Delegierter für 500 Mitglieder bzw. 100.000 Wähler, in: *Rudolf Wildenmann*, Partei und Fraktion, 2. Aufl., Meisenheim am Glan 1955, S. 194 (196).

¹⁷ *Rudolf Wildenmann*, a.a.O. (Fn. 16), S. 83.

¹⁸ *Ulrich von Alemann*, Mehr Demokratie per Dekret? - Innerparteiliche Auswirkungen des deutschen Parteiengesetzes von 1967, PVS 1972, 181; s.a. *Heino Kaack*, Die F.D.P., 3. Aufl., Meisenheim am Glan 1979, S. 70.

¹⁹ Vgl. §§ 13 II, 15 I 3, 23 I Satzung F.D.P.-LV Hessen; § 13 II Satzung F.-D.P.-LV Niedersachsen; §§ 10 I, 12 II Nr. 1 a), 15 VI, 16 V Satzung F.D.P.-LV Rheinland-Pfalz.

²⁰ *Wilhelm Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Aufl., Göttingen 1972, S. 70; RegE PartG 1959, BT-Drs. III/1509, S. 23; *Ludwig Bergsträsser*, Der Entwurf eines Parteiengesetzes, Pol. Studien 1959, 599; *Jürgen Dittberner*, F.D.P. - Partei der zweiten Wahl, Opladen 1987, S. 89; *Hee-Yol Kay*, Die innere Ordnung der politischen Parteien, Freiburg 1970, S. 123; Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 39.

²¹ *Bodo Zeuner*, Innerparteiliche Demokratie, Berlin 1969, S. 59; *Günter Rabus*, Die innere Ordnung der politischen Parteien im gegenwärtigen deutschen Staatsrecht, AöR 78 (1952/53), 163 (172).

²² In der Fassung vom 1.5.1991.

²³ Die zuvor noch den Demokratischen Aufbruch (DA) und die Demokratische Bauernpartei Deutschlands (DBD) aufgesogen hatte; vgl. *Peter Lapp*, Die ehemalige DDR-CDU - Die "Abteilung Christen" der SED?, Die neue Gesellschaft 1991, 147 (151); *Josef Schmid*, Die Vereinigung der CDU, in: Frank Löbner/Josef Schmid/Heinrich Tiemann, a.a.O. (Fn. 1), S. 48 (50 ff.). Der Spiegel, Heft 40, a.a.O. (Fn. 9), S. 37 f.

²⁴ Der Spiegel, a.a.O. (Fn. 1), S. 23.

²⁵ Zum Ergebnis der Wahl im einzelnen SZ vom 4.12.1990, S. 4.

²⁶ Für den Vereinigungsparteitag vom 1.10.1990 in Hamburg galt allerdings eine Sonderregelung, nach der die

Die Praxis der CDU-Landesverbände ist im übrigen uneinheitlich. Teils wird allein auf die Mitgliederzahl abgestellt,²⁷ teils auch auf die der Wähler.²⁸ Eine gewisse Berücksichtigung der Wählerstimmenzahl hat jedenfalls auch bei der CDU Tradition. Das CDU-Statut in der Fassung des ersten Bundesparteitags vom 20.10.1950 in Goslar²⁹ bestimmte gar eine Aufschlüsselung allein nach der Wählerzahl.³⁰ 1956 wurde dann auch die Mitgliederzahl zugrunde gelegt, weil sich die CDU von einer "losen Wählerpartei" zu einer "festorganisierten Partei mit festem Mitgliederbestand" gewandelt habe.³¹ Daß man gleichwohl weiterhin auch die Wählerzahl berücksichtigte, hatte zwei Gründe: zum einen sollten die Parteigremien konfessionell paritätisch besetzt werden, obwohl evangelische Wähler eine weitaus geringere Bereitschaft zur Mitgliedschaft in der Partei an den Tag legten als katholische;³² zum anderen sollte - was sich damit überschneiden mag - ein Übergewicht der mitgliederstarken rheinischen und westfälischen CDU verhindert werden.³³

3. Die übrigen Parteien

Von den übrigen Parteien sehen weder die CSU³⁴ noch die GRÜNEN³⁵ eine Berücksichtigung der Wählerzahlen vor. Grundsätzlich das Gleiche gilt auch von der SPD, die als "klassische Mitgliederpartei"³⁶ stets allein die Mitgliederzahlen herangezogen hat.³⁷ Allerdings hat nun auch die SPD in einer bis 1993 befristeten Regelung bestimmt, daß die neuen Landesverbände ihre Delegierten zur Hälfte nach Maßgabe der Wählerstimmen entsenden (§ 41d SPD-Organisationsstatut). Angesichts der Organisationsschwäche der SPD in den neuen Bundesländern kann darin nur der Versuch liegen, die neuen Landesverbände besser zu stellen.³⁸

Im Ergebnis ist festzuhalten, daß die Delegiertenschlüssel der deutschen Parteien erheblich variieren und variiert haben. Zum einen mag das am unterschiedlichen Selbstverständnis der Parteien als Wähler- oder Mitgliederparteien liegen. Stets aber waren die Delegiertenschlüssel auch parteiintern ein Politikum.³⁹ Es ist nicht zu übersehen, daß der Delegiertenschlüssel als Instrument der Prämierung, Förderung, Zurücksetzung, letztlich: der Grobsteuerung innerparteilicher Willensbildung eingesetzt wurde und wird.⁴⁰

27 neuen Landesverbände 250 der 1000 Delegierten entsandten, § 28 I 3, 4 CDU-Statut.
Etwa §§ 11 II 2, 19 II 1, 25 IV 1 Satzung CDU-LV Hessen; §§ 15 IV, 24 II Nr. 1 Satzung CDU-LV NRW; § 16 II 2 Satzung CDU-LV Schleswig-Holstein.

28 Etwa § 13 Nr. 1 Satzung CDU-LV Oldenburg; §§ 6 II a), b), 16 II a) Satzung CDU-LV Baden-Württemberg.

29 *Rudolf Wildenmann*, a.a.O. (Fn. 16), S. 192.

30 § 4 I 2 CDU-Statut 1950: "Die Landesverbände entsenden auf je angefangene 25.000 Wähler einen Delegierten."

31 *Jürgen Dittberner*, Die Bundesparteitage der Christlich Demokratischen Union und der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands von 1946 bis 1968, Augsburg 1969, S. 128; *Ulrich von Alemann*, a.a.O. (Fn. 18), 196.

32 *Rudolf Wildenmann*, a.a.O. (Fn. 16), S. 51; *Hee-Yol Kay*, a.a.O. (Fn. 20), S. 485-487.

33 *Bodo Zeuner*, a.a.O. (Fn. 21), S. 59.

34 Vgl. § 21 I c), d) i.V.m. §§ 15 III lit. f) und 18 II lit. e) CSU-Satzung.

35 Vgl. § 8 I 4-7 Satzung GRÜNE.

36 Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 38, 46; *Bodo Zeuner*, a.a.O. (Fn. 21), S. 25.

37 § 15 I 2 SPD-Organisationsstatut in der Fassung vom 29.5.1991; § 10 Nr. 1 SPD-Organisationsstatut 1950 (abgedruckt bei Wildenmann, a.a.O. (Fn. 16), S. 183).

38 *Peter Werdin*, Der gesamtdeutsche Zusammenschluß der SPD, in: Frank Löbner/Josef Schmid/Heinrich Tiemann, a.a.O. (Fn. 1), S. 60 (64).

39 *Rudolf Wildenmann*, a.a.O. (Fn. 16), S. 83.

40 Deutlich *Günter Rabus*, a.a.O. (Fn. 21), 172.

III. Systematik und Genese des § 13 S. 3 PartG

1. § 13 PartG im System der innerparteilichen Willensbildung

"Innere Ordnung" i.S.d. Art. 21 I 3 GG ist die Organisation der innerparteilichen Willensbildung;⁴¹ § 13 PartG regelt die Zusammensetzung von Vertreterversammlungen und sonstigen Organen, die ganz oder zum Teil aus Vertretern von Gebietsverbänden bestehen. Es soll daher zunächst die Stellung dieser Organe im System der innerparteilichen Willensbildung beleuchtet werden.

a) Ausgangspunkt ist die Gliederung der Parteien in Gebietsverbände (§ 7 I 1 PartG), die so weit ausgebaut sein muß, daß eine angemessene Mitwirkung der einzelnen Mitglieder möglich ist (§ 7 I 2 PartG). Es gilt somit der Grundsatz des Verbandsföderalismus;⁴² ein zentralistischer Parteaufbau ist unzulässig (Demokratie durch Mitgliedernähe).⁴³ Im einzelnen ist die deutsche politische Partei jedoch nicht Verbändeverband, sondern Mitgliederverband: sie untergliedert sich zwar in eigenständige Gebietsverbände, Mitglieder der Gesamtpartei sind aber gem. § 2 I 2 PartG nur die Parteibürger selbst.⁴⁴

b) Notwendige Organe der Willensbildung sind auf allen Stufen Mitgliederversammlung und Vorstand (§ 8 I 1 PartG); an die Stelle der Mitgliederversammlung tritt auf überörtlicher Ebene praktisch stets die Vertreterversammlung (§ 8 I 2 PartG), "Parteitag" oder "Hauptversammlung" genannt (§ 9 I 2 PartG). Die Mitglieder- oder Vertreterversammlung ist das oberste Organ des jeweiligen Verbandes (§ 9 I 1 PartG) und hat die in § 9 III-V PartG genannten zentralen Zuständigkeiten. Eine allgemeine Kompetenz zur Entscheidung wesentlicher politischer Fragen besteht - abgesehen von der Beschlußfassung über das Parteiprogramm, § 9 III PartG - zwar nicht,⁴⁵ die Satzungen räumen eine solche aber vielfach ein.⁴⁶

c) Vertreterversammlungen sind allerdings keine permanenten Einrichtungen; nach dem PartG genügt es, wenn sie alle zwei Jahre zusammentreten (§ 9 I 3 PartG). Darum läßt das Gesetz die Bildung allgemeiner Parteiausschüsse zu, die "umfassende Zuständigkeiten für die Beratung und Entscheidung politischer oder organisatorischer Fragen" besitzen und von den nachgeordneten Verbänden gewählt werden können (§§ 8 II 1, 12 I PartG); sie sind dann "sonstige Organe" i.S.d. § 13 S. 1 PartG⁴⁷ und als eine Art "Zwischenparlament" praktisch von ganz erheblichem Gewicht.⁴⁸ Allgemeiner Parteiausschuß in diesem Sinne ist insbesondere der Bundeshauptausschuß

⁴¹ BGH, NJW 1987, 2503 (2504); *Theodor Maunz*, Art. 21, Rn. 57, in: *Theodor Maunz/Günter Dürig/Roman Herzog/Rupert Scholz*, Grundgesetz Bd. II, 28. Lfg., München 1989; *Ingo von Münch*, Grundgesetz-Kommentar, Bd. II, Art. 21, Rn. 44, 2. Aufl., München 1983; Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 160.

⁴² *Ingo von Münch*, Art. 21 Rn 46, a.a.O. (Fn. 41); *Wilhelm Henke*, in: *Bonner Kommentar*, Art. 21, Rn. 59, a.a.O. (Fn. 12); *ders.*, a.a.O. (Fn. 20), S. 107; Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 166.

⁴³ *Ursula E. Heinz*, Organisation innerparteilicher Willensbildung, Frankfurt am Main, Bern, New York, Paris 1987, S. 26; *Rüdiger Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, Berlin 1974, S. 86.

⁴⁴ *Karl-Heinz Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln, Berlin, Bonn, München 1975.

⁴⁵ *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 44), S. 234.

⁴⁶ Vgl. §§ 14 I, II F.D.P.-Satzung; 29 I CDU-Statut.

⁴⁷ *Wilhelm Henke*, a.a.O. (Fn. 20), S. 102.

⁴⁸ *Walter Breithaupt*, Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967, JZ 1967, 561; *Wilhelm Henke*, a.a.O. (Fn. 20), S. 101; *Ute Müller*, Die innere Ordnung der Parteien muß demokratischen Grundsätzen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG), Mainz 1966, S. 77, 91.

der F.D.P.⁴⁹

d) Die innerparteiliche Willensbildung nach dem Parteiengesetz ist demnach repräsentativ verfaßt: sie vollzieht sich im Wege von Delegation und Repräsentation.⁵⁰ Ausgehend von der Mitgliederversammlung auf örtlicher Ebene erlangt der Willen der Mitglieder auf der jeweils höheren Stufe nur Wirksamkeit durch Repräsentation in Vertreterversammlung und Parteiausschuß.⁵¹ In einem Repräsentativsystem gerät aber die Zusammensetzung der Repräsentationsorgane zur Kernfrage; § 13 PartG regelt mithin ein Herzstück innerparteilicher Demokratie.⁵²

2. Gesetzesgeschichte

a) Aufschlußreich ist auch ein Blick auf die Entstehungsgeschichte des § 13 S. 3 PartG.⁵³ Die Parteienrechtskommission vertrat 1957 noch lapidar, es seien "Vertreterversammlungen vorzusehen, auf deren Zusammensetzung den Beschlußorganen der jeweils niederen Stufe ein der *Mitgliederzahl* der Stufe entsprechender Einfluß zu gewähren ist".⁵⁴ Der Regierungsentwurf eines PartG von 1959⁵⁵ bestimmte dagegen in § 15, die Zahl der Wähler könne im Delegiertenschlüssel berücksichtigt werden; die Verteilung nach der Mitgliederzahl müsse aber überwiegen. Die amtliche Begründung⁵⁶ räumt zwar ein, bei "rein formaler Auslegung der demokratischen Grundsätze" dürfte nur die Berechnung nach Mitgliedern zugelassen werden. Jedoch seien die Parteien keine reinen Mitgliedervereine, ihr Schicksal hänge vielmehr entscheidend vom Wahlerfolg ab; zudem ergebe sich aus Art. 21 II 1 GG, daß zum "Erscheinungsbild" einer politischen Partei auch ihre "Anhängerschaft" gehöre.

Weiter noch ging ein Initiativentwurf der Fraktionen von CDU/CSU und F.D.P. 1964, nach dessen § 12 die Berücksichtigung der Wählerzahl neben der Mitgliederzahl ohne Einschränkung möglich sein sollte.⁵⁷ Ein Entwurf der SPD-Fraktion von 1965 bestimmte dagegen in § 10, der Delegiertenschlüssel müsse sich allein nach der Mitgliederzahl richten,⁵⁸ während der interfraktionelle Entwurf von 1967⁵⁹ in § 11 wieder die Regelung des Entwurfs von 1964 übernahm. Die heutige Fassung des § 13 S. 3 PartG beruht auf einem Beschluß des Innenausschusses von 1967,⁶⁰ der noch einmal kurz mit dem Hinweis auf die Bedeutung des Wahlerfolgs für die politischen Parteien begründet wurde.⁶¹

⁴⁹ §§ 15, 17 F.D.P.-Satzung; siehe auch §§ 31-33 CDU-Statut (Bundesausschuß); §§ 28-30 SPD-Organisationsstatut (Parteirat).

⁵⁰ *Wilhelm Henke*, a.a.O. (Fn. 20), S. 68 f.; *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 44), S. 193; *Ulrich Lohmar*, Innerparteiliche Demokratie, 2. Aufl., Stuttgart 1968, S. 9 f.; kritisch *Helmut Trautmann*, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, Berlin 1975, S. 178 f.; *Dimitris Th. Tsatsos/Martin Morlok*, Parteienrecht, Heidelberg 1982, S. 41.

⁵¹ *Ursula E. Heinz*, a.a.O. (Fn. 43), S. 59; BGHZ 106, 67 (78).

⁵² Darum war es ein Anliegen des Parteiengesetzgebers, durch den Zwang zu satzungsmäßiger Festlegung des Delegiertenschlüssels hier Manipulation auszuschließen (RegE 59, Begr., BT-Drs. III/1508, S. 23; *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 44), S. 232.

⁵³ Zur Entstehungsgeschichte des PartG allgemein, *Wilhelm Henke*, in: Bonner Kommentar, a.a.O. (Fn. 12), Art. 21, Rn. 84; *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 44), S. 48 ff.; *Rolf Groß*, Zum neuen Parteienrecht, DÖV 1968, 80.

⁵⁴ Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 166; Hervorhebung vom Verfasser.

⁵⁵ BT-Drs. III/1509.

⁵⁶ BT-Drs. III 1509, S. 23.

⁵⁷ BT-Drs. IV/2853.

⁵⁸ BT-Drs. IV/3112.

⁵⁹ BT-Drs. V/1339.

⁶⁰ BT-Drs. V/1918.

⁶¹ Bericht des Abgeordneten *Even*, zu BT-Drs. V/1918, S. 4.

§ 13 S. 3 Parteiengesetz und die innerparteiliche Demokratie

b) Überwiegend kritisch war die Aufnahme durch die Wissenschaft. Es wurde eingewandt, der gemischte Delegiertenschlüssel sei eine "Konzession an die Wählerparteien",⁶² eine "Prämie für die Faulheit von Ortsverbänden", die sich um Mitgliederwerbung nicht kümmerten;⁶³ nach Inkrafttreten des Parteiengesetzes wurde kritisiert, es handele sich um das "Strukturelikt einer Honoratioren- und Wählerpartei",⁶⁴ das demokratisch nicht zu rechtfertigen sei.⁶⁵

IV. § 13 S. 3 PartG im Lichte des Art. 21 I 3 GG

Vor diesem Hintergrund stellt sich nun die Frage der Vereinbarkeit des § 13 S. 3 PartG mit Art. 21 I 3 GG. Als geklärt kann inzwischen gelten, daß Art. 21 I 3 GG grundsätzlich unmittelbar geltendes Recht ist⁶⁶ und folglich auch den Parteiengesetzgeber bindet (Art. 20 III GG).⁶⁷

Seine besondere Problematik gewinnt Art. 21 I 3 GG nun aber aus seinem singulären Charakter: nur an dieser Stelle unternimmt es das Grundgesetz *expressis verbis*, ein Strukturprinzip der staatlichen Ordnung auszudehnen auf den Bereich gesellschaftlicher Organisation.⁶⁸ Der Begriff der "demokratischen Grundsätze" i.S.d. Art. 21 I 3 GG ist mithin ein abgeleiteter; als solchem ist ihm eine doppelte Unschärfe zu eigen.

Die Prüfung der Frage, ob § 13 S. 3 PartG demokratischen Grundsätzen entspricht, setzt daher eine Klärung der Bedeutung des demokratischen Prinzips als Grundprinzip staatlicher Ordnung voraus (unten 1.); erst auf dieser Basis ist zu erörtern, von welcher Art und Intensität seine Erstreckung auf die innerparteiliche Ordnung sein kann (2.). An den solchermaßen präzisierten "demokratischen Grundsätzen" wird die Regelung des § 13 S. 3 PartG zu messen sein (3.-5.).

1. Demokratie und Gleichheit

Dem demokratischen Prinzip als zentralem Strukturprinzip des Grundgesetzes (Art. 20 I, 28 I 1, 79 III GG) liegt der Gedanke der Volkssouveränität zugrunde: alle Staatsgewalt geht vom Volke

⁶² Helmut Trautmann, a.a.O. (Fn. 50), S. 255.

⁶³ Ludwig Bergsträsser, a.a.O. (Fn. 20), S. 600; Ulrich Dübber, Aufgaben und Grenzen eines Parteiengesetzes, Die neue Gesellschaft 1958, 120; Ulrich Lohmar, a.a.O. (Fn. 50), S. 26; a.A. Günter Rabus, a.a.O. (Fn. 21), AöR 1978, 172; Grzimek, Diskussionsbeitrag, 38. DJT, C 58; Anton Böhm, Parteien an der Leine?, Die politische Meinung 37 (1959), 22.

⁶⁴ Ulrich von Alemann, a.a.O. (Fn. 18), 196.

⁶⁵ Ute Müller, a.a.O. (Fn. 48), S. 235; Walter Breithaupt, a.a.O. (Fn. 48), 562; Ursula E. Heinz, a.a.O. (Fn. 43), S. 103; Rüdiger Wolfrum, a.a.O. (Fn. 43), S. 102 f.; Hee-Yol Kay, a.a.O. (Fn. 20), S. 123; Bodo Zeuner, a.a.O. (Fn. 21), 59; Dittmar Hahn, Innerparteiliche Demokratie, Köln 1973, S. 71, Fn. 3; a.A. Wilhelm Henke, a.a.O. (Fn. 20), S. 70; Karl-Heinz Seifert, a.a.O. (Fn. 44), S. 190 f.; Walter Luthmann, Die innere Ordnung der Parteien nach dem Grundgesetz und ihre Ausführung durch das Parteiengesetz, Köln 1961 S. 84; Gerhard Schmid, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, Basel, Frankfurt am Main 1981, S. 146 f.

⁶⁶ BVerfGE 2, 1, 14; Maunz, a.a.O. (Fn. 41), Art. 21, Rn. 54; Ulrich Klaus Preuß, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., Darmstadt, Neuwied 1989, Art. 21 I 3, Rn. 62; Wilhelm Henke, a.a.O. (Fn. 20), S. 52; Ingwer Ehsen, Verbindliche Quotenregelungen für Frauen und Männer in Parteistatuten, Heidelberg 1988, S. 6.

⁶⁷ Dimitris Th. Tsatos/Martin Morlok, a.a.O. (Fn. 50), S. 42 f.; Ursula Heinz, a.a.O. (Fn. 43), S. 8; a.A. noch Ernst Forsthoff, Zur verfassungsgerichtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, in: Forsthoff, Ernst/Loewenstein, Karl/Matz, Werner, Die politischen Parteien im Verfassungsrecht, Tübingen 1950, S. 16; Herrmann von Mangoldt/Friedrich Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. I, 2. Aufl., Berlin, Frankfurt am Main 1966, Art. 21, Anm. V.

⁶⁸ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München 1984, S. 444 f.; Ernst Forsthoff, a.a.O. (Fn. 67), S. 16; hierin liegt auch der grundlegende Unterschied zu der sonst gleichlautenden Formulierung in Art. 28 I 1 GG.

aus (Art. 20 II 1 GG). Das bedeutet nicht notwendig Regierung durch das Volk; die Demokratie des Grundgesetzes ist grundsätzlich eine repräsentative (Art. 20 II 2 GG).⁶⁹ Es bedeutet jedoch, daß jede Äußerung staatlicher Gewalt ihre Legitimation im Wollen des Volkes muß finden können.⁷⁰

Nun ist aber ein homogener Volkswille im politischen Alltag keine Realität; Grundlage staatlichen Handelns kann daher - in den Grenzen der Verfassung⁷¹ - nur die Entscheidung der Mehrheit sein. Am Begriff der Mehrheit wird sogleich deutlich, daß die Demokratie des Grundgesetzes eine inhaltlich offene ist: sie kennt keine Festlegung auf einen vorgegebenen Begriff des Gemeinwohls, an dem die Entscheidung der Mehrheit zu messen wäre; ihr Wesen liegt vielmehr in der Gewähr eines offenen und freien Prozesses der Willensbildung, in dem sich erst herausbildet, was Mehrheit ist und was Minderheit.⁷² Für den gesellschaftlichen Bereich wird diese Gewähr insbesondere durch die Kommunikationsgrundrechte (Art. 5, 8, 9 GG) geleistet.⁷³ Die Nahtstelle zur Staatswillensbildung sind in der repräsentativen Demokratie aber die Wahlen: und hier sichern die Wahlrechtsgrundsätze der Art. 38 I 1, 28 I 2 GG die unverfälschte Kundgabe des Volkswillens.

Diese Bedeutung der Wahlrechtsgrundsätze für die Gewähr eines offenen und selbstbestimmten Prozesses der Willensbildung erhellt stellvertretend der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit: Weil Demokratie inhaltlich offen ist, weil es keinen Maßstab gibt, an dem der Volkswille seine Wertung finden könnte, ist grundsätzlich auch die Stimme eines jeden Einzelnen gleich.⁷⁴ Diese wahrrechtliche Gleichheit ist von großer Strenge; sie beinhaltet - anders als Art. 3 I GG - nicht bloß ein Willkürverbot, sondern schließt jegliche Differenzierung aus, die nicht durch zwingende, unabweisliche Gründe gerechtfertigt werden kann (sog. strenger Gleichheitssatz).⁷⁵ Die Demokratie des Grundgesetzes ist egalitär: sie verlangt die Legitimation staatlicher Herrschaft durch den unter den Bedingungen von Allgemeinheit und Gleichheit gebildeten freien Willen ihrer Bürger.

⁶⁹ Maunz, a.a.O. (Fn. 41), Art. 20 II, Rn. 3; Klaus Stern, a.a.O. (Fn. 68), S. 608; Peter Badura, § 23, Rn. 34, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul, Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, Heidelberg 1987.

⁷⁰ BVerfGE 47, 253, 275; 77, 1, 40; Böckenförde, § 22, Rn. 11, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul, a.a.O., Bd. I (Fn. 69).

⁷¹ Dazu Roman Herzog, Art. 20 II, Rn. 28, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, a.a.O. (Fn. 41).

⁷² BVerfGE 5, 85, 198; 20, 56, 97; Klaus Stern, a.a.O. (Fn. 68), S. 613; Peter Badura, Staatsrecht, D 8, München 1986; Ulrich Scheuner, Das Mehrheitsprinzip in der Demokratie, Opladen 1973, S. 57; Ernst Benda, Konsens und Mehrheitsprinzip im Grundgesetz und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: Hans Hatzenhauer/Werner Kaltefleiter, Mehrheitsprinzip, Konsens und Verfassung, Heidelberg 1986, S. 61 (64 ff.); Werner von Simson, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 289 (1971), 3; Christoph Gusy, Das Mehrheitsprinzip im demokratischen Staat, AöR 106 (1981), 342 ff.

⁷³ BVerfGE 20, 56, 97; 44, 125, 139; 82, 272, 281; Klaus Stern, a.a.O. (Fn. 68), S. 615.

⁷⁴ Herzog, a.a.O. (Fn. 41), Art. 20 II, Rn. 6; Hans Meyer, § 38, Rn. 21, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul, Bd. II, a.a.O. (Fn. 69); Ulrich Scheuner, a.a.O. (Fn. 72), S. 46; Martin Kriele, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 61 ff.

⁷⁵ BVerfGE 13, 243, 246; 28, 220, 225; 41, 399, 413; 82, 322, 337; Herzog, a.a.O. (Fn. 41), Art. 20 II, Rn. 8; Eckart Schiffer, in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, New York 1983, S. 297; Ernst Wolfgang Böckenförde, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul, a.a.O. (Fn. 69), Bd. I, § 22, Rn. 42 ff.; Hans Herbert von Arnim, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85 f.

2. Die Gleichheit des Parteibürgers

Fraglich ist, inwieweit diese Grundsätze gem. Art. 21 I 3 GG auch auf die innere Ordnung der politischen Parteien zu erstrecken sind.

a) Verfassung und Parteiengesetz

Gem. Art. 21 III GG regeln Bundesgesetze "das Nähere" der Rechtsverhältnisse der Parteien; dies betrifft nicht zuletzt die demokratischen Grundsätze der inneren Ordnung gem. Art. 21 I 3 GG. Aus diesem Auftrag an den Gesetzgeber könnte gefolgert werden, Art. 21 I 3 GG sei nur insoweit unmittelbar anwendbar, als er eine "Parteiorganisation in grundsätzlicher Abweichung von demokratischen Prinzipien" verbietet; ihn im übrigen anwendbar zu machen, obliege dem Gesetzgeber.⁷⁶ Hiernach wäre es unzulässig, eine Partei etwa in Anlehnung an das Führerprinzip zu organisieren;⁷⁷ die grundsätzliche (!) Gleichwertigkeit der Mitglieder und ein Aufbau der Partei von unten nach oben wären zu gewährleisten.⁷⁸ Der Geltungsanspruch des Art. 21 I 3 GG erschiene danach als sehr begrenzt; und ob eine Regelung wie die des § 13 S. 3 PartG schon als grundsätzliche Abkehr von demokratischen Grundsätzen gewertet werden könnte, ist zweifelhaft.

In der Tendenz ähnlich wird davor gewarnt, angesichts gewachsener Parteistrukturen und realer Notwendigkeiten die Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie zu überspannen;⁷⁹ die wirksamste Sanktion einer undemokratischen inneren Ordnung sei schließlich das Urteil der Öffentlichkeit.⁸⁰ Nicht zuletzt auch der Parteiengesetzgeber selbst hat sich Zurückhaltung auferlegt⁸¹ und auf "tiefgreifende Eingriffe" in die innere Ordnung verzichtet.⁸² Man hat ihm denn auch "Mut zur Lücke" bescheinigt;⁸³ der Hauptzweck der §§ 6 ff. PartG liege in der Legalisierung des status quo.⁸⁴

Die Warnung, nicht in realitätsfernen Demokratismus auszubrechen, mag berechtigt sein; es fragt sich aber, ob man der Bedeutung des Art. 21 I 3 GG gerecht wird, wenn man ihn so eng auslegt, daß man im Ergebnis den einfachen Gesetzgeber zum Hüter der innerparteilichen Demokratie bestellt. Sicherlich lag dem Art. 21 I 3 GG nicht zuletzt eine negative, abwehrende Zielsetzung zugrunde; die Vergangenheit des deutschen Parteiensystems, "insbesondere mit Rücksicht auf die Partei, die uns zwölf Jahre terrorisiert hat", war im Parlamentarischen Rat noch deutlich in Erin-

⁷⁶ Vgl. BVerfGE 2, 1, 14, OVG Münster, OVGE 11, 230, 240; *Maunz*, a.a.O. (Fn. 41), Art. 21, Rn. 54; *Herrmann von Mangoldt/Friedrich Klein*, a.a.O. (Fn. 67), Art. 21, Anm. V 1; Bericht der vom Bundesminister des Inneren eingesetzten Parteienrechtskommission, a.a.O. (Fn. 13), S. 113.

⁷⁷ *Maunz*, a.a.O. (Fn. 41), Art. 21, Rn. 54.

⁷⁸ BVerfGE 2, 1, 40; OVG Münster, a.a.O. (Fn. 76); *Hartmut Maurer*, Die Rechtsstellung der politischen Parteien, JuS 1991, 881 (887).

⁷⁹ *Konrad Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), 16; *Wilhelm Hennis*, Parteienstruktur und Regierbarkeit, in: *Hennis, Wilhelm/Kielmannsegg, Peter Graf/Matz, Ulrich*, Regierbarkeit, Bd. I, Stuttgart 1977, S. 172; betont zurückhaltend auch *Martin Morlok*, Innere Struktur und innerparteiliche Demokratie, in: *Dimitris Th. Tsatsos* (Hrsg.), Auf dem Weg zu einem gesamtdeutschen Parteienrecht, Baden-Baden 1991, S. 89 (91 ff.).

⁸⁰ *Konrad Hesse*, a.a.O. (Fn. 79), 30 f.

⁸¹ Vgl. *Ulrich Lohmar*, a.a.O. (Fn. 50), S. 137; *Hans See*, Volkspartei im Klassenstaat oder das Dilemma der innerparteilichen Demokratie, Reinbeck bei Hamburg 1972, S. 18.

⁸² RegE 1959, Begründung, BT-Drs. III/1509, S. 19.

⁸³ *Anton Böhm*, a.a.O. (Fn. 63), 13.

⁸⁴ *Ulrich Lohmar*, a.a.O. (Fn. 50), S. 137.

Organisationsfreiheit der Parteien (Art. 21 I 2, 9 I GG) in die Waagschale geworfen wird,¹⁰⁹ so ist dem entgegenzuhalten, daß es eine Freiheit zur Abweichung von demokratischen Prinzipien für die Parteien gem. Art. 21 I 3 GG gerade nicht mehr gibt.¹¹⁰ dies ist der Preis für das Privileg des Art. 21 GG.

Gleichwohl ist zu betonen, daß Art. 21 I 3 GG keine schlichte Übertragung staatlicher Strukturprinzipien auf die Parteiorganisation verlangt.¹¹¹ Die Bestimmung steht unter dem doppelten Vorbehalt der technischen Machbarkeit und der Verträglichkeit mit der Funktion der politischen Partei. Parteiarbeit ist ihrem Wesen nach Kooperation auf der Basis eines vertieften Konsenses;¹¹² je vertiefter - d.h. praktisch, je kleiner die Partei -, desto geringer auch das Erfordernis eines parteiinternen Pluralismus. Berücksichtigt man dies, so kann von einer "parteitypischen" Auslegung der demokratischen Grundsätze gesprochen werden:¹¹³ eine innerparteiliche Ordnung entspricht demokratischen Grundsätzen, wenn alle Parteileitung ihre Legitimation in dem unter den Bedingungen von Freiheit und Gleichheit gebildeten Willen der Parteibürger findet; Ausnahmen bedürfen der Begründung aus zwingenden Erfordernissen innerparteilicher Organisation.

c) Erfolgchancengleichheit

Aus dieser funktionalen Identität staatlicher und innerparteilicher Demokratie ergibt sich, daß auch die innerparteiliche Ordnung eine egalitäre sein muß: zum zentralen Bestand innerparteilicher Demokratie gehört somit auch der Grundsatz strenger Gleichbehandlung¹¹⁴ bei Abstimmungen und Wahlen.¹¹⁵ Es fragt sich, ob § 13 S. 3 PartG mit diesem zu vereinbaren ist.

Gleiches Wahlrecht bedeutet zunächst Zählwertgleichheit; diese ist gewährleistet durch § 10 II 1 PartG. Jedoch auch der Erfolgswert der Stimmen muß grundsätzlich gleich sein.¹¹⁶ Zwar gilt dies nach h.M. nur im Rahmen des jeweiligen Wahlsystems;¹¹⁷ der Grundsatz der Erfolgchancengleichheit wäre demnach kein absoluter, sondern verpflichtet nur zur Systemtreue.¹¹⁸ Will man demgemäß ein Mehrheitswahlsystem - wie von § 15 PartG zugelassen - jedenfalls für den inner-

¹⁰⁹ Karl-Heinz Seifert, a.a.O. (Fn. 107), 335; ders., a.a.O. (Fn. 44), S. 191; Gerhard Leibholz, Zum Parteiengesetz von 1967, in: Festschrift für Adolf Arndt, Frankfurt am Main 1969, S. 179 (182).

¹¹⁰ Ingo von Münch, a.a.O. (Fn. 41), Art. 21, Rn. 43; Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 157; Franz Knöpfle, Der Zugang zu den politischen Parteien, Der Staat 1970, 321 (337); Peter Maly-Mota, Die Sicherung eines freien Zugangs zu den politischen Parteien ("Parteilbürgerrecht"), München 1972, S. 91; Helmut Trautmann, a.a.O. (Fn. 50), S. 172.

¹¹¹ Ulrich Klaus Preuß, in: Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, a.a.O. (Fn. 66), Art. 21, Rn. 65; Wilhelm Henke, a.a.O. (Fn. 20), S. 50; Ursula E. Heinz, a.a.O. (Fn. 43), S. 9; Ingwer Ebsen, a.a.O. (Fn. 66), S. 6; Hee-Yol Kay, a.a.O. (Fn. 20), S. 62 f.; Hartmut Maurer, a.a.O. (Fn. 78), S. 887.

¹¹² Vgl. Wilhelm Hennis, a.a.O. (Fn. 79), S. 172 f.; kritisch dazu Dieter Grimm, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen, a.a.O. (Fn. 75), S. 341.

¹¹³ Nicht überzeugend ist es, insofern von "vereinstypischer" Auslegung zu sprechen; so aber Maunz, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, a.a.O. (Fn. 41), Art. 21, Rn. 56; Henke, in: Bonner Kommentar, a.a.O. (Fn. 12), Art. 21, Rn. 45; Karl-Heinz Seifert, a.a.O. (Fn. 44), S. 190; Uwe Stoklossa, a.a.O. (Fn. 98), S. 115. Für Vereine ist Demokratie wohl eher untypisch.

¹¹⁴ Siehe oben IV. 1.

¹¹⁵ Ingwer Ebsen, a.a.O. (Fn. 66), S. 9; Ute Müller, a.a.O. (Fn. 48), S. 112; Ursula E. Heinz, a.a.O. (Fn. 43), S. 15; Janbernd Oebbecke, Quotierung auf Landeslisten, JZ 1988, 176 (180); Joseph-Theodor Blank, a.a.O. (Fn. 86), 566; Gerhard Leibholz, a.a.O. (Fn. 99), S. 127; BGHZ 106, 67 (74).

¹¹⁶ BVerfGE 1, 208, 244; 34, 81, 100; 82, 322, 337; Maunz, in: Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, a.a.O. (Fn. 41), Art. 38, Rn. 48; Peter Badura, in: Bonner Kommentar, a.a.O. (Fn. 12), Anh. zu Art. 38, Rn. 8.

¹¹⁷ BVerfG, a.a.O. (Fn. 116); BGH, DVBl 1974, 439 (440); Klaus Stern, a.a.O. (Fn. 68), S. 305 f.; Eckart Schiffer, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen, a.a.O. (Fn. 75), S. 29.

¹¹⁸ Vgl. Meyer, in: Isensee, Josef/Kirchhoff, Paul, Bd. II, a.a.O. (Fn. 69), § 37, Rn. 33.

§ 13 S. 3 Parteiengesetz und die innerparteiliche Demokratie

parteilichen Bereich für zulässig halten,¹¹⁹ so bleibt zu beachten, daß systembedingt dann allein die Beschränkung der Erfolgchancen der Minderheitsstimmen ist; allein insofern findet die Abweichung von der Wahlrechtsgleichheit ihren Sinn in der mehrheitsschaffenden Funktion des Mehrheitswahlrechts. Nicht mehr im Rahmen des Wahlsystems liegt es aber, wenn auch die Erfolgchancen der Mehrheitsstimmen beschnitten werden - sei die betroffene Variable nun die Wählerzahl oder die der zu Wählenden.

Eine solche Beschränkung der Erfolgchancengleichheit zugunsten von Gebietsverbänden mit vergleichsweise großem Wahlerfolg sieht § 13 S. 3 PartG aber gerade vor.¹²⁰ Diese Bestimmung steht zur Wahlrechtsgleichheit und damit zu demokratischen Grundsätzen grundsätzlich im Widerspruch. Fraglich bleibt, ob sie mit zwingenden Erfordernissen innerparteilicher Organisation gerechtfertigt werden kann.

3. Mitglieder- oder Wählerpartei?

Es ist vertreten worden, § 13 S. 3 PartG bringe den Unterschied zwischen Mitglieder- und Wählerpartei zum Ausdruck.¹²¹ Dem scheint die Vorstellung zugrunde zu liegen, die Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie einer Wählerpartei seien andere als an die einer Mitgliederpartei. Andererseits ist § 13 S. 3 PartG gerade auch als "Strukturelikt einer Wählerpartei" kritisiert worden.¹²² Fraglich ist, was es mit diesen Begriffen auf sich hat und welche Relevanz ihnen für die Rechtfertigung des § 13 S. 3 PartG zukommen könnte.

a) Mit den Begriffen "Mitglieder-" oder "Wählerpartei" kennzeichnet die Parteienforschung herkömmlich Unterschiede in der Organisationsstruktur politischer Parteien.¹²³ Wähler- oder Rahmenpartei ist hiernach eine Partei, deren organisatorischer Sinn allein in der Unterstützung ihr angehörender Amtsträger liegt: idealtypisch besteht die Wählerpartei aus Amtsträgern, Funktionären und einer Wahlkampfmaschine.¹²⁴ Einfache Mitglieder spielen hier keine Rolle; Wählerparteien sind als mitbestimmungsfeindlich und elitär gekennzeichnet worden.¹²⁵ Mitglieder- oder Massenparteien haben ihren Sinn dagegen auch und gerade in der Sammlung, Aufklärung und Aktivierung ihrer Mitgliedschaft;¹²⁶ man hat gesagt, ohne Mitglieder sei die Massenpartei "wie Lehrer ohne Schüler".¹²⁷

b) Entwicklungsgeschichtlich ist die Wählerpartei vor allem eine Erscheinung des Übergangs. Waren die Wähler- und Honoratiorenparteien der Frühzeit des Parlamentarismus noch wenig

¹¹⁹ Joachim Linck, Das Blockwahlssystem auf dem Prüfstand, DÖV 1972, 331 (333); Ursula E. Heinz, a.a.O. (Fn. 43), S. 105; BGHZ 106, 67 (75 f.); anders Hans Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, Frankfurt am Main 1973, S. 252.

¹²⁰ Ingwer Ebsen, a.a.O. (Fn. 66), S. 19.

¹²¹ Wilhelm Henke, a.a.O. (Fn. 20), S. 70; Hee-Yol Kay, a.a.O. (Fn. 20), S. 123; Walter Luthmann, a.a.O. (Fn. 65), S. 84; RegE 1959, Begründung, BT-Drs. III/1509, S. 23.

¹²² Ulrich von Alemann, a.a.O. (Fn. 18), 196; Helmut Trautmann, a.a.O. (Fn. 50), S. 255.

¹²³ Vgl. Maurice Duverger, Die politischen Parteien, Tübingen 1959, S. 81 ff.; Heino Kaak, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, Opladen 1971, S. 489; Manfred Hättich, Zur Typologie politischer Parteien, in: Ziebur, Gilbert, Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, Darmstadt 1969, S. 375, S. 401 f.; Gerhard Schmid, a.a.O. (Fn. 65), S. 4 ff.; Ulrich Lohmar, a.a.O. (Fn. 50), S. 37; Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 16 ff.

¹²⁴ M. Duverger, a.a.O. (Fn. 123), S. 82; Bodo Zeuner, a.a.O. (Fn. 21), S. 24.

¹²⁵ M. Duverger, a.a.O. (Fn. 123), S. 82; Bodo Zeuner, a.a.O. (Fn. 21), S. 24.

¹²⁶ Bodo Zeuner, a.a.O. (Fn. 21), S. 24; M. Duverger, a.a.O. (Fn. 123), S. 81.

¹²⁷ M. Duverger, a.a.O. (Fn. 123), S. 81.

mehr als bloße "Clubs" von Abgeordneten,¹²⁸ entstand mit Einführung des allgemeinen Wahlrechts ein Zwang zur Organisation der nun mündigen Massen, mithin zur Massenpartei.¹²⁹ In der Bundesrepublik schließlich sind zwar konstant nur ca. 4 % der Wählerschaft in politischen Parteien organisiert; am höchsten lag der Organisationsgrad 1985 noch bei der SPD mit 6,2 %, weitaus niedriger bei der F.D.P. mit 2,6 %.¹³⁰ Gleichwohl weisen alle Parteien von Bedeutung heute Mitgliederzahlen auf, die es ausschließen, sie noch dem Idealtypus der Wählerpartei zuzuschlagen; deren Organisationsgrad ist nicht bloß gering, er ist Null.¹³¹ Zwar mag etwa die F.D.P. noch einige Merkmale der Wählerpartei bewahrt haben;¹³² der Tendenz nach sind die Parteien der Bundesrepublik heute aber mehr oder minder Massenparteien, wenn auch eine saubere Kategorisierung kaum möglich ist.

c) Dem Grundgesetz sind solche Einteilungen jedenfalls nicht zu entnehmen. Zwar ist der Parteibegriff auch an eine ausreichende Anzahl von Mitgliedern geknüpft;¹³³ die reine Wählerpartei wäre demnach gar keine Partei.¹³⁴ Hat eine Partei aber Mitglieder, dann ist nicht erkennbar, daß die Anforderungen an die innere Ordnung irgendwie vom konkreten Organisationsgrad abhängen würden. Im Gegenteil können die Parteien ihrer Legitimation schaffenden Funktion nur auf einer breiten Mitgliederbasis genügen; und ihnen obliegt nicht zuletzt auch die Heranbildung einer verantwortungsbewußten Aktivbürgerschaft (vgl. § 1 II PartG). Wenn sich überhaupt etwas sagen läßt, dann widerspricht die Wählerpartei dem Parteienleitbild des Grundgesetzes.¹³⁵ Welchen Sinn sollte die Demokratisierung einer Wählerpartei denn auch haben?¹³⁶

Daß das Grundgesetz auf die - ohnehin zweifelhaften - Strukturbesonderheiten von Parteien mit geringem Organisationsgrad Rücksicht nehmen wollte, läßt sich nach alledem kaum annehmen. Die Unterscheidung von Mitglieder- und Wählerpartei ist für Art. 21 I 3 GG irrelevant: sie vermag § 13 S. 3 PartG nicht zu rechtfertigen.

4. Mitglieder- oder Wählerrepräsentation?

Eine andere Frage ist es, ob es nicht angesichts des bedeutenden Überhangs nicht organisierter Wähler sachgerecht ist, das Gewicht eines Gebietsverbands auch nach der hinter ihm stehenden Wählerschaft zu messen: Es wird angeführt, das Schicksal politischer Parteien hänge allein von

¹²⁸ Dazu *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 2. Halbband, 5. Aufl., Tübingen 1976, S. 841 ff.

¹²⁹ *Max Weber*, a.a.O. (Fn. 128), S. 842 f.; *Ulrich Scheuner*, a.a.O. (Fn. 102), 643; *Bodo Zeuner*, a.a.O. (Fn. 21), S. 22 ff.; *Gerhard Schmid*, a.a.O. (Fn. 65), S. 4 ff.

¹³⁰ *Uwe Stoklossa*, a.a.O. (Fn. 98), S. 16, Fn. 8; siehe auch Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 43; *Hans See*, a.a.O. (Fn. 81), S. 56 f.

¹³¹ Vgl. *M. Duverger*, a.a.O. (Fn. 123), S. 81.

¹³² *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 44), S. 8; *Bodo Zeuner*, a.a.O. (Fn. 21), S. 24.

¹³³ Vgl. § 2 I 1 PartG; BVerfGE 24, 300 (332); *Ingo von Münch*, a.a.O. (Fn. 41), Art. 34, Rn. 14a.

¹³⁴ *Ulrich Klaus Preuß*, in: *Alternativ-Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, a.a.O. (Fn. 66), Art. 21, Rn. 33.

¹³⁵ *Michael Stolleis*, a.a.O. (Fn. 88), 33; *Konrad Hesse*, a.a.O. (Fn. 79), S. 19; *Franz Knöpfle*, a.a.O. (Fn. 110), S. 335.

¹³⁶ *Wolfgang Abendroth*, a.a.O. (Fn. 91), S. 324; eher kurios ist demgegenüber der Hinweis, aus Art. 21 II 1 GG, wonach Maßstab der Verfassungswidrigkeit einer Partei auch das Verhalten ihrer Anhänger ist, sei zu folgern, damit gehöre zum "Erscheinungsbild" einer Partei auch ihre "Anhängerschaft" (siehe RegE 1959, BT-Drs. III/1509, S. 23; *Walter Luthmann*, a.a.O. (Fn. 65), S. 84). Für Art. 21 II GG wird man dem nicht widersprechen können; was daraus aber für den Delegiertenschlüssel zu folgern ist, bleibt unklar. Zudem sind die Anhänger des Art. 21 II GG sicher mehr als bloße Wähler; Wahlen sind schließlich geheim! (*Rüdiger Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 43), S. 102; *Ulrich Lohmar*, a.a.O. (Fn. 50), S. 26; *Hee-Yoi Kay*, a.a.O. (Fn. 20), S. 126).

§ 13 S. 3 Parteiengesetz und die innerparteiliche Demokratie

ihren Wahlerfolgen ab;¹³⁷ "Einflüsse aus der Wählerschaft" könnten deshalb nicht ohne weiteres als demokratiewidrig gelten.¹³⁸ Eine Repräsentation nur nach der Mitgliederstärke könne die "wahre Bedeutung" von Gebietsverbänden verzerren.¹³⁹

Muß sich demnach ein F.D.P-Mitglied in Sachsen oder Thüringen sagen lassen, es sei weniger "bedeutend", weil weniger Wähler hinter ihm stünden als hinter einem Parteifreund aus dem vergleichsweise exklusiven Kreis der Liberalen der alten Bundesländer? Sinnvoll wäre dies allein, wenn tatsächlich Wähler repräsentiert würden. Parteitagsdelegierte werden aber nicht von Wählern, sondern von Parteimitgliedern gewählt; die Wähler sind bloße Rechnungsfaktoren.¹⁴⁰ Die behauptete Öffentlichkeit der Parteien gegenüber Einflüssen aus der Wählerschaft¹⁴¹ ist bloße Fiktion; daran ändert auch eine exzeptionelle Regelung wie die des § 25 S. 1 Nr. 7 Satzung CDU-LV NRW nichts, wonach die nach Maßgabe der Wählerstimmenzahl zu wählenden Delegierten zum Bundesparteitag unmittelbar von den Kreisparteitagen gewählt werden: das bringt mehr Basisnähe, aber kaum mehr Bürgernähe.

Es genügt somit nicht, bloß zu behaupten, auf Parteiversammlungen werde ein gewisser Teil der Wählerschaft "in gewissem Sinne repräsentiert".¹⁴² § 13 S. 3 PartG beruht auf einer Vermengung der Ebenen. Wirksam werden kann allein der Willen der Mitglieder; nur die Mitglieder können somit auch Basis der Repräsentation sein. Und hier ist nicht erkennbar, warum die Stimme eines Mitglieds in der Diaspora weniger Gewicht haben sollte;¹⁴³ die Beitragssätze variieren schließlich auch nicht. Überhaupt wäre es unschlüssig, von dem Ergebnis etwa einer Bundestagswahl auf die Zustimmung zu einem einzelnen Landesverband schließen zu wollen: dessen Ergebnis kann ebensogut auf die Politik der Bundespartei oder gar die anderer Landesverbände zurückzuführen sein.¹⁴⁴

Der Gedanke, durch § 13 S. 3 PartG werde eine Repräsentation der Wähler ermöglicht, ist somit unzutreffend; er vermag die Bestimmung nicht zu rechtfertigen.

5. *Legitimes Steuerungsinteresse?*

Zur Rechtfertigung des § 13 S. 3 PartG ist auch vorgetragen worden, es bestehe ein legitimes Interesse der Parteiführung daran, Gruppeninteressen auszubalancieren und eine Übermacht regionaler, konfessioneller oder sonstiger Gruppen zu verhindern.¹⁴⁵ Tatsächlich dürfte hier das Hauptinteresse an der Möglichkeit zur Variation des Delegiertenschlüssels liegen.

a) Dieser Gedanke legitimer innerparteilicher Steuerung ist unlängst - in anderem Zusammenhang, aber in ausdrücklicher Parallele zu § 13 S. 3 PartG - formuliert worden, um eine innerparteiliche Frauenquote wegen ihres "politisch-programmatischen Gehalts" vor Art. 21 I 3 GG zu

¹³⁷ RegE 1959, Begründung, BT-Drs. III/1509, S. 23.

¹³⁸ *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 44), S. 190; *Walter Luthmann*, a.a.O. (Fn. 65), S. 84.

¹³⁹ *Wilhelm Henke*, a.a.O. (Fn. 20), S. 70 f.

¹⁴⁰ *Rüdiger Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 43), S. 102; *Ute Müller*, a.a.O. (Fn. 48), S. 135; *Walter Breithaupt*, a.a.O. (Fn. 48), S. 562; *Jürgen Dittberner*, a.a.O. (Fn. 31), S. 128 f.; *Ulrich Lohmar*, a.a.O. (Fn. 50), S. 26.

¹⁴¹ *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 44), S. 190; *Walter Luthmann*, a.a.O. (Fn. 65), S. 84.

¹⁴² *Walter Luthmann*, a.a.O. (Fn. 65), S. 84; *Gerhard Schmid*, a.a.O. (Fn. 65), S. 146 f.

¹⁴³ *Bodo Zeuner*, a.a.O. (Fn. 21), S. 59; *Hee-Yol Kay*, a.a.O. (Fn. 20), S. 129.

¹⁴⁴ *Rüdiger Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 43), S. 102.

¹⁴⁵ *Günter Rabus*, a.a.O. (Fn. 21), AöR 1978, 172; *Wilhelm Henke*, a.a.O. (Fn. 20), S. 70 f.

rechtfertigen.¹⁴⁶ In der Konsequenz einer solchen Auffassung läge es, eine jede gleichheitswidrige Regelung hinzunehmen, wenn sie die Partei nur dem mehrheitlich gewünschten Erscheinungsbild - protestantischer, weiblicher, westlicher, oder was auch immer - näherbringt. Mit der Funktion der politischen Partei nach dem Grundgesetz ist das nicht zu vereinbaren: wie der demokratische Prozeß ein offener ist, so soll auch die Partei ein offenes und freies Forum ihrer Mitgliedschaft sein. Parteien sind kein Selbstzweck;¹⁴⁷ das Selbstverständnis einer Partei muß das Selbstverständnis der Mitgliedschaft sein. Die Mitgliedschaft ist es, die auf der Basis von Freiheit und Gleichheit die politischen Ziele formuliert; nicht etwa ist es zulässig, die Mitgliedschaft dem gewünschten Erscheinungsbild "anzupassen".¹⁴⁸

b) Zweifelhaft ist schließlich auch der Gedanke angemessener regionaler Repräsentation. Wer von einer Oligarchie der großen Gebietsverbände spricht,¹⁴⁹ könnte ebensogut vor der "Oligarchie der Mehrheit" warnen.¹⁵⁰ Die deutsche Partei ist Mitgliederverband;¹⁵¹ der Parteitag ist Mitgliedervertretung, kein "Landesverbandsrat". In diesem Sinne öffnet § 13 S. 3 PartG eher die Tür zu einer "Oligarchie der kleinen Verbände".

Die Berücksichtigung der Wählerzahlen im Delegiertenschlüssel ist somit nicht zu rechtfertigen. § 13 S. 3 PartG verletzt den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit als Ausprägung innerparteilicher Demokratie und ist wegen Verstosses gegen Art. 21 I 3 GG nichtig;¹⁵² dies gilt auch, soweit er die Zusammensetzung "sonstiger Organe" regelt.¹⁵³ Satzungsbestimmungen, die gegen Art. 21 I 3 GG verstoßen, sind nichtig gem. § 134 BGB;¹⁵⁴ die zitierten Delegiertenschlüssel der F.D.P.¹⁵⁵ sind nichtig und unanwendbar. Nicht minder unzulässig wäre es im übrigen, den Delegiertenschlüssel sonst an andere Maßstäbe zu knüpfen, etwa an die Einwohnerzahl im Verbandsgebiet;¹⁵⁶ auch § 13 S. 2 PartG ist insoweit nichtig, als er mit der Wendung "in erster Linie" andeutet, andere Faktoren als die Mitgliederzahl könnten Grundlage des Delegiertenschlüssels sein.

V. Aufstellung von Wahlbewerbern

Hingewiesen werden muß an dieser Stelle noch auf die Konsequenzen der Nichtigkeit des § 13 S. 3 PartG für die Aufstellung von Parteibewerbern zu Bundestags-, Landtags- und Europawahlen. Diese erfolgt regelmäßig durch sog. Vertreterversammlungen (vgl. etwa §§ 21 I, 27 I, V BWG, 24 I, II 1 HessLWG); bei Wahlen zum Europäischen Parlament kann eine Bundesliste aufgestellt werden, die entsprechende Vertreterversammlung ist dann Bundesvertreterversammlung (§§ 8 II 1, 10 I, II EuWG). Über die Zusammensetzung dieser Versammlungen ist in den Wahlgesetzen

¹⁴⁶ Ingwer Ebsen, a.a.O. (Fn. 66), S. 18; Janbernd Oebbecke, a.a.O. (Fn. 115), 180 f.

¹⁴⁷ Rüdiger Wolfrum, a.a.O. (Fn. 43), S. 64; Wolfgang Abendroth, a.a.O. (Fn. 91), 313.

¹⁴⁸ Vgl. BGH, NJW 1987, 2503, 2505: neue Mitglieder als "Multiplikatoren politischer Ideen".

¹⁴⁹ Heino Kaak, a.a.O. (Fn. 123), S. 499 für Ortsvereine; Wilhelm Henke, a.a.O. (Fn. 20), S. 71.

¹⁵⁰ Kritisch auch Mathias Schmitz, Partizipation in/durch Parteien, in: Gabriel, Oscar W., Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie, München 1983, S. 173 (197).

¹⁵¹ Siehe oben III. 1. a).

¹⁵² Ursula E. Heinz, a.a.O. (Fn. 43), S. 103; Rüdiger Wolfrum, a.a.O. (Fn. 43), S. 102; Ute Müller, a.a.O. (Fn. 48), S. 135; Hee-Yol Kay, a.a.O. (Fn. 20), S. 124; Dittmar Hahn, a.a.O. (Fn. 65), S. 71, Fn. 3.

¹⁵³ Ursula E. Heinz, a.a.O. (Fn. 43), S. 173; Hee-Yol Kay, a.a.O. (Fn. 20), S. 131.

¹⁵⁴ BVerfGE 2, 1; Theodor Maunz, in ders./Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert, a.a.O. (Fn. 41), Art. 21, Rn. 59; Wilhelm Henke, in: Bonner Kommentar, a.a.O. (Fn. 12), Art. 21, Rn. 48; Karl-Heinz Seifert, a.a.O. (Fn. 44), S. 42; Dimitris Th. Tsatsos/Martin Morlok, a.a.O. (Fn. 50), S. 43.

¹⁵⁵ Aber auch die der CDU und SPD.

¹⁵⁶ Wie M. Duverger, a.a.O. (Fn. 123), S. 159, aus Frankreich berichtet.

§ 13 S. 3 Parteiengesetz und die innerparteiliche Demokratie

nichts Näheres bestimmt.¹⁵⁷ Die Parteien neigen dazu, Vertreterversammlungen und Parteitage als ein und dasselbe anzusehen;¹⁵⁸ dementsprechend finden die kritisierten Delegiertenschlüssel oft auch bei der Aufstellung von Parteibewerbern zu Wahlen Anwendung.¹⁵⁹

Bislang war umstritten, wie eine Vertreterversammlung zusammengesetzt sein mußte. Nach einer Auffassung waren die Versammlungen schlichtweg Organe i.S.d. § 8 PartG und somit § 13 S. 3 PartG auf sie anwendbar.¹⁶⁰ Nach anderer Ansicht gelten die Wahlgrundsätze des Art. 38 I 1 GG und des Landesrechts unmittelbar oder entsprechend auch für die Kandidatenaufstellung durch die Parteien;¹⁶¹ aus dem strengen Gleichheitssatz wurde daher abgeleitet, § 13 S. 3 PartG sei jedenfalls hier unanwendbar, Maßstab der Repräsentation allein die Mitgliederzahl.¹⁶²

Diese Frage der Geltung der Wahlrechtsgrundsätze braucht hier nicht entschieden werden. Die Kandidatenaufstellung ist - jedenfalls auch - Teil der inneren Ordnung der Parteien¹⁶³ und unterliegt mithin dem Gebot des Art. 21 I 3 GG. Es gilt somit nichts anderes wie für die allgemeinen Parteiorgane: § 13 S. 3 PartG ist unanwendbar und nichtig, eine Berücksichtigung der Wählerzahl im Delegiertenschlüssel unzulässig.¹⁶⁴

VI. *Schlußbemerkung*

Mit vielem hat sich die Parteienrechtswissenschaft intensiv befaßt; die innere Ordnung der Parteien gehört nicht dazu. Im Falle des § 13 S. 3 PartG hat es der besonderen Situation der deutschen Einheit bedurft, um dessen undemokratisches Potential voll an das Licht des Tages zu bringen. Daß diese Bestimmung aber - wie vielleicht noch so manch andere im weitgehend unerforschten zweiten Abschnitt des Parteiengesetzes - so lange unangefochten bleiben konnte, ist kein gutes Zeichen für den Stand der Verwirklichung des Art. 21 I 3 GG; es paßt jedoch in das allgemeine Bild. Gerichtsentscheidungen zu Fragen der inneren Ordnung kann man an einer Hand abzählen; letztlich ist zweifelhaft, ob Art. 21 I 3 GG in der juristischen Praxis überhaupt irgendeine Wirkung entfaltet hat.

Dies ist zu bedauern, denn im Herzstück des demokratischen Prozesses - und dazu ist die innerparteiliche Willensbildung nun einmal geworden - sollte es keinen rechtsfreien Raum geben.

¹⁵⁷ Nach § 24 I hessLWG muß es sich allerdings um eine "der Mitgliederzahl *oder* der Satzung der Partei" entsprechende Zahl von Vertretern handeln (Hervorhebung vom Verf.).

¹⁵⁸ *Bodo Zeuner*, Kandidatenaufstellung zur Bundestagswahl 1965, Den Haag 1970, S. 169 f.

¹⁵⁹ §§ 23 I, IV i.V.m. § 13 II F.D.P.-Satzung; §§ 14 II Nr. 8; 13 II Satzung F.D.P.-LV Hessen; 15 I, II i.V.m. 13 II Satzung F.D.P.-LV Niedersachsen; 11 II Nr. 4, 10 I Satzung F.D.P.-LV R.-Pf. i.V.m. 5 I der WahlO R.-Pf.; § 20 III 2 CDU-Statut.

¹⁶⁰ *Wolfgang Schreiber*, Handbuch des Wahlrechts zum deutschen Bundestag, 4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1990, § 21, Rn. 9; *Joachim Henkel*, Die Auswahl der Parlamentsbewerber, Berlin/New York 1976, S. 37; *Eberhard Grabitz/Thomas U. Meyer*, Europawahlgesetz-Kommentar, Bonn 1979, § 10, Rn. 14.

¹⁶¹ *Klaus Otto Nass*, Die verfassungsrechtlichen Wahlrechtsgrundsätze bei der Aufstellung von Parteikandidaten für Bundestagswahlen, in: Im Dienst für Recht und Staat, Festschrift für Werner Weber, Berlin 1974, S. 311 (316); *Karl-Heinz Seifert*, Bundeswahlrecht, 3. Aufl., München 1976, § 21 BWG, Rn. 12; offengelassen bei *Ingwer Ebsen*, a.a.O. (Fn. 66), S. 30.

¹⁶² *Karl-Heinz Seifert*, a.a.O. (Fn. 161), Rn. 6, 8 und *ders.*, a.a.O. (Fn. 44, S. 373, Fn. 103); *Rüdiger Wolfrum*, a.a.O. (Fn. 43), S. 183.

¹⁶³ Bericht, a.a.O. (Fn. 13), S. 160; *Wilhelm Henke*, a.a.O. (Fn. 20), S. 193; *Klaus Otto Nass*, a.a.O. (Fn. 161), S. 314; *Rüdiger Wolfrum*, Die Bewertung innerparteilicher Vorgänge bei der Zulassung von Parteiwahlvorschlägen zu Landtags- und Bundestagswahlen, ZParl 1975, 323 (328).

¹⁶⁴ Des weiteren ist auch § 24 I hessLWG mit seiner "Oder-Klausel" (siehe oben, Fn. 157) nichtig.

Vielmehr müßte Art. 21 I 3 GG von einem unerhörtem praktischen Interesse sein. Ist eine Vertreterversammlung nach einem unwirksamen Delegiertenschlüssel zusammengesetzt, so fehlt es an einer ordnungsgemäßen Vertreterversammlung im Sinne der Wahlgesetze¹⁶⁵; Folge wäre die Zurückweisung von Wahlvorschlägen bzw. die Anfechtung im Wahlprüfungsverfahren. Auch für das betroffene Parteimitglied besteht die Möglichkeit, sich mittels einer Feststellungsklage vor den Zivilgerichten gegen rechtswidrige Satzungsbestimmungen oder Abstimmungen und Wahlen, die von fehlerhaft zusammengesetzten Vertreterversammlungen vorgenommen werden, zur Wehr zu setzen¹⁶⁶.

Sicherlich wird heute noch manches Parteimitglied davor zurückscheuen, den innerparteilichen Burgfrieden durch einen Gang vor Gericht zu stören. Aber diese geringe Akzeptanz gerichtlicher Entscheidung innerparteilicher Konflikte ist nicht naturgegeben und unterliegt dem Wandel. Eine Parteienrechtswissenschaft, die sich nicht einfach mit dem status quo abfinden will, muß diesen Wandel zu fördern versuchen. Das tut sie nicht, wenn sie sich in allgemeinen Theoriestreitigkeiten von bequemer Unverbindlichkeit verliert. Es gilt, Maßstäbe am konkreten Fall zu entwickeln; hierzu versteht sich die vorliegende Untersuchung des § 13 S.3 PartG als bescheidener Beitrag.

¹⁶⁵ Ingwer Ebsen, a.a.O. (Fn. 66), S. 41; Rüdiger Wolfrum, a.a.O. (Fn. 43), S. 206.

¹⁶⁶ Zu den prozessualen Problemen dabei, insbesondere zum Verhältnis zur Parteischiedsgerichtsbarkeit vgl. Hartmut Maurer, Die politische Partei im Prozeß, JuS 1992, 296 (299 f.) mit weiteren Nachweisen. Die Frage der Verfassungsmäßigkeit des § 13 S. 3 PartG wäre dabei im übrigen gem. Art. 100 I 1 GG dem Bundesverfassungsgericht zur Entscheidung vorzulegen.