# Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

**Aus dem Inhalt**


*Peter M. Huber*
**Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene**

*Ulf Moritz*
**Bürgerrechte aufgenommen**

*Martin Morlok*
**Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung**

*Kirsten Sondern*
**Die Drittwirkung eines Verwaltungsakts im Rahmen der Parteienfinanzierung**

*Frieder Otto Wolf*
**Politische Parteien und die Demokratisierung transnationaler politischer Räume Arbeitsthesen zur Problematik der „europäischen Parteien“**

*Lars Oliver Michaelis*
**Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes - zum Urteil des VG Berlin vom 31. August 1998; Az.: VG 26 A 623.97**



Heft 8

8. Jahrgang
Dezember 1998
ISSN 1437-3521

Herausgegeben vom Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

FernUniversität
Gesamthochschule in Hagen

***Herausgeber***

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

*Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach Maßgabe von § 26 der GrundO der FernUniversität Hagen und § 29 UG NW eine wissenschaftliche Einrichtung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen. Der Errichtungsbeschluß durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung NW erfolgte am 04. Juni 1991.*

Hausanschrift: Gut Waterhövel 2
Kattenohler Straße
D - 58091 Hagen

Zitierweise: MIP 1998, Seite

Erscheint jährlich.

***Redaktion***

Hans-Rüdiger Schmidt
Gabriele Goetz (Redaktionssekretariat)

***Postanschrift***

FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen
Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Postfach 9 40
D-58084 Hagen
Tel.: 02331/987-2912
Fax: 02331/987-324
E-mail: Institut.Parteienrecht@FernUni-Hagen.de
Internet: http://www.fernuni-hagen.de/LAW/political-parties.html

**Martin Morlok**
Editorial ..... 5

AUFSÄTZE

**Peter M. Huber**
Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene ..... 7

**Ulf Moritz**
Bürgerrechte aufgenommen ..... 24

**Martin Morlok**
Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung ..... 33

**Kirsten Sondern**
Die Drittwirkung eines Verwaltungsakts im Rahmen der Parteienfinanzierung ..... 45

**Frieder Otto Wolf**
Politische Parteien und die Demokratisierung transnationaler politischer Räume
Arbeitsthesen zur Problematik der „europäischen Parteien" ..... 52

AUFGESPIESST

**Heike Merten**
Erhöhung der absoluten Obergrenze auf 245 Millionen DM ..... 60

**Hans-Rüdiger Schmidt**
Nichtzulassung der Landesliste der Deutschen Zentrumspartei (ZENTRUM)
in Nordrhein-Westfalen für die Bundestagswahl 1998 ..... 64

TAGUNGSBERICHTE

**Nicole Weber**
Tagungsbericht über das 11. Internationale Parteienrechtliche Symposion 1998 in Hagen ..... 68

**Andrea De Petris**
Internationale Tagung über Politikfinanzierung und Korruption, 14.12.1998 in Rom ..... 77

RECHTSPRECHUNG ZUM PARTEIENRECHT

Rechtsprechungsübersicht ..... 88

**Lars Oliver Michaelis**
Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes -
zum Urteil des VG Berlin vom 31. August 1998; Az.: VG 26 A 623.97 ..... 91

PARTEIENRECHTLICHES SCHRIFTTUM

Neuerscheinungen zum Parteienrecht ..... 101

## MITTEILUNGEN DES INSTITUTS FÜR DEUTSCHES UND EUROPÄISCHES PARTEIENRECHT

Veranstaltungen ..... 109
Forschungsprojekte ..... 109
Datenbanken des Instituts ..... 109
Schriften zum Parteienrecht ..... 114
Dokumente zum Parteienrecht ..... 122
Kuratorium und Wissenschaftlicher Beirat ..... 123
Organogramm des Instituts ..... 125

*Prof. Dr. Martin Morlok*, Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

## Editorial

Das parteienrechtliche Jahr 1998 bot dem Institut vielfältige Aufgaben. Zu deren Bewältigung haben die Mitarbeiter/innen des Instituts wie immer mit Einfallsreichtum und Engagement wesentlich beigetragen. Namentlich hervorgehoben werden soll Frau Gabriele Goetz als antreibender Motor. Ihr oblag auch dieses Mal die Gestaltung der Mitteilungen des Instituts. Der Fleiß der Mitarbeiter/innen hat sich auch in Beiträgen des diesjährigen Heftes niedergeschlagen. Darüber hinaus nahm das Institut auch im vergangenen Jahr weiterhin seine Aufgabe wahr, ein Forum für den parteienrechtlichen Gedankenaustausch zu bieten. So referierten und diskutierten etwa *Frieder Otto Wolf* (MdEP), *Peter Scheib* (Justitiar der CDU) und *Peter Michael Huber* (Jena) im Rahmen des parteienrechtlichen Seminars. Im Februar besuchte die „Neill-Commission", ein besonderer Ausschuß des britischen Unterhauses, das Institut in Hagen. Im Oktober 1994 hatte der damalige Premierminister *John Major* den Ausschuß beauftragt, aktuelle Fragen zum Verhalten von Inhabern öffentlicher Ämter zu untersuchen. Sein Nachfolger *Tony Blair* erweiterte den Auftrag um die Frage der Finanzierung politischer Parteien. Vor diesem Hintergrund wurden in Hagen Fragen zur Ausgestaltung der privaten und staatlichen Finanzierung politischer Parteien in Deutschland, aber auch in anderen europäischen Staaten, gestellt und diskutiert. Ich folgte meinerseits im Juni als Sachverständiger einer Einladung der „Jenkins-Commission" zur Reform des Wahlrechts in die Residenz der Britischen Botschaft nach Bonn. Auf Einladung von *Hans Herbert von Arnim*, Mitglied des wissenschaftlichen Beirates des Instituts, referierte ich in Speyer über „Die Unterscheidung von konstitutioneller Ebene („Spielregeln") und täglicher Politik" („Spiel") im Ansatz der „Neuen Politischen Ökonomie und der Staatsrechtslehre". In Rom nahm ich aktiv teil an einer Tagung zum Thema „Politikfinanzierung und Korruption". *Andrea De Petris* berichtet in diesem Heft über diese Veranstaltung.

Der im letzten Heft der Mitteilungen des Instituts in Aussicht gestellte Beitrag zur Handhabung von Formvorschriften im parteienrechtlichen Bereich - ausgelöst durch die Entscheidung des VG Köln in Sachen F.D.P., abgedruckt im letzten Heft - ist zwischenzeitlich im Deutschen Verwaltungsblatt (1999, S. 277 ff.) erschienen. Aus diesem Fragenkreis ergab sich auch der im vorliegenden Heft abgedruckte Beitrag meiner Mitarbeiterin *Kirsten Sondern*. Des weiteren wurden unter Mitarbeit des Institutsperso-

nals die Kommentierungen zu Art. 21 GG und zu großen Teilen des Parlamentsrechts in: *H. Dreier* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, soeben erschienen, fertiggestellt. Aus der Publikationstätigkeit des Instituts sei noch hervorgehoben, daß im Berichtsjahr der Dokumentationsband *Tsatsos/Deinzer* (Hrsg.) „Europäische Politische Parteien - Dokumentation einer Hoffnung" als Band 3 der Reihe „Dokumente zum Parteienrecht" erschienen ist. Der Band beinhaltet u.a. die Haupttexte des Europäischen Parlaments zu den politischen Parteien und eine Würdigung im Rahmen einer ausführlichen Einleitung.

Einen Schwerpunkt der Institutsarbeit bildete das 11. Internationale Symposion des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht am 13. und 14. November 1998 in Hagen zum Thema „Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung - Zugang, Formen und Europäisierung". Ein Überblick über das Symposion verschafft der Tagungsbericht von *Nicole Weber*.

Das Kuratorium des Instituts wurde nach Ablauf seiner Amtszeit neu gewählt. Zu seinem neuen Vorsitzenden wählte es den langjährigen Direktor des Instituts *Dimitris Th. Tsatsos*. Entsprechend der überarbeiteten Institutsordnung wurde dem Kuratorium ein wissenschaftlicher Beirat zur Seite gestellt, dessen Vorsitz dankenswerterweise *Konrad Hesse* übernommen hat. Der Vorstand des Instituts weiß sich allen ausgeschiedenen Mitgliedern des Kuratoriums, insbesondere seinem langjährigen Vorsitzenden *Dr. h.c. mult. Johannes Rau*, zu großem Dank verpflichtet.

# Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene

Prof. Dr. Peter M. Huber, Jena

Der EG-Vertrag, wenn man so will, das Kernstück der „Verfassung" der Europäischen Union, enthält in Art. 191 [138a] EGV eine Regelung über die politischen Parteien:

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

Das klingt vertraut und erinnert an den Mitwirkungsauftrag, den zahlreiche Verfassungen Europas den politischen Parteien zuweisen - das Grundgesetz in Art. 21 Abs. 1 Satz 1[1], die Verfassung der V. Republik in Art. 4[2], die Verfassung der Republik Griechenland von 1975 in Art. 29 Abs. 1[3] oder die italienische Verfassung 1946 in Art. 49[4].
Es ist auch unstreitig, daß sich der Vertragsgeber des Maastrichter Vertrages, der diese Bestimmung in das primäre Unionsrecht eingefügt hat, von nationalen Vorbildern hat leiten lassen[5]. Gleichwohl ist die Europäische Union, wie nicht zuletzt der sog. *Tsatsos-Bericht*[6] feststellt, anders als ihre Mitgliedstaaten, die in ihren Verfassungen vergleichbare Bestimmungen aufweisen, dadurch allein nicht zum Parteien-"Staatenverbund" geworden. Das ist so offensichtlich, daß es eigentlich keiner Begründung bedarf.

Geht man deshalb der Frage nach, worin denn der entscheidende Unterschied zwischen dem EGV und den nationalen Verfassungen liegt, so bietet es sich an, zunächst Rolle und Funktion der Parteien auf nationaler Ebene zu beleuchten (I.) und sie mit der Situation auf Unionsebene zu vergleichen (II.). In einem dritten Schritt soll es dann um die Frage gehen, was politische Parteien auf Unionsebene leisten müssen, können und sollen (III.), bevor abschließend kurz auf die rechtlichen Grundlagen eines europäischen Parteienstatutes eingegangen werden soll (IV.).

---

1 „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit".

2 „Die politischen Parteien und Gruppen wirken bei den Wahlentscheidungen mit. Ihre Bildung und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind frei. Sie haben die Grundsätze der Volkssouveränität und der Demokratie zu achten".

3 „Griechische Bürger, die das Wahlrecht besitzen, können frei politische Parteien gründen und ihnen angehören; die Organisation und Tätigkeit der Parteien hat dem freien Funktionieren der demokratischen Staatsordnung zu dienen".

4 „Alle Bürger haben das Recht, sich frei zu Parteien zusammenzuschließen, um in demokratischer Weise bei der Bestimmung der nationalen Politik mitzuwirken".

5 Siehe dazu nur *R. Bieber*, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, 5. Aufl. 1997, Art. 138a Rn. 2, 8.

6 Bericht des Institutionellen Ausschusses über die konstitutionelle Stellung der Europäischen Politischen Parteien, Sitzungsdokument A 4 - 0342/96; abgedruckt in: D. TH. Tsatsos/G. Deinzer (Hrsg.), Europäische Politische Parteien, 1998, S. 89 ff.

## I. Die Parteien im Dienste staatsbürgerlicher Mündigkeit

### *1. Der einzelne als archimedischer Punkt der Demokratie*

Um die skizzierten Unterschiede zu begreifen, bedarf es einer kurzen Vergewisserung über den Standpunkt der politischen Parteien und ihre Funktion im Staatsgefüge.
Deutlicher als die Mitwirkungsformel des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG bringen die zitierten Verfassungsbestimmungen Frankreichs, Griechenlands oder Italiens zum Ausdruck, daß die verfassungsrechtliche Rolle der politischen Parteien vor allem darin besteht, der Demokratie und ihrer Verwirklichung zu dienen[7]. Sie schaffen die Voraussetzungen dafür, daß die Bürger - wie es in Art. 49 Ital.Verf. 1946 heißt - „in demokratischer Weise bei der Bestimmung der nationalen Politik mitzuwirken" imstande sind.

Dabei ist vor allem von Interesse, daß der Bezugspunkt der Demokratie, und damit auch der Parteien, nicht die kollektive Größe des Volkes ist, wie es das Grundgesetz in seinen Art. 20 Abs. 2 und 21 Abs. 1 Satz 1 nahezulegen scheint, sondern der einzelne[8]. Nimmt man das deutsche Beispiel, so ist es letztlich die Garantie der Menschenwürde aus Art. 1 Abs. 1 GG, die auch dem demokratischen Prinzip Richtschnur und Ziel ist. Das „Wesen" der Demokratie besteht deshalb vor allem darin, daß der einzelne seinen individuellen Lebensentwurf, seine „pursuit of happiness", durch eine wirkungsvolle Einflußnahme auf die politischen (Grund-) Entscheidungen der ihn unmittelbar betreffenden Herrschaftsverbände gleichberechtigt absichern kann. Ein mit Partizipationsmöglichkeiten in dieser Weise hinreichend ausgestatteter „Status activus", der den einzelnen als eine Art „Verfassungsorgan" begreift, dem rechtlich gesicherte Möglichkeiten der Einflußnahme auf die Entscheidungen der für ihn bedeutsamen Herrschaftsverbände - der Europäischen Union, des Nationalstaats, des Landes oder der Gemeinde - garantiert sind, markiert den Unterschied zwischen dem citoyen einer Demokratie und dem Bourgeois, den es unter jedwedem Regime geben kann und gibt. Es ist die Anerkennung „staatsbürgerlicher Mündigkeit", die darüber entscheidet, ob man einen Herrschaftsverband als Demokratie bezeichnen kann.

### *2. Formen demokratischer Partizipation*

a) Das Wahlrecht

Wichtigste Form individueller Einflußnahme auf die Grundlinien der Politik in einer repräsentativen Demokratie ist die Teilnahme an Wahlen. Zumindest unter den Bedingungen eines parteienstaatlichen

---

[7] *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 19.

[8] BVerfGE 44, 125/142 spricht von der „freien Selbstbestimmung aller ..."; *E. W. Böckenförde*, in: Isensee/Kirchhof, HStR I, 1987, § 22 Rn. 35 ff.; *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 43; *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 112 mit Blick auf Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG (Öffentlichkeitsgrundsatz); *M. Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069/1071 f., 1074. Dem steht nicht entgegen, wenn es in BVerfGE 83, 37/51 heißt, daß Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG nicht zum Gegenstand habe, daß die Entscheidung der Staatsgewalt von den Betroffenen her zu legitimieren sei. Denn insoweit enthält Art. 20 Abs. 2 GG mit der Beschränkung auf das deutsche Volk eine verfassungskräftige Konkretisierung des demokratischen Prinzips.

Systems dienen sie nicht nur der Kreation von Repräsentationsorganen im Sinne leicht angestaubter Repräsentationsvorstellungen, sind sie nicht nur überindividueller, metaphysisch angehauchter Integrationsakt für die Selbstfindung des Volkes. Sie dienen vielmehr der Legitimationsvermittlung für eine bestimmte Politik und ein entsprechendes Personal in einem durchaus dezisionistischen, real- wie personalplebiszitären Sinne[9]. Insoweit ist die in periodischen Abständen wiederkehrende Wahl ein „Surrogat der unmittelbaren Demokratie im Flächenstaat"[10]. Das gilt vor allem für die Wahl des Parlaments, aber auch für andere vom Volk direkt gewählte Staatsorgane.

aa) Voraussetzung dafür ist freilich, wie das BVerfG im Maastricht-Urteil angedeutet hat, daß das auf diese Weise zu wählende Parlament auch über hinreichende Kompetenzen verfügt, um die im Wahlakt getroffene Richtungsentscheidung in die Tat umzusetzen[11]. Deshalb können Wahlen zu Repräsentativkörperschaften, die über keine Kompetenzen verfügen, auch nicht der demokratischen Teilhabe dienen. Ein immer wieder zitiertes Beispiel hierfür sind etwa die deutschen Sozialwahlen, denen so gut wie jede demokratische Relevanz abgeht. Denn die so bestellten Repräsentativkörperschaften haben angesichts der flächendeckenden gesetzlichen Determinierung des Sozialversicherungsrechts praktisch nichts zu entscheiden[12].

bb) Die real- wie personalplebiszitäre Dimension des Wahlvorgangs erklärt ferner, weshalb das Verhältniswahlrecht dem Mehrheitswahlrecht zumindest unter demokratiespezifischem Blickwinkel überlegen ist[13]. Sie läßt es auch angezeigt erscheinen, die vom Bundesverfassungsgericht verfochtene Zuordnung der „Erfolgswertgleichheit" zur Wahlrechtsgleichheit zu verabschieden[14] und diese primär als Ausdruck eines individualrechtlich ausgerichteten Demokratieprinzips zu begreifen. Denn daß der einzelne „den gleichen Einfluß auf das Wahl*ergebnis* hat"[15], daß jeder Wähler „die gleiche rechtliche Möglichkeit der Einflußnahme auf die Zuteilung der Parlamentssitze"[16] besitzt und damit auf die „parteipolitische Zusammensetzung des Parlaments"[17] ist weniger Ausdruck der die Wahlrechtsgleichheit nach neuerer Auffassung prägenden Erfolgschancengleichheit, als die Konsequenz demokratischer Partizipationserfordernisse[18].

---

9 *P. Badura*, in: Dolzer (Hrsg.), Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 38 Rn. 25 ff.; *P. M. Huber*, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, StWiss 3 (1992), 349/353; *ders.*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker?, in: Drexl/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, demn. bei NOMOS; *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 12. Aufl. 1994, § 24 I, S. 191.

10 *P. Badura*, in: Dolzer (Hrsg.), Bonner Kommentar (Zweitbearb.), Art. 38 Rn. 26.

11 BVerfGE 89, 155/182; *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 61.

12 *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 61 Fn. 100.

13 Das übersieht *C. Lenz*, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, AöR 121 (1996), 337/353 f., wenn er die Entscheidung zwischen den Wahlsystemen auf den Gleichheitssatz reduziert.

14 BVerfGE 1, 208/246; 6, 84/91; 85, 148/157; 95, 335/353; 95, 408/417.

15 BVerfGE 11, 351/360.

16 BVerfGE 95, 408/417 - Grundmandatsklausel.

17 BVerfGE 95, 335/353 - Überhangmandate.

18 Auf den Argumentationsbruch in BVerfGE 95, 408/417 - Grundmandatsklausel, weist zu Recht *W. Pauly*, Das Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 123 (1998), 232/249 hin.

cc) In materiell-rechtlicher Hinsicht ist die demokratische Funktion der Wahlen mit dem Gleichheitssatz untrennbar verbunden[19]. Das durch die Aufklärung geprägte Menschenbild, dem die Verfassungen Europas heute ausnahmslos verpflichtet sind, beruht maßgeblich auf der Vorstellung gleicher Menschenwürde[20]. Darauf baut der Gedanke auf, alle Menschen seien ungeachtet ihrer Fähigkeiten, ihres Besitzstandes und ihrer Herkunft in Ansehung ihrer Beziehung zum demokratischen Staat oder Herrschaftsverband prinzipiell gleich, besäßen deshalb grundsätzlich den gleichen Wert und somit auch das gleiche Recht, über ihr Schicksal mitzuentscheiden[21]. Im „Postulat der politischen Gleichheit aller Staatsbürger"[22], der „egalitären ... Mitentscheidung aller Bürger"[23] sowie in der Formel von der „demokratischen Gleichheit"[24] hat dieser Gedanke seinen verfassungstheoretischen und -rechtlichen Niederschlag gefunden. Um mit *J. Bouvier* zu sprechen: In democracies „all men are equal in a political and civil point of view. Democracy is the complete triumph of the principle of equality."[25] Deshalb ist der Gleichheitssatz in keinem anderen Lebensbereich so strikt und formal zu verstehen, wie wenn es um die Mitwirkung des Volkes bzw. der einzelnen bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung ihres Herrschaftsverbandes geht[26]. Und deshalb ist - angesichts der Ausrichtung des demokratischen Prinzips auf den einzelnen - die wahlrechtliche Konkurrentenabwehrklage[27] nichts anderes als eine logische Konsequenz dieses Grundgedankens, die zu ziehen sich das BVerfG allerdings bislang ohne den Hauch einer Begründung weigert[28].

b) Abstimmungen

Staatsbürgerliche Mündigkeit verwirklicht sich freilich am reinsten in den Formen der unmittelbaren Demokratie, weil der einzelne hier auf die konkrete Sachentscheidung mit seiner Stimmabgabe direkt Einfluß nehmen kann. Solche Partizipationsmöglichkeiten sind um so wichtiger, je weniger die realplebiszitäre Ausrichtung der Wahlen gelingt, und je stärker die Abschottungstendenzen des politischen Subsystems gegenüber der Gesellschaft ausfallen[29].

---

19 *R. Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 6; *K. Stern*, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, § 18 I 4 c.

20 *M. Kriele*, Das demokratische Prinzip im Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971), 46, 63.

21 BVerfGE 8, 51/69; 11, 351/360; 14, 121/132; 41, 1/12; 51, 222/234; 69, 92/106. Für die allgemeine Geltung dieses Gedankens *H. Kelsen*, Vom Wesen und Wert der Demokratie, 2. Aufl. 1981, S. 98; *M. Jestaedt*, Demokratieprinzip und Kondominialverwaltung, 1993, S. 173 ff.

22 BVerfGE 34, 81/98.

23 *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, 12. Aufl. 1994, § 24 I, S.191.

24 *H. Meyer*, Demokratische Wahl und Wahlsystem, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 1987, § 37 Rn. 22.

25 *J. Bouvier*, The Institutes of American Law I, S. 12.

26 *R.. Herzog*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20 Rn. 8; *P. M. Huber*, Der Prüfungsmaßstab von Wahlorganen bei der Zulassung von politischen Parteien und Wählervereinigungen, DÖV 1991, 229/232; *ders.*, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, StWiss 3 (1992), 349/367.

27 Zum Begriff *P. M. Huber*, Konkurrenzschutz im Verwaltungsrecht, 1991, S. 81 f.

28 BVerfGE 89, 155/179 f.; BVerfG, NVwZ 1998, 52/53; BVerfG, Beschl. vom 8.1.1997 - 2 BvR 2862/95; Beschl. vom 19.2.1997 - 2 BvR 2621/95; siehe auch BVerfG, NJW 1995, 2216; zu Recht kritisch *C. Lenz*, Das Grundgesetz und die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament, NJW 1996, 1328 f.

29 *E. W. Böckenförde*, Demokratische Willensbildung und Repräsentation, in: Isensee/Kirchhof, HStR II, 1987, § 30 Rn. 16; *P. M. Huber*, Der Parteienstaat als Kern des politischen Systems - Wie tragfähig ist das Grundgesetz?, JZ 1994, 689/695.

### 3. *Die dienende Rolle der Parteien*

Unverzichtbare Voraussetzung für eine real- wie personalplebiszitäre Deutung des Wahlaktes ist, wie bereits angeklungen, die Existenz von politischen Parteien, die der Richtungsentscheidung des einzelnen erst die notwendigen inhaltlichen und personellen Konturen verleihen[30]. Ohne die Kanalisierung politischer Strömungen im Vorfeld des Wahlaktes[31] - das BVerfG spricht von „Wahlvorbereitungsorganisationen"[32] - bleibt dieser farb-, konturen- und politisch weitgehend folgenlos. Je weiter gefächert das Parteienspektrum jedoch ist, desto größere Möglichkeiten hat auch der einzelne, seine spezifische Richtungsentscheidung zu treffen. Daß es legitime Gesichtspunkte gibt, um solche Diversifizierung zu begrenzen, soll nicht in Abrede gestellt werden. Dogmatisch gesehen geht es dabei jedoch um eine Abwägung des demokratischen Prinzips mit anderen Prinzipien und Verfassungsgrundsätzen, in der Sache also um seine Begrenzung.

Enger, gleichwohl erheblich ist die Rolle, die die Parteien im Vorfeld plebiszitärer Entscheidungen spielen. Ohne Zielkonflikte kampagnefähiger Parteien geriete jeder Volksentscheid zur Akklamation. Im übrigen zeigt die Staatspraxis in den Ländern, daß sich Verfahren plebiszitärer Gesetzgebung insbesondere dort anbieten, wo die nicht die Regierung tragenden Parteien auf den politischen Entscheidungsprozeß Einfluß zu gewinnen versuchen[33]. Ohne diese parteipolitische Instrumentalisierungsmöglichkeit blieben die Regelungen über Volksbegehren und Volksentscheid in den meisten Fällen eine leere Hülle.

Das Parteienrecht hat gegenüber diesen verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen eine dienende Funktion und muß insoweit strukturadäquat sein. Durch die Regelung von Organisationsgrundsätzen und Parteienfinanzierung (§§ 18 ff. PartG) hat es sicherzustellen, daß die politischen Parteien ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag gerecht werden, bei der Willensbildung des Volkes *mit*zuwirken. Namentlich muß es gewährleisten, daß innerhalb und durch die Parteien eine Willensbildung von unten nach oben erfolgt[34].

---

30 *R. Zippelius*, Allgemeine Staatslehre, § 24 I, S. 191.

31 *J. Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 1999, Art. 21 Rn. 25.

32 BVerfGE 8, 51/63; 20, 56/113; 61, 1/11; 85, 264/284; 91, 262/267 f.; 91, 276/285; die Funktion der Parteien erschöpft sich hierin freilich nicht.

33 *A. Mittenberger-Huber*, Das Plebiszit in Bayern, Diss. Bayreuth, 1999.

34 *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 23.

## II. Die politischen Parteien auf Unionsebene und ihre demokratiespezifische Funktion

Diese Bestandsaufnahme ist nicht das Produkt nationaler Nabelschau. Sie gibt Strukturbedingungen der parteienstaatlichen Demokratie[35] wieder, die sich mit mehr oder weniger großen Unterschieden für alle Mitgliedstaaten ausmachen lassen[36] und deshalb auch Anknüpfungspunkt für das Unionsrecht sein können. Dabei hat die vom EuGH angewandte Methode wertender Rechtsvergleichung für das Demokratieprinzip in Art. 6 Abs. 1 EUV nunmehr sogar eine ausdrückliche Anerkennung erfahren. Nach dieser Bestimmung beruht die Union neben den Grundsätzen der Freiheit und der Rechtstaatlichkeit sowie der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten u.a. auch auf dem Grundsatz der Demokratie, einem Grundsatz, der - wie es im 2. Halbsatz heißt - „allen Mitgliedstaaten gemeinsam" ist.

Knüpft das Unionsrecht insoweit aber unmittelbar an die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten an, dann bezieht sich dies nicht nur auf die Rezeption des Demokratieprinzips als allgemeiner Rechtsgrundsatz, sondern auch auf seine inhaltliche Konkretisierung[37]. Zu dieser gehören, wie dargelegt worden ist, nicht zuletzt die politischen Parteien, die als Transmissionsriemen für den politischen Willen der Unionsbürger dienen können und müssen[38]. Allzu viel gewonnen ist damit freilich nicht.

### *1. Die „staatsbürgerliche Mündigkeit" des Unionsbürgers*

Ob und inwieweit es auf Unionsebene Bedarf und Raum für politische Parteien gibt, um das Bekenntnis des Art. 6 Abs. 1 EUV mit Leben zu füllen, läßt sich nämlich nicht isoliert beantworten, sondern hängt von der Demokratiefähigkeit der Europäischen Union ab.
Auf der Grundlage der hier favorisierten individualrechtlichen Ausrichtung des demokratischen Prinzips ist es daher entscheidend, welche Möglichkeiten die Unionsbürgerschaft und das sonstige Unionsrecht dem einzelnen vermitteln, um in rechtlich geordneten Verfahren auf den Willensbildungsprozeß der Union Einfluß zu nehmen und diesen so zu legitimieren[39].

#### a) Das Wahlrecht zum Europäischen Parlament

Die wichtigste Partizipationsmöglichkeit, die das (spezifische) Unionsrecht dem einzelnen gewährt, ist das an die Unionsbürgerschaft gekoppelte Wahlrecht zum Europäischen Parlament (Art. 19 [8b] Abs. 2 EGV).
Dessen demokratiespezifische Bedeutung ist sowohl aus unionsrechtlichem wie auch aus nationalverfassungsrechtlichem Blickwinkel mittlerweile unbestritten, seit das Bundesverfassungsgericht in

---

35 Zum Begriff siehe BVerfGE 4, 144/149; ferner *J. Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 2. Aufl. 1999, Art. 21 Rn. 22.

36 Siehe nur D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1990.

37 *P. M. Huber*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker?, in: Drexl/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, demn. bei NOMOS.

38 *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 19.

39 Zu diesem Zusammenhang auch *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 13.

seinem Maastricht-Urteil anerkannt hat, daß die von Art. 38, 20 Abs. 1 und 2 GG geforderte demokratische Legitimation des in Deutschland zur Anwendung gelangenden Unionsrechts nicht mehr allein über den Bundestag vermittelt werden kann, sondern daß sie der „*Legitimationsabstützung*" durch das Europäische Parlament bedarf. Diese Legitimationsabstützung wird zumindest für die deutsche Verfassungsordnung um so wichtiger, je mehr der Einfluß des Bundestages auf die europäische Rechtsetzung schwindet. Das wiederum ist um so mehr der Fall, je umfangreicher die Zuständigkeiten sind, die von der Union und ihren Gemeinschaften wahrgenommen werden und je beherzter man dabei im Rat auf das Mehrheitsprinzip setzt[40].

Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments werden nach Art. 190 Abs. 1 [138 Abs. 3] EGV in allgemeiner unmittelbarer Wahl gewählt, wobei die Einzelheiten nach wie vor im Beschluß und Akt des Rates zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten der Versammlung vom 20. September 1976[41] geregelt sind. Für die Wahl der auf die Mitgliedstaaten entfallenden Vertreter existieren jeweils nationale Regelungen, wie etwa das (deutsche) Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland[42].

Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang zunächst der Tatsache zu, daß Art. 19 [8b] EGV das Wahlrecht zum Europäischen Parlament jedem Unionsbürger nach Maßgabe seines Aufenthaltsortes zuweist, und nicht nach Maßgabe seiner Staatsangehörigkeit. Bemerkenswert ist dies deshalb, weil das Unionsrecht an dieser Stelle ganz auf der hier vertretenen Linie, wenn auch in gewissem Widerspruch zu der Grundaussage, wonach im Europäischen Parlament die Vertreter der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten zusammenkommen, die individuelle Ausrichtung des demokratischen Prinzips in den Vordergrund rückt, nicht die eher kollektivistische Perspektive der Zugehörigkeit zu einem bestimmten Staatsverband.

Das Wahlrecht nach Maßgabe des Aufenthaltsortes ist insoweit ein erster Ansatz für eine die jeweilige Staatsangehörigkeit transzendierende Einheit der Unionsbürger[43] und es trägt erheblich dazu bei, diesen, soweit sie in anderen Mitgliedstaaten ansässig sind, den Zugang zu dem wichtigsten Partizipationsinstrument auf Unionsebene zu erleichtern.

b) Die Wahlrechtsgleichheit

Das demokratische Prinzip ist, wie gezeigt, grundsätzlich egalitär. Dies findet seinen Ausdruck in dem global erfolgreichen Slogan „one man, one vote" und seinen (verfassungs-)rechtlichen Niederschlag im Grundsatz der Gleichheit der Wahl. In der Rechtsordnung des Grundgesetzes ist dem nach neuerer Rechtsprechung durch die „Erfolgschancengleichheit"[44] der Stimmen systemimmanent Rech-

---

40 BVerfGE 89, 155/183 f.

41 ABl. EG 1976 Nr. L 278/1.

42 BGBl. I 1978, 709, zuletzt geändert am 11.11.1993, BGBl. I 1993, 1863.

43 *P. M. Huber*, Demokratie ohne Volk oder Demokratie der Völker?, in: Drexl/Kreuzer/Scheuing/Sieber (Hrsg.), Europäische Demokratie, demn. bei NOMOS.

44 BVerfGE 95, 335/370; 95, 408/417; *R. Herzog*, Rechtsgutachten zu der Vereinbarkeit der Verhältniswahl in kleinen Wahlkreisen (Dreier - Wahlkreissystem) mit dem Grundgesetz, 1968, S. 43, 54. Zu diesem Be-

nung zu tragen[45], was mit Blick auf die Mehrheitswahl einen im wesentlichen vergleichbaren Zuschnitt der Wahlkreise notwendig macht[46]. Aber auch das ist kein deutsches Spezifikum[47].

aa) Betrachtet man demgegenüber die Regelungen des EGV, so sprechen sie auch in ihrer Amsterdamer Fassung lediglich von „allgemeinen unmittelbaren Wahlen". Der Grundsatz der Gleichheit der Wahl fehlt hingegen ebenso wie die Grundsätze freier und geheimer Wahlen, die für ein demokratisches Wahlverfahren zweifellos unverzichtbar sind. Zudem hat der Vertragsgeber in Art. 190 Abs. 2 EGV die aktuelle Verteilung der Sitze auf die Mitgliedstaaten sogar primärrechtlich abgesichert und damit einen Zustand sanktioniert, der noch verhältnismäßig weit davon entfernt ist, den Anforderungen an eine egalitäre Einflußmöglichkeit des einzelnen auf die Grundentscheidungen europäischer Politik Rechnung zu tragen.

Negativ fällt dabei des weiteren ins Gewicht, daß die vom Vertrag ohnehin nur ansatzweise verwirklichte Wahlrechtsgleichheit durch die Regelung über die Wahlberechtigung nach Maßgabe des Aufenthaltsortes noch zusätzlich relativiert werden (kann). Denn das für die großen Mitgliedstaaten ohnehin nachteilige Schema der Sitzverteilung in Art. 190 Abs. 2 EGV wird noch weiter verzerrt, wenn das unter Gleichheitsaspekten schon zu knapp bemessene Kontingent auch noch einen überproportional hohen Anteil von Unionsbürgern ausländischer Herkunft repräsentieren soll.

bb) Gleichwohl darf daraus nicht geschlossen werden, daß der Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit im vorliegenden Zusammenhang unbeachtlich wäre. Der Gleichheitssatz ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts[48] und er gilt deshalb grundsätzlich auch im Kontext des Wahlrechts[49]. Der EuGH spricht insoweit zwar lediglich von den „dem Wahlrecht aller Mitgliedstaaten gemeinsamen freiheitlichen und demokratischen Grundsätzen"[50]; doch erkennen diese den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit durchwegs an[51]. Auch die EKMR hat wiederholt ausgesprochen, daß der - Art. 190

---

griff *P. M. Huber*, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, StWiss 3 (1992), 349/366; *C. Lenz*, Die Wahlrechtsgleichheit und das Bundesverfassungsgericht, AöR 121 (1996), 337/354.

45 BVerfGE 95, 335/353; *C. Lenz*, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl zum Europäischen Parlament, 1995, S. 54 ff.; *W. Pauly*, Das Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 123 (1998), 232/247 ff.

46 BVerfGE 13, 127/128; 16, 130/136 ff.; 79, 169/171; 95, 335/353; *J. Abr. Frowein*, Gleichheit der Wahl und Größe der Wahlkreise, DÖV 1963, 859; *W. Pauly*, Das Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, AöR 123 (1998), 232/248.

47 Siehe nur BVerfGE 95, 335/364; EKMR 8941/80 DR 27, 145, 150 - zur Abgrenzung von Wahlkreisen auf Island; für Frankreich: CC Décision Nr.86 - 208 DC vom 1./2. Juli 1986, Rec., S. 78, 83; Décision Nr.86 - 218 DC vom 18. November 1986, Rec., S. 167 ff.; für Irland O´Donavan v. Attorney General, (1961), The Irish Reports, S. 114, 116 f.

48 EuGHE 1980, 2749/2764; 1962, 653/692 f.; 1962, 717/755; 1977, 1753 ff.; 1977, 1795/1812; *A. Mohn*, Der Gleichheitssatz im Gemeinschaftsrecht, 1990; *I. Pernice*, in: Grabitz/Hilf, EGV, Stand Mai 1998, Art. 164 Rn.63; *J. Schwarze*, Europäisches Verwaltungsrecht I, 1988, S. 610 ff. m.w.N.

49 *C. Lenz*, Ein einheitliches Verfahren für die Wahl zum Europäischen Parlament, 1995, S. 161; *M. Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069/1072.

50 EuGHE 1976, 1381/1389 - de Dapper / Parlament zur Personalvertretungswahl.

51 Art. 3 Abs. 3 Satz 2 FrzVerf.; Art. 48 Abs. 2 Ital.Verf.; Art. 68 Abs. 1, 69 Abs. 2 Span.Verf.

Abs. 1 EGV nicht unähnliche - Art. 3 1.ZPEMRK i.V.m. dem allgemeinen Diskriminierungsverbot von Art. 14 EMRK interpretiert werden müsse[52]. So kann durchaus davon gesprochen werden, daß Art. 3 1.ZPEMRK i.V.m. Art. 14 EMRK auch den Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit gewährleistet[53].

Der Vertragsgeber von Amsterdam hat dies implizit anerkannt. Denn er hat in Art. 190 Abs. 2 Satz 2 EGV festgeschrieben, daß bei jeder weiteren Änderung der Regelungen über die Sitzverteilung *„die Zahl der in jedem Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten eine angemessene Vertretung der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten"* gewährleisten muß.
Zudem hat er in Art. 190 Abs. 4 Satz 1 EGV die Grundsätze für das nach wie vor aufgegebene gemeinsame Wahlverfahren schärfer gefaßt. Nach dieser Bestimmung arbeitet das Parlament einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Wahlverfahren in allen Mitgliedstaaten aus oder, und das ist neu, im Einklang mit den allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen. Selbst wenn mit diesem Zusatz wohl primär eine Konzession an das Vereinigte Königreich verbunden und die striktere Vorgabe eines einheitlichen Wahlverfahrens ein Stück weit zurückgenommen werden sollte, so steckt in dem Bezug auf die allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätze doch auch das entscheidende Einfallstor für den in allen Mitgliedstaaten anerkannten Grundsatz der Wahlrechtsgleichheit.
So gesehen führt die Neufassung der Wahlrechtsvorschriften, ungeachtet ihrer etwas wolkigen Formulierungen, wohl erstmals eine Art *gleichheitsrechtliches Optimierungsgebot* ein, dessen Leitlinie die in der Menschenwürde wurzelnde strikte Gleichheit aller Unionsbürger in Fragen der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten ist.

cc) Die nur in Ansätzen verwirklichte Wahlrechtsgleichheit bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bleibt bis auf weiteres allerdings ein wichtiger Mosaikstein, wenn es darum geht, die Demokratiefähigkeit der Europäischen Union zu beurteilen und die Effektivität des Europawahlrechts als Partizipationsinstrument einzuschätzen.

c) Die Kompetenzausstattung des Europäischen Parlaments

Wie angedeutet worden ist, erschließt sich die demokratiespezifische Bedeutung von Wahlen jedoch nicht allein aus dem Wahlakt selbst, sondern erst aus seiner Verbindung mit der Kompetenzausstattung der zu wählenden Repräsentativkörperschaft. Für das Europäische Parlament sind hier insbesondere zu nennen: die Entwicklung eines einheitlichen Wahlverfahrens (Art. 190 Abs. 4 EGV), die Festlegung der allgemeinen Arbeitsbedingungen der Parlamentsmitglieder (Art. 190 Abs. 5 EGV), die Beteiligung am Mitentscheidungsverfahren (Art. 192, 251 EGV), die Beteiligung am Verfahren der

---

52 EKMR 21, 221/224, Nr. 8765 / 79, Liberal Party/UK: „Article 14 of the Convention read in conjunction with Article 3 of the First Protocol protects every voter against discrimination directed at him as a person for the grounds mentioned in Article 14".

53 *L. Wildhaber*, IntKomm. EMRK, Art. 3 EMRK, 1. ZP, Rn. 22.

Zusammenarbeit (Art. 192, 252 EGV), verschiedene Zustimmungsbefugnisse (Art. 192 EGV), das Recht zur Stellungnahme (Art. 192 EGV), das Recht, die Kommission zur Wahrnehmung ihres Initiativmonopols aufzufordern (Art. 192 Satz 2 EGV), das Enqueterecht (Art. 193 EGV), die Mitwirkung bei der Bestellung der Kommission (Art. 214 Abs. 2 Satz 1 und 3 EGV) sowie eine Reihe von Kontrollrechten gegenüber der Kommission (Zitierrecht, Art. 197 [140] Abs. 3 EGV; Diskussion über den Jährlichen Gesamtbericht (Art. 200 [143] EGV), das Mißtrauensvotum (Art. 201 EGV) und schließlich auch die Beteiligung am Budgetrecht (Art. 269 Satz 2, 272 Abs. 2 und 3 Satz 3, Abs. 4 und 6 bis 8, 275, 276 EGV).

Angesichts dieses Befundes ist die Wahl zum Europäischen Parlament für den einzelnen nicht nur eine folgenlose Integrationsübung, sondern eine grundsätzlich geeignete Möglichkeit, auf die Grundentscheidungen der europäischen Politik Einfluß zu nehmen. Sie wird allerdings u. a.[54] dadurch begrenzt, daß das Europäische Parlament - je nach Politikbereich - bestenfalls über ein Zustimmungs- oder Vetorecht verfügt, also über eine, wenn auch weitgehende „negative demokratische Kompetenz“[55]. Die Grundentscheidungen der europäischen Politik lassen sich über das Europäische Parlament deshalb zwar beeinflussen, aber nicht entscheidend bestimmen. Insoweit bedarf es vielmehr auch des Rückgriffs auf den Rat und dessen demokratische Legitimationsgrundlage.

d) Der Bürgerbeauftragte und das Petitionsrecht

Skandinavischen Vorbildern entsprechend hat mit dem Maastrichter Vertrag auch der Bürgerbeauftragte Eingang in das Unionsrecht gefunden, Art. 195 EGV. Dabei handelt es sich um eine allgemeine Beschwerdeinstanz, die von jedem Unionsbürger und jeder juristischen Person mit Sitz in der EU wegen Mißständen in der Tätigkeit eines EG-Organs[56] angerufen werden kann. Das dient - funktionierende Kommunikationsstrukturen vorausgesetzt - der öffentlichen Kontrolle der Organe und der Einflußnahme auf ihre Entscheidungen.

In engem Zusammenhang mit dem Beschwerderecht beim Bürgerbeauftragten steht das in Art. 194 EGV verbriefte Petitionsrecht, das es jedem Unionsbürger und jeder juristischen Person mit Sitz in der EU gestattet, sich allein oder zusammen mit anderen mit einer Petition an das Europäische Parlament zu wenden. Das setzt allerdings voraus, daß es sich dabei um eine Angelegenheit handelt, „die in die Tätigkeitsbereiche der Gemeinschaft“ fällt und den Petenten unmittelbar betrifft. Hieran zeigt sich freilich, daß das Petitionsrecht, anders als das Beschwerderecht zum Bürgerbeauftragten, weniger auf demokratische Teilhabe des einzelnen im Status activus ausgerichtet ist, als auf die individuelle Rechtsverteidigung.

---

54 Siehe ferner unter II. 2.

55 Zum Begriff *P. M. Huber*, Die Rolle des Demokratieprinzips im europäischen Integrationsprozeß, StWiss 3 (1992), 349/358.

56 Mit Ausnahme von EuG und EuGH.

## 2. *Zur Rolle der politischen Parteien auf europäischer Ebene*

Fragt man vor dem Hintergrund der genannten Partizipationsmöglichkeiten nach der spezifischen Rolle politischer Parteien, die Art. 191 EGV so blumig umschreibt, so kommt in erster Linie das Wahlrecht zum Europäischen Parlament als insoweit kanalisierungsbedürftiges Mitwirkungsrecht des einzelnen Unionsbürgers in Betracht. Denn die Anrufung des Bürgerbeauftragten und das Petitionsrecht, wenn man es denn zum Status activus rechnet, sind auf eine Mediatisierung durch politische Parteien nicht angewiesen.

Das Wahlrecht kann seine demokratiespezifische Funktion freilich nicht ohne weiteres erfüllen[57]. Wenn das Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil davon gesprochen hat, daß die über das Europäische Parlament vermittelte Einflußnahme der Unionsbürger auf die politischen Prozesse in der Union

„in dem Maße in eine demokratische Legitimation der europäischen Institutionen münden (könne), in dem bei den Völkern der Europäischen Union die Voraussetzungen hierfür erfüllt sind"[58]

und daß es entscheidend sei,
„daß die demokratischen Grundlagen der Europäischen Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut ..."
würden[59], so wird damit zweierlei angedeutet:

Zum einen, daß aus unionsrechtlicher wie aus nationaler Sicht die Anforderungen an die Einflußwirksamkeit der unionsrechtlich geregelten Verfahren in dem Maße steigen müssen, in dem die nationalen Parlamente an Einfluß auf die europäische Politik einbüßen und mit ihnen der einzelne Wahlbürger[60], zum anderen aber auch, daß es im Vorfeld der Wahlen und im Vorfeld des Parlaments Strukturen geben muß, die demokratische Legitimationsvermittlung zu einem die Lebenswirklichkeit prägenden Tatbestand machen[61].

Das ist das Einfallstor für die politischen Parteien auf europäischer Ebene. Um aus den politischen Parteien der Mitgliedstaaten und ihren europäischen Zusammenschlüssen[62] jedoch effektive Partizipationsinstrumente auf Unionsebene zu machen, bedarf es freilich mehr als der eingangs genannten Deklamation des Art. 191 EGV. Es bedarf dazu eines die Mitgliedstaaten übergreifenden europäi-

---

57 *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 256: „Parlamentarismus braucht Parteien!"; *R. Stenzel*, Der normative Gehalt des Art. 138a EGV - Rechtlicher Grundstein eines europäischen Parteiensystems?, EuR 32 (1997), 174/182.

58 BVerfGE 89, 155/184 f.

59 BVerfGE 89, 155/213.

60 Nichts anderes ist gemeint, wenn die sog. Strukturicherungsklausel des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt, daß die Europäische Union „demokratischen Grundsätzen" verpflichtet sein müsse.

61 Zur umgekehrt verlaufenen historischen Entwicklung *D. Th. Tsatsos/G. Deinzer*, in: dies. (Hrsg.), Europäische Politische Parteien, 1998, S. 18.

62 Zur begrifflichen Abgrenzung *D. Th. Tsatsos*, Europäische Politische Parteien?, EuGRZ 1994, 45/49 ff.

schen Parteienrechts, das durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen sicherstellen muß, daß die Willensbildung in den Parteien von unten nach oben erfolgt und die europäische Ebene tatsächlich mit umfaßt, und das die Parteien in die Lage versetzt, nicht nur nationale, sondern auch europäische Politikkonzeptionen zu vertreten - materiell wie personell. Die Wege dorthin sind vielfältig und nuancenreich; der Tsatsos-Bericht und die auf seiner Grundlage erfolgte Entschließung des Europäischen Parlaments[63] haben Eckpunkte dafür benannt.

Pars pro toto seien hier nur europaweite „primaries" bei der Kandidatenaufstellung oder organisatorische und finanzielle Anreize für den Aufbau grenzüberschreitender Strukturen genannt. Die Vorschrift des Art. 26 GeschO-EP, die den nationalstaatsübergreifenden Zusammenschluß von Abgeordneten bei der Fraktionsbildung privilegiert[64], wäre ein insoweit taugliches Vorbild. Denn nur, wenn die Parteien den Gewinn oder Verlust ihrer Partner in den anderen Mitgliedstaaten als eigenen Gewinn oder Verlust erleben und an deren Erfolg deshalb vital interessiert sind, werden sie auf europäischer Ebene mehr sein als Gipfeltreffen der nationalen Parteispitzen[65].

Über das Ziel hinausschießen dürfte es hingegen, wenn der Status einer europäischen politischen Partei, wie vom Europäischen Parlament und vom Tsatsos-Bericht (Ziff. 3 lit. d) gefordert, davon abhängen soll, daß sie in wenigstens einem Drittel der Mitgliedstaaten vertreten und transnational tätig ist[66]. Die Beispiele von CSU und SVP belegen hinreichend, daß sich regionale Beschränkung und ganzheitlicher Politikanspruch keineswegs ausschließen. Andernfalls würde auch in unverhältnismäßigem Maße in die Parteigründungsfreiheit eingegriffen und mittelbar sogar eine inhaltliche Steuerung vorgenommen. Denn Parteien, die der europäischen Integration ablehnend gegenüberstehen, werden typischerweise nicht in einem Drittel der Mitgliedstaaten transnational tätig werden. Daß sie - ungeachtet des Art. 191 Satz 1 EGV, der die Parteien als wichtigen Faktor der Integration einstuft - gleichwohl legitim sind, folgt aus dem - inhaltlich insoweit nicht determinierten - Demokratieprinzip sowie aus dem Charakter der Europäischen Union als Staatenverbund, der die Lösung eines Mitgliedstaates aus der Union rechtlich nicht ausschließt[67].
Art. 191 [138a] EGV würde ferner mißverstanden, sähe man in ihm in erster Linie nur einen Anknüpfungspunkt für eine europäische Politikfinanzierung[68]. Daß solche Befürchtungen keineswegs aus der Luft gegriffen sind, belegt die Rechtsprechungspraxis des EuGH[69] ebenso wie der Tsatsos-Bericht[70]

---

63 Abl. EG Nr. C 20/29 vom 20.1.1997.

64 *P. M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, 1996, § 14 Rn. 21.

65 Ähnlich *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 62; *V. Neßler*, Deutsche und europäische Parteien, EuGRZ 1998, 191/192, zu den Wechselbezüglichkeiten zwischen Parteien und Parlament.

66 So auch *R. Bieber*, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, 5. Aufl. 1997, Bd. 4, Art. 138a Rn. 9.

67 *P. M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, a.a.O., §§ 3 Rn. 33, 5 Rn. 18 ff.

68 *V. Neßler*, Deutsche und europäische Parteien, EuGRZ 1998, 191/193; enger *T. Läufer*, in: Grabitz/Hilf, EUV (1995), Art. 138a EGV Rn. 4 mit Blick auf den zu dünnen rechtlichen Gehalt; dezidiert anders *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 13.

69 EuGHE 1986, 1339 ff. - Les Verts / EP.

und die entsprechende Parlamentsentschließung[71]. In beiden Dokumenten nehmen Vorschläge zur Politikfinanzierung breiten Raum ein. Das ist nicht an sich kritikwürdig; man muß sich allerdings darüber im klaren sein, daß es sich insoweit nur um einen der dienenden Funktion der politischen Parteien seinerseits dienenden Aspekt handelt, der sinnvollerweise erst *nach* der Regelung der Organisationsfrage beantwortet werden kann.

## III. Das europäische Parteienstatut und das institutionelle Gefüge der EU

Ein europäisches Parteienstatut erscheint somit unverzichtbar, um das mit Art. 6 Abs. 1 EUV und der Direktwahl des Parlaments verbundene Demokratieversprechen auch tatsächlich einzulösen. Dabei kann es - zumindest beim gegenwärtigen Stand der Integration - nicht darum gehen, nationale Erfahrungsmuster unbesehen auf die Unionsebene zu übertragen. Denn die unionsrechtlich vermittelten Partizipationsmöglichkeiten i. e. S., seine partizipationsdienenden Verfahren, weisen nach wie vor eine Reihe von Schwachstellen auf, die ihre Ursache - entgegen landläufiger Annahme[72] - weniger im Fehlen der vorrechtlichen, politisch-soziologischen Voraussetzungen von Demokratie haben, sondern vor allem darin, daß die rechtliche Konkretisierung des demokratischen Prinzips auf Unionsebene bruchstückhaft bleibt. Die Beschränkung des Europäischen Parlaments auf eine - nicht flächendeckende - negative demokratische Kompetenz und die mangelnde Gewährleistung der Wahlrechtsgleichheit sind Eigentümlichkeiten des institutionellen Gefüges in der Union, denen auch bei der Ausgestaltung eines europäischen Parteienrechts Rechnung getragen werden muß[73].
Für die hier in Rede stehende institutionelle Funktion der europäischen politischen Parteien folgt daraus, daß sie der Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund angepaßt sein muß und darüber hinaus dem institutionellen Gleichgewicht[74] zwischen den Gemeinschaftsorganen Rechnung zu tragen hat. Das europäische Parteienrecht muß m. a. W. strukturadäquat sein. Was aber bedeutet das?

### *1. Die wechselseitige Legitimationsabstützung in der Europäischen Union*

#### a) Die Unionsrechtsordnung als Gegenseitigkeitsordnung

An dieser Stelle ist es zunächst notwendig, sich das Wesen der Unions-Rechtsordnung als wechselseitige Auffang- und Gegenseitigkeitsordnung in Erinnerung zu rufen[75]. Für das Unionsrecht läßt sich

---

70 Abgedruckt in EuGRZ 1996, 78/81.

71 Ziff. 7 der Entschließung, Abl. EG Nr. C 20 vom 20.1.1997, S. 29.

72 *R. Breuer*, Die Sackgasse des neuen Europaartikels (Art.23), NVwZ 1994, 417/424 f.; *D. Grimm*, Der Spiegel vom 19.10.1992, S.57 ff.; vorsichtiger BVerfGE 89, 155/185: „soweit sie noch nicht bestehen"; krit. *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, 61.

73 Das übersehen *R. Bieber*, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, 5. Aufl. 1997, Bd. 4, Art. 138a Rn. 9 und *D. Th. Tsatsos/G. Deinzer*, in: dies. (Hrsg.), Europäische Politische Parteien, 1998, S. 25: „Es wäre leichtfertig, aus diesen Befunden zu schließen, daß die bestehenden Europäischen Politischen Parteien daher nicht den Rang einnehmen können, wie es ihren nationalen Mitgliedsparteien in der jeweiligen Verfassungs- und Rechtsordnung entspricht".

74 EuGHE 1990, 2041 ff. - Tschernobyl; *P. M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, a.a.O., § 14 Rn. 57 ff.

75 *P. M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, a.a.O., § 9 Rn. 7 ff.

dies bekanntlich am institutionalisierten richterlichen Dialog im Rahmen des Vorabentscheidungsverfahrens (Art. 234 [177] EGV) festmachen oder an der vom EuGH praktizierten Methode wertender Rechtsvergleichung - im Staatshaftungsrecht (Art. 288 [215] Abs. 2 EGV)[76], bei der Grundrechtsjudikatur (Art. 6 [F] Abs. 2 EUV) und bei der Entwicklung sonstiger allgemeiner Rechtsgrundsätze. Für das nationale Recht erschließt sich der beschriebene Charakter der Unions-Rechtsordnung u.a. aus dem etwa vom BVerfG reklamierten „Kooperationsverhältnis" mit dem EuGH[77] sowie aus dem materiellen Gehalt des einer Europäisierung entzogenen Kerns der nationalen Verfassungsordnung, den zu schützen nur nationale Instanzen in der Lage sind[78].

b) Das Beispiel des demokratischen Prinzips

Das gilt auch und besonders für das demokratische Prinzip.

aa) Zum einen läßt sich schon dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 1 EUV entnehmen, daß es hier nicht nur darum geht, das Demokratieprinzip als allgemeinen Rechtsgrundsatz aus den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu destillieren, um es dann mit dem Hammer des „effet utile" gegenüber den Mitgliedstaaten durchzusetzen, sondern daß für eine Rücksichtnahme auf nationale Legitimationsstrukturen in diesem Kontext durchaus Raum ist. Nicht von ungefähr wird Art. 6 Abs. 1 EUV in Abs. 3 denn auch durch die Pflicht ergänzt, die nationale Identität der Mitgliedstaaten zu achten.

Zum anderen stellt sich die Zuständigkeitsfrage bei der demokratischen Legitimationsvermittlung nicht in derselben Schärfe wie bei der Kompetenzabgrenzung von europäischen und nationalen Gerichten. Denn die Legitimationsstränge über das Europäische Parlament auf der einen und die nationalen Parlamente auf der anderen Seite werden hier in den unionsrechtlich geregelten Rechtssetzungsverfahren grundsätzlich zusammengeführt, so daß ein inhaltlicher Widerspruch zwischen dem europäischen und dem national legitimierten Beitrag zur Willensbildung auf Unionsebene kaum praktisch werden kann[79]. Vollkommen ausgeschlossen ist er jedoch nicht, wie der Fall des - vertraglich freilich nicht vorgesehenen - Vetos bei Mehrheitsentscheidungen (Luxemburger Kompromiß, Kompromiß von Ioannina)[80] zeigt.

---

76 EuGHE 1996, 1029 ff. - Brasserie du pêcheur, Factortame.

77 BVerfGE 89, 155/175 ff.; *P. M. Huber*, Das Kooperationsverhältnis zwischen BVerfG und EuGH in Grundrechtsfragen, EuZW 1997, 517 ff.

78 BVerfGE 89, 155/188, 210; für Spanien *A. López Castillo/J. Polakiewicz*, Verfassung und Gemeinschaftsrecht in Spanien - Zur Maastricht-Erklärung des Spanischen Verfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 277/283 ff.

79 So können an den mitgliedstaatlichen Mitwirkungsakt nach Art. 48 [N Abs.1] 3.UAbs. EUV praktisch beliebige verfassungsrechtliche Anforderungen gestellt werden, die vom einfachen Zustimmungsgesetz über ein (materiell) verfassungsänderndes Gesetz gem. Art. 23 Abs. 1 Satz 3 GG bis zum Volksentscheid nach Art. 23 Abs. 1, 79 Abs. 3, 146 GG reichen können; das übersieht *M. Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069/1071 mit seiner Kritik am Verf.

80 BVerfGE 89, 155/184: „Allerdings findet das Mehrheitsprinzip gemäß dem aus der Gemeinschaftstreue folgenden Gebot wechselseitiger Rücksichtnahme eine Grenze in den Verfassungsprinzipien und elementaren Interessen der Mitgliedstaaten."; *P. M. Huber*, Recht der Europäischen Integration, a.a.O., § 2 Rn.15; *R. Streinz*, Die Luxemburger Vereinbarung, 1984.

Festgehalten werden kann jedenfalls, daß es zur Legitimation der europäischen Gemeinschaftsgewalt stets auch des Rückgriffs auf nationale Legitimationsstränge bedarf[81]. Dabei geht es aus europäischer Sicht darum, die nicht ausreichenden Partizipationsmöglichkeiten auf Unionsebene durch nationale zu ergänzen, um durch die Inanspruchnahme beider ein hinreichendes Legitimationsniveau zu erreichen. Die Völker der Mitgliedstaaten müssen den europäischen „Tempel" m. a. W. in dem Maße stützen, in dem dieser (noch) nicht über eigene tragfähige Fundamente verfügt.

bb) Daß nicht nur die unionsrechtlichen Partizipationsmöglichkeiten eines über die nationalen Parlamente vermittelten Legitimationsfundaments bedürfen, sondern auch die demokratische Legitimationsvermittlung und -kontrolle auf der Ebene der Mitgliedstaaten auf eine unionsrechtlich vermittelte Legitimationsabstützung angewiesen ist, wurde bereits dargelegt.

### 2. *Die „legitimationsstützende" Funktion des Europäischen Parlaments als Leitlinie für ein Parteienstatut*

Hat das Europäische Parlament unter dem Blickwinkel des Demokratieprinzips und der demokratischen Mündigkeit des einzelnen somit die Rolle eines „Spielbeins", während die nationalen Parlamente - um im Bild zu bleiben - das „Standbein" darstellen, dann muß sich diese Gewichtsverteilung auch in einem europäischen Parteienrecht widerspiegeln.

Daraus ergeben sich eine Reihe von Konsequenzen, die der Tsatsos-Bericht und die entsprechende Entschließung des Europäischen Parlaments in der Sache durchaus berücksichtigt haben. Zurückhaltung und Augenmaß kennzeichnen beide Dokumente. Indem sie jeden Anschein eines übermäßigen Regelungs- und Machtanspruchs auf Kosten der in den Mitgliedstaaten vorhandenen Parteienstrukturen vermeiden, tragen sie dem Gedanken der Strukturadäquanz des europäischen Parteienrechts grundsätzlich Rechnung. Auf zwei Aspekte sei allerdings hingewiesen:

Parteien auf europäischer Ebene werden, wenn sie ihrem demokratischen Mitwirkungsauftrag gerecht werden sollen, beim gegenwärtigen Stand der Integration immer auch auf der Ebene der Mitgliedstaaten tätig sein müssen[82]. Denn über das Europäische Parlament allein läßt sich angesichts seines (begrenzten) Kompetenzarsenals und seiner sonstigen Ausgestaltung eine effektive Einflußnahme auf die Politik der Union nicht erreichen.

---

[81] *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 87, spricht insoweit von einer „doppelt begründeten Legitimation", die er auf Unionsbürger und Mitglied*staaten* zurückführen will. Wenn der einzelne jedoch der Bezugspunkt demokratischer Legitimation ist, dann ist die Rede von den „Mitgliedstaaten" als Legitimationssubjekt zu ungenau; ähnlich *M. Zuleeg*, Demokratie in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 1993, 1069/1971.

[82] *T. Läufer*, in: Grabitz/Hilf, EUV (1995), Art. 138a Rn. 4 spricht von einer „Verlängerung" und Verkoppelung der nationalen Parteien mit der Ebene der Union.

Zum anderen müssen die Parteien auf europäischer Ebene zwar in der Lage sein, inhaltliche und personelle Politikkonzeptionen für die Union zu formulieren und europaweit zur Wahl zu stellen[83]. Das kann durch wahlrechtliche Vorkehrungen wie eine europaweite 5 %-Klausel, aber auch durch die Politikfinanzierung durchaus befördert werden. Ihre organisatorische Ausgestaltung, ihre innere Ordnung, muß allerdings auf den nationalen Parteien aufbauen und diesen auch de facto den beherrschenden Einfluß in der Partei auf europäischer Ebene sichern[84]. Dem kann etwa durch eine allein nationalrechtlich vermittelte Mitgliedschaft Rechnung getragen werden[85] oder durch eine verbindlich vorgeschriebene kollegiale Führung.

## IV. Die Ermächtigungsgrundlage für ein europäisches Parteienstatut

Der Tsatsos-Bericht und die Entschließung des Europäischen Parlaments datieren noch aus der Zeit vor dem Amsterdamer Vertrag. Sie haben ihre Bemühungen konsequenterweise daran gesetzt, im primären Unionsrecht eine stärkere Akzentuierung der den politischen Parteien zugedachten Rolle zu erreichen, sind damit jedoch nicht durchgedrungen.
Daneben haben sie allerdings Art. 138a a.F. i.V.m. Art. 235 EGV a.F. und - horribile dictu - sogar Art. F Abs. 3 EUV[86] genannt, auf die die für ein Parteienstatut notwendigen Rechtsakte ihrer Auffassung nach gestützt werden könnten.

Das begegnet jedoch Bedenken. Sicher ist zwar, daß Art. 191 [138a] EGV schon wegen der fehlenden Verfahrensvorschriften für sich genommen keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage sein kann. *D. Th. Tsatsos* hält ihn daher zu Recht „nur" für eine inhaltliche Leitlinie für eine - auf andere Einzelermächtigungen zu stützende - Regelung[87].

Berücksichtigt man jedoch, daß die real- wie personalplebiszitäre Komponente des Wahlrechts ohne politische Parteien nicht vorstellbar ist, so wird deutlich, daß das Parteienrecht in erster Linie eine besondere und ganz wesentliche Facette des Wahlrechts ist[88]. So gesehen erlaubt Art. 191 [138a] EGV den Rückgriff auf das in Art. 190 Abs. 4 EGV geregelte Verfahren und eine entsprechende sekundärrechtliche Rechtssetzung[89]. Das hätte im übrigen den Vorteil, daß die Initiative beim insoweit sachnä-

---

83 Zweifelnd *D. Th. Tsatsos/G. Deiner*, in: dies. (Hrsg.), Europäische Politische Parteien, 1998, S. 25.

84 *T. Läufer*, in: Grabitz/Hilf, EUV (1995), Art. 138a Rn. 4.

85 Das übersieht *R. Bieber*, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, 5. Aufl. 1997, Bd. 4, Art. 138a Rn. 9.

86 Zur Problematik dieser Bestimmung BVerfGE 89, 155/194 ff.

87 H. M. *D. Th. Tsatsos*, EuGRZ 1994, 45/46; *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.) GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 13; *T. Läufer*, in: Grabitz/Hilf, EUV (1995, Art. 138a Rn. 4; *R. Bieber*, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, 5. Aufl. 1997, Bd. 4, Art. 138a Rn. 6 f., der eine Kombination mit einer Reihe anderer Normen für möglich hält.

88 Ähnlich *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 13 u. H. a. BVerfGE 89, 155/185; *R. Stenzel*, EuR 1997, 174/182.

89 Im Ergebnis ähnlich *R. Bieber*, in: v. d. Groeben/Thiesing/Ehlermann, EUV/EGV, 5. Aufl. 1997, Bd. 4, Art. 138a Rn. 7; *D. Th. Tsatsos*, Europäische politische Parteien?, EuGRZ 1994, 45/46; *W. Kluth*, Die demokratische Legitimation der Europäischen Union, 1995, S. 64.

heren Europäischen Parlament läge und nicht bei Kommission und Rat. Daß der Rechtsakt dabei der Ratifikation durch die Mitgliedstaaten bedarf, ist angesichts der für die europäische Demokratie zentralen Bedeutung eines europäischen Parteienrechts kein Gegenargument, im Gegenteil. Im übrigen sei an dieser Stelle nur erwähnt, daß auch der vom Parlament favorisierte Art. 235 EGV Einstimmigkeit voraussetzt.

## V. Schluß

Die Rolle der politischen Parteien auf europäischer Ebene hinkt der institutionellen Ausgestaltung des Organisationsgefüges in EU und EG[90] in der Tat spürbar hinterher und ist ein wichtiger Grund für nach wie vor feststellbare Partizipationsdefizite auf europäischer Ebene[91]. Dieses Defizit ist hausgemacht und bedarf - wie das seit Jahrzehnten unvollendete einheitliche Wahlverfahren - dringend der Behebung. Denn nur dann wird die demokratische Legitimationsabstützung durch das Europäische Parlament den Erwartungen gerecht, die sowohl der EUV als auch das GG mit ihr verbinden. Eines großen Wurfes bedarf es dabei nicht, solange die Mitgliedstaaten „Herren der Gemeinschaftsverträge“[92] sind. Ein Anfang ist jedoch überfällig!

---

90 *M. Morlok*, in: Dreier (Hrsg.) GG, Bd. 2, Art. 21 Rn. 13; *V. Neßler*, Deutsche und europäische Parteien, EuGRZ 1998, 191 ff.; *G. Jasmut*, Die politischen Parteien und die europäische Integration, 1995, passim.

91 Siehe dazu *G. Jasmut*, Die politischen Parteien und die europäische Integration, 1995, S. 286 ff.

92 BVerfGE 75, 223/242.

# Bürgerrechte aufgenommen*

Ulf Moritz
wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen

Zugang zu den Parteien umschreibt das Recht des Bürgers, Mitglied einer Partei zu werden. Einschränkungen, Variationen und Negationen sollen aus vier Perspektiven erhellt werden.

## I. Die Bedeutung im parteipolitischen Alltagsgeschäft

Zunächst die allgemein soziologische Perspektive der praktisch-politischen Relevanz.
Ausgehend von der möglichen Rolle des Einzelnen im demokratischen Prozeß läßt sich die Bedeutung einer Problematik auch an den quantitativen Veränderungen dieser Rolle ablesen. Die Zahl der Wahlberechtigten bleibt konstant, die der Wähler nahm etwas zu, auch die Menge der Gewählten bleibt fast unverändert, nur die insgesamten Mitgliederzahlen der Parteien sinken seit Jahren[1]. Zudem bilden sie nur einen Bruchteil von weniger als 3 % der beiden erstgenannten Gruppen[2]. Gegen den Trend - nämlich stagnierende bzw. leicht ansteigende Tendenz können CSU und Grüne verbuchen. Letztere bedienen sich dabei der Strategien von Werbemachern für das Wecken noch nicht wahrgenommener Bedürfnisse. Wem es unter dem Motto „Grüne werben Grüne" gelingt, ein neues Mitglied zu rekrutieren, erhält die Chance mit einem Fahrrad prämiert zu werden.
Allen etablierten Parteien gemeinsam ist die Möglichkeit leicht und mit Lichtgeschwindigkeit per Mausklick einen Aufnahmeantrag zu stellen[3]. Ausführliche Appelle zur Notwendigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Einzugsermächtigungen überlagern ohnehin nur bei CDU und CSU erwähnte inhaltliche Vorgaben wie die Anerkennung von Zielen und die Nichtzugehörigkeit zu anderen Parteien. Solcherart Offerte suggeriert dem Nichtjuristen unter den Bürgern ein weitgehend bedingungsloses Aufnahmebegehren von seiten der Parteien.
Eine Recherche in der Datenbank der Entscheidungen der Parteien-Bundesschiedsgerichte - *die demnächst über das Internet allen Interessierten zugänglich sein wird*[4] - ergab einen unerwarteten Gesichtspunkt. Vielfach stritt man aus Anlaß von Anfechtungen interner Wahlen darüber, ob Bürger

---

* Der Text gibt das auf dem 11. Internationalen Parteienrechtlichen Symposion „Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung - Zugang, Formen und Europäisierung" (Hagen, 13. und 14. November 1998) gehaltene Referat authentisch wieder. Der mündliche Vortragsstil und die Knappheit wissenschaftlicher Herleitungsargumentation wurde bewußt beibehalten, um den Charakter einer Diskussionsgrundlage nicht zurückzunehmen.

1 Vgl. die Erhebungen bis 1995, bei *O. W. Gabriel*, Entwicklung und Sozialstruktur der Parteimitgliedschaften, in: O. W. Gabriel/O. Niedermayer/R. Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 1997, S. 277 (278 ff.); weitere Quellen: Unterrichtung des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien gem. § 23 V PartG, dieser wurde zuletzt für das Jahr 1997 erstattet - BT-Drs. 14/246 v. 23.12.1998. Neueste Zahlen erhält man auf fernmündliche Anfrage in den jeweiligen Bundesgeschäftsstellen oder von Bündnis 90/Die Grünen auf ihrer website.

2 Der gesamte Mitgliederbestand in Parteien ist dabei auf 1,9 Millionen geschätzt.

3 So unter www.cdu.de; www.sozialisten.de (PDS); www.spd.de; www.fdp.de; www.grüne.de.

4 http://www.fernuni-hagen.de/de/law/political-parties.html.

Mitglieder in Ortsverbänden sein dürfen, die nicht ihrem Wohnort entsprechen. Dabei ging es letztlich um das diffizile für unser Herangehen eher abseitige Problem des Wechsels von Ortsverband zu Ortsverband innerhalb der Partei[5].

Die telefonische Nachfrage in Bundes- und Landesgeschäftsstellen stieß auf breites Nichtwissen über die Tätigkeit der Ortsverbände bezüglich der Ablehnung von Aufnahmegesuchen. Von „lange nicht vorgekommen" bis „minimal" reichten die Stellungnahmen[6].

Eine kurze Dokumentation des jüngsten „Übernahmeversuches" der Berliner F.D.P. durch Studenten verdeutlicht dies ebenfalls. Von zirka 2000 Antragstellern wurden 850 aufgenommen und 400 abgelehnt, der Rest meldete sich nicht mehr. Nicht akzeptiert wurden nur, so wörtlich „Leute, die in sorgfältig geführten Gesprächen offen erklärten, die Partei demontieren zu wollen". Das Ziel, die neoliberale Bildungspolitik der F.D.P. in eine sozial-orientierte zu wandeln, wurde toleriert. Und im Falle einer Untergliederung (Ortsverband), die alle Bewerber pauschal zurückwies, machte die Partei sogar von der satzungsmäßigen Besonderheit Gebrauch, diese Antragsteller komplett bundesunmittelbar aufzunehmen[7]. Bei einer jetzigen Mitgliederzahl von 3400 im Landesverband hätten die Alteingesessenen ihre Mehrheit auch bei Integration der Abgelehnten gewahrt. Gerichtliche Verfahren sind hierzu nicht angestrengt worden.

## II. Die Rechtslage mit der Optik der Parteifunktionäre betrachtet

Auf der Suche nach dem Problem des Vortrages haben wir bereits teilweise die zweite Perspektive - den Blickwinkel der politischen Parteien - tangiert. Aus dieser Sicht ergibt sich ebenfalls eine Situation, welche nicht nach Problemlösungen verlangt.

Es gilt § 10 I des deutschen Parteiengesetzes, selbst ein Beschluß in eigener Sache, der wiederum den Satzungen die gewünschte Gestaltung überläßt. Ausdrücklich formuliert § 10 I PartG damit die Entscheidungshoheit der Parteien, die darüber hinaus ihre Motive nicht offenlegen müssen: „Die Ablehnung eines Aufnahmeantrages braucht nicht begründet zu werden." (§ 10 I 2 PartG). Im Einzelnen fordern alle Parteien[8] die geistige Verbundenheit mit ihrem Programm bzw. mit den Zielen ihrer Sat-

---

5 Z.B. Landesschiedsgericht CSU v. 17.05.1985; Bundesschiedskommission (SPD) v. 20.04.1970 - 4/1978/P; F.D.P. Bundesschiedsgericht v. 18.04.1997 - B-14-54/III 96 EA.

6 Die vorwiegend mit realen parteipolitisch intendierten Argumenten unterfütterte wissenschaftliche Auseinandersetzung besitzt für ihre voraussetzungsvollen „Ahnungen" ebenfalls nur zufällig bekanntgewordene Beispiele. Daß dieses rudimentäre Datenmaterial die Relevanz der Rechtstatsache „Aufnahmeverweigerung" einschließlich ihrer Motive und die daraus abzuleitende Effektivität der Rechtsnorm abstützen kann, mutet abenteuerlich an. Vgl. aber *U. Stoklossa*, Der Zugang zu den politischen Parteien, 1989, S. 28 ff., insb. S. 32 „in erheblichem Maße praxisrelevant". Die einzige höchstrichterliche Entscheidung ist BGHZ 101, 193 zugl. NJW 1987, 2503 ff.

7 Vgl. § 3 V Bundessatzung F.D.P.

8 Aus Gründen der Erheblichkeit werden nur die mitgliederstärksten Parteien untersucht. Siehe im Detail die - auch satzungsgenetisch auszuwertenden - Vergleiche bei *S. Magiera*, Der Rechtsanspruch auf Parteibeitritt, DÖV 1973, 761 (762); *F. Knöpfle*, Der Zugang zu den politischen Parteien, Der Staat 1970, 321 (323 ff.); *M. Morlok*, Der Anspruch auf Zugang zu den politischen Parteien, in: D. Merten/R. Schmidt/R. Stettner (Hrsg.), Der Verwaltungsstaat im Wandel, FS Knöpfle, 1996, S. 231 (232 ff.).

zung. Die Zugehörigkeit zu einer anderen Partei steht einer Mitgliedschaft entgegen[9]. Ebenfalls durchgängig ist ein Mindestalter von 16 Jahren.

Zum Verfahren der Aufnahme finden sich unterschiedliche Regelungen. Zuständiges Entscheidungsgremium ist bei der CDU der Kreisverband - konkreter dessen Vorstand; es besteht die Möglichkeit, sich gegen dessen ablehnenden Beschluß an den Landesvorstand zu wenden, der dann endgültig darüber befindet. Ähnlich die Satzungen der CSU und der SPD mit dem Zusatz, daß auch bei Nichtbescheidung innerhalb von 2 Monaten bzw. 4 Wochen der Vorstand der nächsthöheren Gliederungsebene entscheidet. Die SPD bietet zudem mit dem Vorstand des Unterbezirks und dem des Bezirks zwei interne Berufungsinstanzen. Eine Überprüfung des Einspruches des Abgelehnten durch die Mitgliederversammlung der jeweiligen Ebene sehen Bündnis 90/Die Grünen vor. Außerdem ist eine schriftliche Begründung obligatorisch. Noch weitergehend berücksichtigt die PDS Interessen der Bewerber. Diese werden nach 4 Wochen Mitglied, wenn nicht bis dahin Einspruch bei der zuständigen Schiedskommission eingelegt wurde. Die hier einmalige Stellung des Antragenden als Verfahrensbeteiligter vor einem Parteischiedsgericht bewehrt konsequent die Wahrnehmung der ihm zugestandenen Rechtsposition.

Die F.D.P. delegiert die Kompetenz zur Verfahrensgestaltung nochmals an ihre Landesverbände[10]. Auch andere Parteien lassen Spezifizierungen in den Satzungen ihrer Untergliederungen im Rahmen der ranghöheren Vorgaben zu.

Daneben dürfen die im PartG genannten Gründe (§§ 2 I 2, III Nr.1, 10 I 4) nicht vorliegen. Also es muß sich um natürliche Personen handeln, die, wenn sie Ausländer sind, durch ihre Aufnahme die Mitgliedermehrheit der Deutschen nicht brechen und die Partei dadurch nicht zu einer bloßen politischen Vereinigung degradieren. Diese dem herkömmlichen geschlossenen Nationalstaatsdenken entlehnte Einhegung des Parteiwesens gegenüber Ausländern ist für Unionsbürger und im europäischen Maßstab aktiv werdende Parteien durch Art. 138a (191 n.F.) EGV unhaltbar geworden[11].

Das Verbot allgemeiner Aufnahmesperren in § 10 I 3 PartG meint nicht die generalisierend gefaßten Ablehnungsgründe, sondern nur Bestimmungen, nach denen überhaupt niemand aufgenommen wird. Dies darf sich auch nicht aus deren Zusammenwirken ergeben. Eine inhaltliche Aufladung durch eine teilweise Hinzunahme der Diskriminierungstatbestände des Art. 3 III GG verwischt[12] diese Klarheit unnötig. Die Absicht war die biologisch und sozial ererbten Eigenschaften eines Menschen, die na-

---

9 Im PDS-Statut wurde diese Bestimmung erst auf dem 97er Parteitag eingefügt.

10 § 3 I F.D.P.-Satzung, wobei in § 3 I-VI Bundessatzung F.D.P. der Rahmen im Regelungsbereich Mitgliedschaft-Wohnort abgesteckt wird.

11 *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Bd. II, 1998, Art. 21 Rn. 14. Auf Anregung von *P. Schiffauer* sind gegen diese eindeutige Aussage die Gemeinschaftsrichtlinien über das aktive und passive Wahlrecht in der EU zu plazieren, die den Mitgliedsstaaten ermöglichen eine Klausel einzuführen, wonach die Listen für die Wahlen zum Europäischen Parlament höchstens zur Hälfte mit Unionsbürgern aus anderen Mitgliedsstaaten besetzt werden dürfen. Eine Applizierung auf Parteimitgliedschaften ist nicht zwingend, da auch „Ausländerparteien" wohl immer eine geringe aber ausreichende Quote von ihrem Ursprungsland Zugehörigen dennoch mit deutschem Paß Ausstaffierten, als Kandidaten aufbieten kann.

12 *W. Henke*, Die politischen Parteien, 2. Aufl. 1972, S. 90 f.; *Stoklossa*, Zugang (Fn. 6), S. 72 f., der das Diskriminierungsverbot im Verhältnis Partei-Mitgliedschaftsbewerber aus dem demokratischen Entsprechungsgebot des Art. 21 I 3 GG entnimmt.

turgemäß als in der Vergangenheit liegende Tatsachen nicht mehr durch ihm zurechenbares Verhalten änderbar sind, als Sperrklauseln zu unterbinden. Die allgemeine Aufnahmesperre soll auch als Verbot individuell nicht vorwerfbarer Blockaden verstanden werden. Wie darin erfundene Voraussetzungen wie Promotion, Nichtarbeitslosigkeit, Grundbesitz oder eigene Kinder einzuordnen sind, bleibt ungesagt[13].

### III. Die akademischen Positionen

Soeben haben wir bereits die dritte Perspektive - die der Wissenschaft -, welche die beiden ersteren kritisch reflektierend beobachtet, eingenommen. Hierzu muß ich gestehen, daß nahezu alles Erwähnenswerte durch die beiden Dissertationen von Peter Maly-Motta[14] und Uwe Stoklossa[15], sowie durch die Beiträge von Franz Knöpfle[16], Siegfried Magiera[17] und Martin Morlok[18] zusammengetragen und bewertet wurde. Die Kerndiskussion soll im Folgenden gerafft dargestellt werden.

Die Auseinandersetzungen um die Aufnahme beziehen notwendig die Ebene des Grundgesetzes ein. Die in Analyse der verfassungspolitischen Wirklichkeit durchgeführte Exegese und Konkretisierung des Art. 21 GG beschreibt die Parteien als nicht mehr aus dem Regierungssystem herauslösbare Institutionen, die dem Staat nicht lediglich als Subjekte des Privatrechts gegenüberstehen. Sie und ihre Mitglieder genießen eine exquisite Stellung bei der Besetzung des Parlaments. Teilweise als reine „Wahlvorbereitungsorganisationen" bezeichnet[19] erhalten sie durch die Wahlgesetze alleinige Optionen auf Mandate. Nach § 27 BWahlG wird das Vorschlagsrecht für die Landeslisten, also etwa für die Hälfte der Abgeordneten, nur den Parteien zugestanden. Auf weitere Vorteile bei den Direktkandidaturen und bei der Medienpräsenz während des Wahlkampfes sei nur hingewiesen. Ebenso der erhöhte Rang bei ihrer ursprünglichen Funktion des Zusammenschlusses von Volksvertretern zu Fraktionen. Hierüber werden von den Parteien die Spitzen der Exekutive und der Judikative (vgl. § 5 ff. BVerfGG und RichterwahlG) wesentlich kreiert. Ohne die Reihe staatlicher Befugnisse auch nur annähernd zu vollenden, kann festgestellt werden, daß sie durch die Wahrnehmung dieses Hoheitspotentials zwar nicht ihren Rechtscharakter als frei gebildete in der Gesellschaft wurzelnde private Vereinigungen verlieren, aber wohl als *Beliehene*[20] im Verfassungsrecht zu behandeln sind. Die scheinbar fehlende

---

13 Diese mißglückte Regelung wird von der Literatur weitgehend unbeachtet gelassen, was daran liegen mag, daß Deutungsversuche -wie hier - ebenfalls keine sichere Klärung herbeiführen.

14 *P. Maly-Motta*, Sicherung eines freien Zugangs zu den politischen Parteien („Parteibürgerrecht") - § 10 I 3 PartG im Lichte des Art. 21 I 3 GG -, Diss. jur. München, 1972.

15 *Stoklossa*, Zugang (Fn. 6).

16 *Knöpfle* (Fn. 8), Der Staat 1970, 321 ff.

17 *Magiera* (Fn. 8), DÖV 1973, 761 ff.

18 *Morlok*, Anspruch (Fn. 8), S. 231 ff.

19 So u.a. BVerfGE 8, 51 (63); 85, 264 (284); 91, 276 (285). Der gemeinwohlfördernde Klang dieser Typisierung täuscht über die lediglich als Nebenprodukt bei der Verfolgung ureigenster Machtkalküle anfallende „Vorbereitung". „Wahlkampforganisationen" beschreibt ihr Wesen besser.

20 Diese gewagte Übertragung der Rechtsfigur aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht könnte die doch eher lavierende Debatte um die Einordnung der politischen Parteien in Staat oder Gesellschaft auf ein neues Fundament stellen. Vor allem bei dem bisher meist populistischen Ruf nach Inpflichtnahme der „Dinosaurier" wäre dies anzuraten. Gerade diese Stoßrichtung lassen der geistige Urheber (*C.-F. Menger*, AöR 78 (1952/53), 149 [160 ff.]) und seine den singulären öffentlich-rechtlichen Status präferierenden Skeptiker

Normierung der Parteien gegenüber dem Staatsvolk kann bei Ausübung hoheitlicher Aufgaben - wie eben grob skizziert bei der staatlichen Willensbildung - durch die diesen Vorgang betreffenden Bürgerrechte aufgefüllt werden. In Betracht kommt hier ein Status activus des homo politicus aus einer Gesamtschau der Art. 20 I (Demokratie) i.V.m. Art. 3; 20 II 1, 2; 38 GG, der Freiheit der Meinungsäußerung, der Versammlung, der Vereinigung und des Gewissens. Diesem Grundrechtskonvolut sind die Parteien als Beliehene in Erfüllung der ihnen übertragenen Aufgaben verpflichtet. Sie werden in der Verfassung gerade deshalb besonders akzentuiert, weil sie die politischen Teilhaberechte der Bürger sichern sollen, und nicht schlechthin um abgekoppelt selbstzweckgeleitete Existenz- sprich weitgehend inhaltslose Machtinteressen zu verfolgen[21]. In Annäherung des Idealbildes der Demokratie des GG als einer „gemischten Verfassung", die sowohl Elemente der direkten als auch der indirekten Demokratie kumulierend vereint, verkörpern die Parteien beide. Ergänzend zu Schumpeters Aussage, die moderne Demokratie sei nicht Herrschaft durch das Volk, sondern Herrschaft für das Volk[22], wird hiermit eine Herrschaft mit dem Volk beschrieben.

Die subjektiv-rechtliche Komponente des Art. 21 GG[23] (zum Teil nur mit Art. 9 I GG als solche anerkannt) gewährt die Freiheit des Individuums gegenüber dem Staat auf Mitarbeit bei der Verwirklichung der verfassungsrechtlich angelegten und in § 1 I und II PartG ausformulierten Aufgaben. Dies erfordert eine vorherige Aufnahme. Die Ausführungen in § 1 PartG zum Modus der Mitwirkung an der politischen Willensbildung, wie „indem sie insbesondere die politische Bildung anregen und vertiefen, die aktive Teilnahme der Bürger am politischen Prozeß fördern, zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranbilden", stützen dies. Die Partei wird hier nicht in der Rolle einer bewußten Vorhut gewisser Klassen definiert, sondern als zentrales Medium, in dem Bürger als Mitglieder Bürgerinteressen wahrnehmen.

Dem soeben entfalteten Standpunkt werden Rechtspositionen der Partei und ihrer bisherigen Mitglieder entgegengesetzt.

---

(*U. Scheuner*, DÖV 1958, 641 [642] und *K. Hesse*, VVDStRL 17 [1959], S. 11 [40]) unerwähnt. Eine Vergleichbarkeit mit den verwaltungshoheitlich Beliehenen ergibt bestechende Parallelen. Die Parteien nehmen als Glied derjenigen Organisationseinheiten des Verfassungslebens, die sie enumerativ ermächtigt haben, verfassungshoheitliche Kompetenzen als eigene Aufgaben im eigenen Namen wahr. Auch das Ende der Beleihung durch Verlust des Parteistatus wird, wenn aktiv von außen, dann vom Bundes*verfassungs*gericht bewirkt (Art. 21 II GG). Vgl. für das Verwaltungsrecht *R. Stober*, in H.J. Wolff/ O. Bachof/R. Stober, Verwaltungsrecht II, § 104. Der Einwand, der Staat müsse die delegierte Befugnis notfalls auch selbst ausüben können, ist auf seine Plattheit zu verweisen, nämlich, daß eine parlamentarische Parteiendemokratie Parteien benötigt. Das gegenwärtige Staatsmodell ist eben auf eine verfassungshoheitliche Beleihung zugeschnitten.

21 Mögen die politikwissenschaftlichen Ergebnisse der „rational choice" innerhalb ihres Ansatzes als ökonomisches Optimum eine mitgliederverlassene Partei ergeben, so widerspricht dieser Freilauf egoistischer Interessen dennoch der verfassungsrechtlichen Stellung politischer Parteien nach dem GG. Ähnliches ergibt auch die Bestandsaufnahme Elmar Wiesendahls zur Parteienforschung. Sie gelangt für alle drei Paradigmata (Integration, Konkurrenz und Transmission) zu einer Bestätigung der hier gesetzten normativen Grundannahmen, gerade weil sie die Parteien in der Demokratie erfaßt. Vgl. mit vielen weiteren Nachweisen *ders.*, Parteien und Demokratie, 1980, S. 163 ff.

22 *J. Schumpeter*, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl. 1950, S. 406.

23 *G. Haverkate*, Verfassungslehre, 1992, S. 342 ff.; *Morlok* (Fn. 11), Art. 21 Rn. 53, 75; *ders.* noch einschränkend auf Mitglieder, in: D. Th. Tsatsos/M. Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 80 f.

Art. 21 I 2 GG sichert auch die Freiheit der Parteientätigkeit, was Freiheit von äußeren Einflüssen staatlicher Organe voraussetzt. Streng untersagt ist jede staatliche Rechtssetzung, welche die verfassungsgegebene Funktion beeinträchtigt. All diese Rechte dienen aber primär der Funktion, die Teilhabe der Bürger am politischen Prozeß zu gewährleisten. Eine Ausrichtung gegen das Aufnahmebegehren des Bürgers, der gerade die Partei nutzen will, um an der politischen Willensbildung mitzuwirken, steht dazu im Widerspruch. Eine oft proklamierte Kooptationsfreiheit kann im Verhältnis zum Bürger keine Geltung erlangen. Auch drängt der Staat mit einer gesetzlichen Aufnahmepflicht die Parteien nicht von sich aus zu einer Aufnahme bestimmter Schichten in bestimmter Anzahl. Das heißt, er ersetzt nicht die Aufnahme, sondern verleiht jedem Bürger unspezifiziert das Recht auf Mitgliedschaft in der von ihm bevorzugten Partei.

Aus der Eigenschaft der Parteien als Tendenzvereinigung ergibt sich die Erstreckung der Freiheitsgewährung auch auf deren Tendenzfreiheit. Diejenigen, die daraus sogar eine Tendenzreinheit ableiten, springen von der Beziehung Staat-Partei auf die der Partei zum Bürger. Wird eine Reinheit von den Bewerbern verlangt, muß sie zum Vergleich auch in der Partei vorhanden sein. Die Reinheit der Tendenz als variable Angleichung der Überzeugungen von Mitgliedern ist Ausdruck eines zentralistischen Prinzips, das die Bildung von politischen Willen beliebig attackieren kann und somit Art. 21 I 3 GG verletzt. Das gilt auch für das Interesse der bisherigen Mitglieder ihre Gesinnungen von anderen zu trennen, überspitzt formuliert nicht zwangskorporiert zu werden. Diesem Argwohn ist mit dem sich ebenfalls aus der Transformationsfunktion der Parteien ergebenden Selbstverständnis zu begegnen. Als Organisationen, die Einfluß auf die demokratische Willensbildung ausüben wollen, müssen sie auch beeinflußbar sein, was am stärksten durch ihre Mitglieder geschieht. Innerparteilicher Pluralismus mit der Erscheinungsform innerparteilicher Opposition entspricht dem evolutionären Parteientypus des Grundgesetzes, wie er sich in Art. 21 I 3 GG manifestiert.

Die soeben getroffenen Feststellungen zu Art. 21 I 3 GG vermögen auch durch Anerkennung als Individualrecht keine eigenständige Grundlage für ein Eintrittsrecht zu bilden. Das Begehren auf Zugang ist selbst eben nicht die erste Stufe der Mitgliedschaft, sondern ein zeitlich und rechtlich vorausgehender Umstand. Die Entscheidung über einen Aufnahmeantrag dagegen unterliegt dem Gebot des Art. 21 I 3 GG. Dieses verbürgt, wie für alle Beschlüsse, die Möglichkeit eines breit angelegten Diskurses, an dessen Abschluß ein sorgfältig abgewogenes und damit begründetes Ergebnis steht. Weshalb dem Antragsteller diese Informationen verwehrt werden, ist nicht erklärbar. Auch stünde für entscheidungsbefugte Parteimitglieder bei Uneinigkeit der Weg zu einem unabhängigen Gremium - dem Parteischiedsgericht - offen. Dessen rechtliche Bewertung würde bei fehlender Begründung eines Beschlusses eher zugunsten des zwar nicht Verfahrensbeteiligten, aber des doch Betroffenen ausfallen.

Hieran anschließend möchte ich die Verfechter einer Begründungspflicht auf den geringen tatsächlichen Nutzen ihrer Bemühungen aufmerksam machen. Ein solcher Zwang ist notwendiges aber nicht hinreichendes Kriterium einer verfassungsgemäßen Aufnahmeregelung. Prozedurale Direktiven unterliegen der Gefahr inhaltlose Formalismen zu bleiben. Die Begründung mit typisierten, eventuell

obergerichtlich bestätigten Gründen gerät leicht zu einer Begründung ohne Gründe. Dem Recht wird Genüge getan, die Partei hat die Arbeit, dem Abgelehnten bleibt das Papier.

Vielfach wird auch aus anderen Erwägungen die gesetzliche Regelung des § 10 I PartG kritisiert. Die Zulässigkeit einer Ablehnung soll sich am Tatbestand des § 10 IV PartG, der Voraussetzungen für den Ausschluß eines Mitglieds enthält, orientieren. Ein und dasselbe Verhalten kann nicht zugleich einen Ablehnungsbescheid begründen, für den Ausschluß aber nicht genügen, wird behauptet. Die Analogie mißlingt, weil der Blickwinkel auf die Rechtssubjekte nicht vergleichbar ist. Auch wenn mit dem oben begründeten Anspruch quasi eine Anwartschaft auf Aufnahme besteht, die der Mitgliedschaft von der Stärke des Rechtes sehr ähnlich ist, unterscheiden sich doch die Arten der Beurteilung. Das Verhalten des Subjekts wird einmal mehr prognostizierend und einmal mehr rückschauend - auch die positiven Leistungen für die Partei einbeziehend - betrachtet. Es wäre schwierig in Anwendung der übertragenen Kriterien einen vorsätzlichen schweren Satzungsverstoß vorherzusagen.

Der letzte zu behandelnde Ansatz ruft den zivilrechtlichen Charakter der Aufnahme in Erinnerung. Nach § 27 I des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen kann die Aufnahme eines Unternehmens in eine Wirtschafts- oder Berufsvereinigung angeordnet werden, wenn die Ablehnung zu einer unbilligen Benachteiligung im Wettbewerb führt. Hiermit wird das oft gebrauchte Argument - abgelehnte Bewerber sollten eine eigene Partei gründen - sogar für den freien Wirtschaftsmarkt als untauglicher Ausweg deklariert. Die Anspielung auf die Monopolsituation der etablierten Parteien vermag wegen der normenhierachischen Gleichwertigkeit die speziellere Regelung des Parteiengesetzes nicht zu tangieren. Denn Parteienrecht ist mit den Worten Konrad Hesses „materielles Verfassungsrecht“[24].

*Ergebnis:* § 10 I PartG verstößt gegen die Verfassung und ist somit nichtig.

Die Mehrzahl der Befürworter eines Aufnahmeanspruches gelangen in der letzten Konsequenz zu weitgehenden Einschränkungen dieses Rechts. Einesteils wird eine Begründungspflicht als ausreichend angesehen[25], andernteils werden eine Vielzahl von Fallgruppen gebildet, in denen die Aufnahme verweigert werden darf[26]. Das führt zu der unbefriedigenden Situation der faktisch äußerst schwierigen Um- und Durchsetzung einer Aufnahmepflicht aus eben genannten Gründen. Die Effektivität einer solchen Lösung ist fragwürdig.

## IV. Ein weiterer theoretischer Einwurf

Die vierte Perspektive - meine eigene - konnte die vorgegebene Reihenfolge ebenfalls nicht abwarten und schlug sich bereits in den Bewertungen der Standpunkte nieder. Sie ist bemüht einen verfassungsrechtlich adäquaten und handhabbaren Vorschlag zu unterbreiten.

---

[24] *K. Hesse*, 30 Jahre Parteiengesetz, in: D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), 30 Jahre Parteiengesetz, 1999, S. 38 (43). Zu entnehmen ist diese Formel schon aus seiner Analyse zur verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien, *ders.*, VVDStRL 17 (1959), 11 (24 ff.).

[25] *Knöpfle* (Fn. 8), Der Staat 1970, 345 f.; *Morlok*, Anspruch (Fn. 8), S. 260 ff., 271.

[26] *Knöpfle* (Fn. 8), Der Staat 1970, 342 ff.; *Maly-Motta*, Sicherung (Fn. 14), S. 105; *Morlok*, Anspruch (Fn. 8), S. 264 ff.

Um dem eigentlichen Anliegen einer effektiven politischen Teilhabe des Bürgers effizient gerecht zu werden, bedarf es der Ausgestaltung eines Zugangsrechts, dem diese Intention der mittelbaren Demokratie zugrunde liegt[27]. Wichtigste Quelle der politischen Willensbildung und -verwirklichung ist in einer parlamentarischen Demokratie die Legislative. Deshalb kann die zwingende Folge eines aus dem politischen Teilhaberecht des Bürgers begründeten Aufnahmeanspruches nur ein solcher gegenüber parlamentarisch vertretenen Parteien sein[28]. Ein Zugangsrecht besteht jeweils nur dort, wo Wirkungskreise des Antragstellers, der Partei und der parlamentarischen Vertretung örtlich übereinstimmen z.B. bei Bundestagsparteien in der gesamten BRD; hinsichtlich der DVU dagegen nur in Sachsen/Anhalt.

Auch wenn mit der Mitgliedschaft nur in seltensten Fällen ein Mandat einhergeht, kann mittels der inneren demokratischen Strukturen (Art. 21 I 3 GG) der Wille des Individuums in die Beschlüsse der entsprechenden Parteiorganisation und darüber vermittelt in die Entscheidungserwägungen der Parlamentarier Eingang finden. Der normale Lobbyismus spezieller Interessengruppen bietet im Gegensatz zur Partei nur die Bündelung und Weitergabe selektiver Inhalte, was bei einem breiteren Spektrum an zu verfolgenden Interessen für das Individuum ein Engagement in verschiedensten Gruppierungen verlangte - also einen unverhältnismäßig großen Aufwand.

Einschränkungen sind auch meinem Modell nicht fremd.

Die Voraussetzung der Akzeptanz von Programm und Satzung durch den Bewerber bleibt in der Hoffnung auf inhaltliche Differenziertheit der Parteien bestehen. Der Satzungsinhalt darf allerdings in Reaktion auf den allgemeinen Aufnahmeanspruch nicht zu einer allgemeinen Aufnahmesperre geraten (§ 10 I 3 PartG). An dem erklärten Willen ist mangels einer objektiven Nachprüfbarkeit des forum internums nicht zu zweifeln. Demnach dürfen Tatsachen der Vergangenheit - bis auf die in §§ 2 I 2, III Nr. 1, 10 I 4 PartG genannten - keine Berücksichtigung bei der Einschätzung einer künftigen Betätigung finden. Auch das Vorliegen der Voraussetzungen für einen unmittelbar erfolgenden Ausschluß (§ 10 IV PartG) - etwa in Anbetracht des Vorverhalten während der Aufnahmephase oder während einer früheren Mitgliedschaft in derselben Partei - verhindert eine Aufnahme nur dann, wenn der Rechtsschutz gegen die Ablehnung dem gegen den Ausschluß entspricht. Den Parteien steht in Notfällen neben dem einstweiligen Rechtsschutz schon jetzt die sofortige Vollziehung des Ausschlusses (§ 10 V 2 PartG) zur Verfügung.

Weiterhin steht dem das Aufnahmerecht für die Dauer einer jeweiligen Legislaturperiode nicht zu, der eine Partei durch Austritt oder Ausschluß verlassen hat. Mißbräuchliches Parteihopping soll den auch als dauerhafte Personenverbindung agierenden Parteien erspart bleiben. Damit ist wie bei den sonstigen Einschränkungen nichts über die generelle Beteiligungsmöglichkeit am politischen Wil-

---

27 So auch der Ansatz bei *Maly-Motta*, Sicherung (Fn. 14), S. 72 ff.; und die Überlegung bei *Morlok*, Anspruch (Fn. 18), S. 249 f.

28 In dieser Spezifizierung schon in den Vorauflagen *E. Stein*, Staatsrecht, 16. Aufl. 1998, § 16 III; *H. J. Schröder*, Die Kandidatenaufstellung und das Verhältnis des Kandidaten zu seiner Partei in Deutschland und in Frankreich, 1971, S. 67 Anm. 43; *Magiera* (Fn. 8) DÖV 1973, 767.

lensbildungsprozeß ausgesagt. Allein der heutige status quo wäre auf begrenzte Zeit wiederhergestellt.

Die stärkste Einschränkung besteht in der Nichtgeltung des Rechtes auf Zugang gegenüber nicht parlamentarisch vertretenen Parteien. Die Ungleichbehandlung ist zunächst in Relation zum Bürger zu betrachten. Sein Aufnahmeanspruch ist wegen fehlender effizienter Teilhabe an der politischen Macht schwächer. Zugleich wird damit ein Schutzschild gegen (oft behauptete) Unterwanderungsversuche errichtet. Das politische Teilhaberecht der Bürger wird verringert, um das politische Teilhaberecht anderer Bürger zu schützen. Letztlich resultiert die Unterscheidung aus den Sperrklauseln des Wahlrechts. Die Mitarbeit in einer außerparlamentarischen Partei kann aus bestimmten politischen Neigungen heraus angestrebt werden. Diese allein begründen aber auch gegenüber parlamentarisch vertretenen Parteien keinen Aufnahmeanspruch. Was zählt ist nur der Wille auf effektive politische Teilhabe, der sich wie dargestellt maßgeblich über die Parlamentsparteien durchsetzt.

Diese überängstliche Reduzierung des allgemeinen Aufnahmeanspruches ist theoretischen Einwänden geschuldet, die den Querulanten an die Wand malen, um aufgeteilte Machtressorts zu verteidigen. Die politische Wirklichkeit bedarf dessen nicht.

Zusammenfassend kann festgestellt werden: Der nachgewiesene Aufnahmeanspruch gegenüber parlamentarisch vertretenen Parteien wird mit seiner geringen praktischen Relevanz trotz zu verändernder Rechtslage keine Nachteile für die politischen Parteien zeitigen.

Ich möchte diesen Beitrag als kleinen Schritt auf dem Weg von einer rein institutionellen Parteiendemokratie hin zu einer mitgliederstarken Parteiendemokratie verstanden wissen. Wer als Partei Bürgerrechte tatsächlich ernst nehmen will, muß auch bereit sein, sie aufzunehmen - die Bürger und ihre Rechte.

# Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung[1]

Prof. Dr. Martin Morlok, Hagen

## I. Das Thema „Mitgliedschaft" im Zusammenhang der Beziehungen der politischen Parteien

1. Im Gegensatz zu anderen Themen des parteienrechtlichen Symposions wenden wir uns dieses Mal den politischen Parteien nicht als korporativen Akteuren des politischen Prozesses zu, sondern stellen die Optik schärfer: Die Parteien werden dekomponiert, unser Interesse gilt den Handelnden und ihren Handlungen *in* den politischen Parteien. Die „Helden" dieser Tagung sind die Mitglieder.

Wir wenden uns also dem *Binnenbereich* der politischen Parteien zu, und zwar unter besonderen Fragestellungen.

2. *„Mitgliedschaft"* ist dasjenige wissenschaftliche Konzept und auch diejenige rechtliche Kategorie, durch welche der Binnenbereich der Parteien rechtlich strukturiert wird. Die „Mitgliedschaft" ist ein Sammelbegriff für das Problemfeld des innerparteilichen Geschehens. Glücklicherweise ist er sowohl für die realwissenschaftliche Analyse wie auch für die rechtliche Beurteilung verwendbar, weil er wesentlich in beiden wissenschaftlichen Disziplinen gleich verwendet wird. Verschiedene Einzelprobleme unter diesem Sammelthema zu erörtern, so die Hoffnung der Veranstalter, wird sich als fruchtbar erweisen.

3. Politische Parteien lassen sich verstehen als in *vier Beziehungen* eingestellt[2]. Diese vier Beziehungen bezeichnen die wesentlichen Problemdimensionen des Parteilebens und dementsprechend auch des Parteienrechts. Im einzelnen geht es um

a) Die Beziehungen zwischen Partei und Staat. In rechtlicher Hinsicht gilt es hier die *Freiheit* der Partei und ihrer Tätigkeit zu sichern.[3] Die demokratischen staatlichen Rezeptionsstrukturen bilden den letztlichen Zielbereich der Parteiaktivitäten. Die Eigenarten dieses Zielbereiches bestimmen auch die *Erfolgsbedingungen* der Parteien. Gefordert ist hier u.a. sachkundiges, professionelles, bisweilen auch rasches Handeln[4].

b) Sodann steht jede Partei in Beziehungen zu den anderen Parteien. Dieses Verhältnis ist ein Konkurrenzverhältnis. Die Aufgabe des Rechts ist es hier, durch die Gewährleistung der *Chancengleich-*

---

[1] Einführung in das Thema des 11. Parteienrechtlichen Symposions, das in Hagen am 13./ 14. November 1998 stattfand. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

[2] Zur folgenden Entfaltung der verschiedenen Regelungsdimensionen des Parteienrechts, s. *M. Morlok*, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1990, S. 695 (722 ff.).

[3] Dazu *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 49-71.

[4] *W. Streeck*, Vielfalt und Interdependenz, KZfSS 39 (1987), 471 (besonders 473 f.).

*heit* einen fairen und offenen Wettbewerb zu installieren.[5] Auch dieser Wettbewerb zwischen den Parteien kennt eigene Erfolgsbedingungen. Insbesondere auf die Geschlossenheit des Erscheinungsbildes wird Wert gelegt.

c) Jede Partei steht auch in Beziehung zu den gesellschaftlichen Kräften, ihren Förderern, ihren gesellschaftlichen Antriebskräften und Ressourcen. Durch die Gewährleistung von *Öffentlichkeit* will das Recht die Informationsmöglichkeiten des Publikums sichern:[6] Der Bürger soll wissen, woran er mit einer Partei ist, damit er sich tatsächlich für eine Partei seiner eigenen Interessen und Überzeugungen entscheiden kann und nicht - aufgrund falscher Vorstellungen - gegen seine eigenen Intentionen handelt. Unter Gesichtspunkten des Erfolges der Partei geht es bei der Öffentlichkeitsorientierung um die von ihr anzusprechenden Interessengruppierungen, um die Gewinnung von Sympathisanten und Wählern und natürlich auch um die Rekrutierung von Mitgliedern.

d) Die vierte wesentliche Beziehung des Parteigeschehens ist diejenige der Partei zu ihren Mitgliedern. Wenn wir uns im Verlauf dieser Tagung näher mit der Mitgliedschaft beschäftigen wollen, sollte darüber nicht gänzlich vergessen werden, daß es neben der Mitgliedschaftsbeziehung auch die genannten anderen Beziehungsfelder gibt, auf denen sich eine Partie bewähren muß. Von dort her ergeben sich restriktive Bedingungen für die Ausgestaltung der Mitgliedschaft.

## II. Rechtliche Vorgaben für die Ausgestaltung der Mitgliedschaft

Zunächst gilt es, sich kurz den *rechtlichen Vorgaben* für die Ausgestaltung der Mitgliedschaft zuzuwenden. Hier ist auf zweierlei hinzuweisen:

1. Mit Dimitris Tsatsos ist zunächst festzuhalten, daß das Parteienrecht auszugehen hat von der grundgesetzlichen Erwartung, daß die Parteifunktion erfüllt werde.[7] Art. 21 I 1 GG geht von einem effizienten Parteiwesen aus, das Denken des Parteienrechts muß hier ansetzen.[8] Auch die Mitgliedschaft muß also dazu beitragen, ein wirksames Parteileben zu ermöglichen.

Im einzelnen wäre nun herauszuarbeiten, was dies unter unseren - gegenüber früheren auch gewandelten - Umständen bedeutet. Im Grunde sind dabei zwei Komplexe anzusprechen: Zum einen müssen die Parteien in die Lage versetzt werden, ihre Ziele zu entwickeln und - im Wettbewerb mit ande-

---

5 Zu diesen Fragen *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 72 -104.

6 *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 105-114.

7 *D. Th. Tsatsos*, Rechtsvergleichende Ausblicke: Die Stellung der politischen Parteien in Verfassungsgefüge, in D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1990, S. 757 (760 ff., deutlich etwa 773: Verfassungsrechtliche „Wirkungserwartungen" gegenüber den Parteien); ders., Europäische Politische Parteien, EuGRZ 1994, 45 ff., auch in ders., Verfassung - Parteien - Europa : Abhandlungen aus den Jahren 1962 bis 1998/1999, S. 621 (bes. 629).

8 *D. Th. Tsatsos/ M. Morlok*, Parteienrecht, 1982, 1 ff; *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 19 ff.

ren Parteien - durchzusetzen. Neben der *Zielverwirklichung* ist aber auch immer eine ganze Reihe von Aktivitäten erforderlich, damit die Partei als solche überlebt, damit das Parteileben weiter geht, damit die Mitglieder aktiv bleiben. Auch diese Notwendigkeiten der sogenannten *Überlebensaktivitäten* muß das Mitgliedschaftsrecht in den Blick nehmen.

2. Die rechtlichen Gewährleistungen für die Beziehung der Parteien zum Staat, zu anderen Parteien und gegenüber der Gesellschaft begründen zusammengenommen den von Konrad Hesse herausgearbeiteten Status der Freiheit, der Gleichheit und der Öffentlichkeit der Parteien.[9] Sie sollen auf ihren Bereichen ein funktionsfähiges Parteiwesen sichern.

3. Wenn man nun Konrad Hesse weiter folgt und seine letztes Jahr an diesem Ort dargestellte These aufnimmt,[10] wonach das Recht der politischen Parteien wesentlich Verfassungsrecht sei, so ist auch für den Binnenbereich, also für das Mitgliedschaftsrecht, vom Grundgesetz auszugehen. Die in Art. 21 I 3 GG ausgesprochene Verpflichtung der Parteien auf die demokratischen Grundsätze, bildet gemäß diesem Ausgangspunkt dann die entscheidende rechtliche Vorgabe für die Gestaltung des Mitgliedschaftsrechts.

Meine Aufgabe an dieser Stelle ist es nicht, das Mitgliedschaftsrecht von dieser Vorgabe her zu entfalten. Ich möchte aber auf die Bedeutsamkeit des Gebots der innerparteilichen Demokratie für das Mitgliedschaftsrecht hinweisen. Wenn man nämlich das Verfassungsgebot und das Mitgliedschaftsrecht zusammenführt, so bedeutet dies in der Konsequenz, die innerparteiliche Demokratie nicht mehr (nur) als objektiv-rechtliche Norm zu sehen, welche die innerparteiliche Organisation strukturiert und das innerparteiliche Verfahren mindestens teilweise determiniert; die *innerparteiliche Demokratie* wird vielmehr darüber hinaus wesentlich auch verstanden als Bündel *subjektiver Rechte*: nämlich als Ensemble von Mitgliedschaftsrechten! Demokratie wird damit zum individuellen Recht jedes Mitgliedes. Das hat unter anderem den Vorteil, daß die demokratischen Gehalte individuell einklagbar sind.[11]

Die innerparteiliche Demokratie hängt dabei mit der Parteifunktion zusammen. Die Aufgabe der Parteien, die Interessen und Überzeugungen der Bürger in den politischen Entscheidungsprozeß einzuspeisen, kann nur dann angemessen verwirklicht werden, wenn die Partei intern für diese Eingaben sensibel und durchlässig ist. Parteiinterne Demokratie bildet also keinen Gegensatz zur Erfüllung der Parteifunktionen, sondern ist deren notwendige Voraussetzung.[12] Daß im Verhältnis zu anderen Par-

---

9 *K. Hesse*, Die verfassungsrechtliche Stellung der Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), 11ff. (27ff.); *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Aufl. 1995, Rn 172 ff.

10 *K. Hesse*, 30 Jahre Parteiengesetz - Zum Stand der Parteienrechtswissenschaft in Deutschland, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Heft 7, 1997, 7 ff.

11 *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 124 ff.

12 *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 115 ff.

teien aus parteiinterner Demokratie durchaus Wettbewerbsnachteile entstehen können, daß jedenfalls solche in der Praxis immer wieder befürchtet werden, steht dabei auf einem anderen Blatt.

### III. Faktische Bedeutung und Probleme der Parteimitgliedschaft

1. Die Ausgestaltung der Mitgliedschaft strukturiert, formt und schafft die *Bedingungen des Handelns in den politischen Parteien*. Wenn die Bedingungen, unter denen wir handeln, wesentliche Faktoren zu Bestimmung unseres Handelns sind, dann sind die Mitgliedschaftsformen eben prägend, aber auch limitierend für die Mitwirkungsformen innerhalb einer Partei, in der Folge auch für die Mitwirkungsbereitschaft der Bürger in einer Partei und die Mitwirkungsinhalte in den politischen Parteien.

Das, was wir vom innerparteilichen Geschehen erwarten dürfen, wird also auch gesteuert von der Ausgestaltung der Mitgliedschaft. Daß daneben andere Faktoren eine Rolle spielen, die allgemeinen gesellschaftlichen Umstände, die (politische) Sozialisation der Mitglieder, gar der Zeitgeist, ist nur selbstverständlich.

2. Für die *politischen Parteien* stellen sich die Mitglieder als Ressourcen dar und die Mitgliedschaft insofern als Quelle von Ressourcen. Von den Mitgliedern erhalten die Parteien wesentliche Leistungsbeiträge.[13] Dazu zählt verschiedenes:

a) Zu nennen sind zunächst die finanziellen Beiträge, also die Mitgliedschaftsbeiträge im technischen Sinne.

b) Darüber hinaus zu erwähnen sind die Sachbeiträge in verschiedener Hinsicht, Arbeitsleistungen (das berühmte „Plakatekleben" sei hier genannt), innerparteiliche Organisationstätigkeit, die Mitwirkung bei werbender Aktivität nach außen usw.

c) Die Mitglieder besorgen aber auch - so jedenfalls die demokratische Idee[14] - den eigentlichen politischen Input in Gestalt von Ideen, politischen Zielen, Interessen, für welche sich die Partei stark machen soll. Der eigentliche Stoff der Politik wird den Parteien durch die Mitglieder vermittelt.

---

[13] *O. Niedermayer*, Innerparteiliche Demokratie, in: ders./ R. Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, 1993, 234 ff.

[14] Tatsächlich stellt sich die Situation komplizierter dar. Der „offizielle" Kommunikationskreislauf des politischen Systems, der von der normativen Vorstellung der politischen Willensbildung von unten nach oben geprägt ist, wird durch einen Gegenkreislauf konterkariert. Unter den Bedingungen der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung und der daraus resultierenden Komplexität resultiert ein kognitiver Vorsprung der staatlichen Administration wie des Parteiapparates, der unmittelbar zu Machtzuwachs und kommunikativen Eigenleben führt. S. bereits *N. Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, 45 ff.

d) Die Mitglieder stellen das notwendige Personal für die Parteien, einerseits um die innerparteilichen Ämter zu besetzen, andererseits aber auch, um mit Kandidaten an den Wahlen zu staatlichen Positionen teilnehmen zu können.

e) Die Mitglieder bilden auch - über parteiorganisierte Veranstaltungen (beispielsweise Infostände) hinaus - Sprachrohre der Parteien in den gesellschaftlichen Bereich hinein. Die alltägliche Präsenz in den verschiedensten Lebenszusammenhängen, die Äußerung von politischen Auffassungen, die Abgabe von Werturteilen - all dies erhält eine Partei im Bewußtsein der Bevölkerung und stärkt dort ihre Position. Zugleich dienen die Mitglieder als Wahrnehmungsorgane, um Befindlichkeiten, um Wünsche und Probleme aufzunehmen und über die eigene Partei in den politischen Prozeß einzuspeisen. Mitglieder sind also nicht nur Sprachrohre, sondern auch Hörrohre der Partei gegenüber der Gesellschaft.

f) Insgesamt sind Mitglieder schlicht notwendig als solche, damit überhaupt Parteien bestehen, damit ein Parteileben stattfinden kann. Es bedarf sogar einer Mindestanzahl von Mitgliedern, damit über die Fläche des Landes hin die kritische Masse für lokale Organisationen entstehen kann. Viele Parteien kennen die Schwierigkeit, in einem Diasporagebiet Fuß zu fassen. Ohne eine Mindestanzahl von Mitgliedern ist ein Parteileben schlecht zu entfalten, bei einer zu geringen Zahl von Leistungsträgern werden die Aktivisten durch den erforderlichen großen Einsatz schnell überfordert.

Zusammengenommen: Die Mitglieder bilden die wesentliche Quelle des Inputs der Parteien. Wenn der Vollständigkeit halber noch auf die staatliche Parteienfinanzierung hingewiesen wird, so ist auch diese über die relative Obergrenze an die Mitgliederbeiträge gekoppelt: Nach § 18 V PartG darf die Höhe der staatlichen Finanzleistungen die Summe der selbsterwirtschafteten Einnahmen nicht übersteigen. Auch wirken sich die finanziellen Leistungen der Mitglieder nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG direkt auf die staatliche Finanzierung aus. Auch die Staatsfinanzierung ist mithin abhängig von den Leistungen der Mitgliedschaft.
Aus der Mitgliederschaft kommen somit wesentliche Ressourcen der Parteien. Deswegen gilt es, die Mitgliedschaft als Quelle des Inputs zu pflegen, zu erhalten und zu fördern. Für die Parteien ist es ein ständiges Problem, die Parteiarbeit attraktiv zu machen, die Mitgliedschaft als reizvoll darzustellen. Dies ist aus der Sicht der Parteien das Grundproblem im Hinblick auf die Mitgliedschaft.

3. Richten wir jetzt den Blick auf - potentielle - Parteimitglieder, was bewegt diese zum Eintritt in eine Partei, was kann sie dazu führen, sich dort aktiv zu betätigen?

Parteien sind Organisationen, die auf *freiwilliger* Mitgliedschaft[15] beruhen. Man tritt nur dann in eine Partei ein, wenn es hierfür hinreichende Beweggründe gibt. Den Bürgern muß es sich als attraktiv darstellen, die Mitgliedschaft zu erwerben und auch diese Rolle aktiv zu spielen[16]. Unter den *Mitgliedschaftsmotiven*[17] ist zunächst der Wunsch zu nennen, politisch mitzubestimmen, die Politik nach eigenen Vorstellungen zu beeinflussen, für die Durchsetzung eigener Interessen zu kämpfen. Diese Ziele sollen als politische Ambitionen oder als „politischer Ehrgeiz" bezeichnet werden.
Ehrlicherweise muß man aber auch berufliche Vorteile nennen, die mit einer Parteimitgliedschaft angestrebt werden können. Ämterpatronage im Bereich des öffentlichen Dienstes, aber auch Auftragspatronage - der Malermeister, der städtische Aufträge erwartet oder der Notar, der zur Beurkundung von Grundstücksgeschäften herangezogen werden möchte, sollen dafür stehen. Persönlicher Ehrgeiz und persönliche Eitelkeit sind menschliche Motive, die auch eine Mitwirkung in Parteien tragen können. Erfolg vor anderen, das Erreichen von Ämtern in der Partei und auch im staatlichen Bereich kommt solchem Ehrgeiz entgegen und befriedigt Prestigebedürfnisse. Nicht vernachlässigt werden dürfen schließlich auch soziale Bedürfnisse, wie sie auch das Vereinsleben in anderen Vereinen anspricht. Geselligkeit, Vertrautheit und was noch dazu gehört, spielen in Parteien eine nicht zu unterschätzende Rolle. Der Parteitag besteht nicht nur aus den Debatten des Tages, sondern auch aus dem geselligen Abend.

4. Die Gewinnung von Mitgliedern und deren Motivierung zu aktiver Mitwirkung hat sich nun in den letzten Jahren als zunehmend schwierig erwiesen.[18] Einige gesellschaftliche Tendenzen haben die Bereitschaft der Bevölkerung, sich in der überkommenden Weise in Vereinen zu betätigen, gesenkt. Stichwortartig seien genannt, die Auflösung sozialer Milieus, eine Abschwächung ideologischer Bindungskräfte,[19] die oft berufene Individualisierung mit den verschiedenen Ansprüchen in ihrer Folge, ein gewachsenes Freizeitbedürfnis, das von Einrichtungen der Freizeitindustrie befriedigt wird („Erlebnisgesellschaft"[20]). Wir beobachten eine Servicehaltung, wonach man Leistungen erwartet, aber selbst nicht mehr dazu bereit ist, sich unentgeltlich anzustrengen. Die Ansprüche auf Verbindlichkeit und Regelmäßigkeit, die mit einem Vereinsbeitritt verbunden sind, werden gescheut. Man sucht das

---

15 Dazu *S. H. Barnes*, Party Democracy, 1967, S. 6 ff., 112 ff.; *M. Morlok*, Rechtsvergleichung und politische Parteien, in: D. Th. Tsatsos/D. Schefold/H.-P. Schneider (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, 1990, S. 695 (734).

16 Siehe dazu *O. Niedermayer*, Innerparteiliche Partizipation, 1989; *ders.*: Innerparteiliche Demokratie, in: O. Niedermayer/R. Stöss (Hrsg.), Stand und Perspektiven der Parteienforschung in Deutschland, 1993, 230 (244 ff.) m.w.N.; *M. Th. Greven*, Parteimitglieder, 1987; *U. Wehrhöfer*: Die Mitgliederpartei der Zukunft, in: E.-M. Walsken/ U. Wehrhöfer, Mitgliederpartei im Wandel, Münster 1998, 217 ff.; *R. Wildenmann*, Volksparteien- Ratlose Riesen?, 1989, 121 ff.

17 S. dazu auch die Skizze bei *M. Morlok*, Der Einspruch auf Zukunft zu den politischen Parteien, in: Festschrift für Franz Knöpfle, 1996, S. 231 (235 ff.).

18 *R. Wildenmann*, Volksparteien-Ratlose Riesen?, 1989, 9-43; U. v. Alemann/ R.G. Heine/ J. Schmid, Parteien im Prozeß der Modernisierung, in: E.-M. Walsken/ U. Wehrhöfer, Mitgliederpartei im Wandel, Münster 1998, 1 ff.; M. Küchler, Staats-, Parteien- oder Politikverdrossenheit?, in: J. Raschke (Hrsg.), Bürger und Parteien , 1982, 39-54.

19 *M. Th. Greven*, Parteimitglieder, 1987, 124 ff.

20 *G. Schulze*, Die Erlebnis-Gesellschaft, 1992.

Sportstudio auf - und wird nicht mehr Mitglied im Sportverein. Zwar ist die Bereitschaft zu - auch idealistischem - Engagement durchaus vorhanden, vielleicht sogar in stärkerem Ausmaß als ehedem, Greenpeace und ähnliche Organisationen zeugen davon; es hat aber einen Formwandel des Engagements stattgefunden,[21] eine lustbetonte, kurzfristige Aktivität ist gefragt, nicht die pflichttreue Partei - „Arbeit" - wie sollte Arbeit in der Freizeitgesellschaft attraktiv sein?

All dies ist in der sozialwissenschaftlichen Literatur beschrieben. Entsprechend diesen allgemeinen Tendenzen ist auch die Zahl der Parteimitglieder in den letzten Jahren gesunken. Es wird Klage geführt darüber, daß wir auf dem Weg zu einer „Zuschauerdemokratie"[22] seien. Von seiten der Erfolgsbedingungen des Parteienwettbewerbs her gibt es weitere Impulse, die der klassischen Mitgliederbetätigung in den Parteien entgegenwirken.

So spielt die zunehmende Bedeutung des Medieneinflusses für die politische Gestaltung eine Rolle in der Weise, daß sie auf seiten der Parteien zu einer wachsenden Inszenierung der Parteitätigkeiten führt, was die ungebundenen Handlungsmöglichkeiten der Parteimitglieder einschränkt. Die Tempoanforderungen in einer dynamischen Welt steigen, so daß oft nur professionelle Akteure in den Parteien ihnen gerecht werden können. Überhaupt verlangt eine zunehmend kompliziertere Welt ein erhöhtes Maß an Fachwissen, aber auch Lernfähigkeit, und macht damit das erfolgreiche politische Agieren schwieriger. Die Neigung, die Politik den Profis zu überlassen, hat damit also auch durchaus Gründe in der Sache selbst.

5. Der Zielbereich der politischen Parteien war traditionell die nationalstaatliche Politik. Im Zuge der fortschreitenden *europäischen Einigung* wurde über den bisher bestehenden Etagen ein neues Obergeschoß eingezogen. Diese europäische Ebene der Politik stellt eine zusätzliche Arena dar, welche aber anderen Regeln als den nationalen gehorcht, insbesondere nur in sehr begrenztem Maße demjenigen der parlamentarisch zentrierten Politik. Dieser neu entstandene politische Bereich wird bisher nur in begrenztem Ausmaß parteipolitisch bestimmt - entsprechend der Begrenztheit der Befugnisse des Europäischen Parlamentes nimmt dies nicht Wunder, sind doch die Parteien als Begleiterscheinungen der Parlamente entstanden[23]. In welcher Weise parlamentarische Politik und gouvernementale Politik über die Mitgliedsstaaten zusammenwirken und parteipolitisch beeinflußt werden, das ist derzeit in lebhafter Entwicklung. Das Recht hat mit Art. 138 a EGV (Art. 191 n.F.) den Parteien eine Rolle bei der europäischen Einigung und bei der Artikulation des politischen Willens der Bürger zuerkannt, die aber noch der Ausgestaltung bedarf.[24] Welche Formen der Parteiorganisation und welche Gestaltungen der Mitgliedschaft für diese neue Situation angemessen sind, muß sich erst im praktischen Vollzug und in anzustellender theoretischer Reflexion herausstellen.[25]

---

21 *J. v. Soosten*, Stichwort Wohlfahrtspluralismus - Das soziale Kapital der Gesellschaft und der Formwandel der Solidarität, in: ZEE 1997, 40-48.

22 *R. Wassermann*, Die Zuschauerdemokratie, Düsseldorf 1986.

23 *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz - Kommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 4 m.w.N.

24 *M. Morlok*, in: H. Dreier (Hrsg.), Grundgesetzkommentar, Band 2, 1998, Art. 21 Rn. 13 f. m.w.N.

25 S. insb. *D. Th. Tsatsos/ G. Deinzer* (Hrsg.), Europäische Politische Parteien, Baden- Baden 1998; *D. Th. Tsatsos*, Europäische Politische Parteien?, in: ders., Verfassung - Parteien - Europa, Baden- Baden

Jedenfalls ist mit der europäischen Ebene ein völlig neues Feld der Parteibetätigung eröffnet, auf dem noch viel Arbeit zu verrichten ist.

Bislang jedenfalls ist die Beeinflussung der Politik auf der europäischen Ebene durch die Parteien eher randständig, im innerparteilichen Willensbildungsprozeß ist die europäische Politik kaum abgebildet. Es fehlt sozusagen ein innerparteiliches Äquivalent zu Art. 23 GG, deren Einfluß des Bundestages und des Bundesrates auf diesen Politikbereich sicherstellen soll. Ebenso ist auf Art. 45 GG als einen Pflichtausschuß hinzuweisen.

## IV. Konkordanz zwischen Parteiinteressen und Mitgliedschaftsmotivationen durch neue Formen der Mitgliedschaft?

1. Die Anforderungen, die in den verschiedenen Beziehungsfeldern an die Parteien gestellt werden, lassen sich nicht ohne weiteres miteinander vereinbaren, es kommt zu *Zielkonflikten*. Das, was für eine erfolgsträchtige Betätigung der Partei im Wettbewerb mit anderen und im Kampf um politischen Einfluß vorzugswürdig ist, steht häufig durchaus im Widerspruch zu den Notwendigkeiten der Motivationspflege bei den Mitgliedern.
Tempo, Sachbestimmtheit, Rationalität der Handlungsformen, affektive Neutralität, Komplexität des Geschehens - all dies ist eher geeignet, Mitglieder abzuschrecken.
Die Ausgestaltung des Mitgliedschaftsrechts steht vor der Aufgabe, diese gegenläufigen Ziele - auch unter Berücksichtigung der drei als Ziele genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben - miteinander zu vereinbaren. Glücklicherweise widersprechen sich diese Maßgaben nicht unbedingt; so ist die von Verfassungs wegen gestellte Forderung nach innerparteilicher Demokratie durchaus motivkräftig und kann zur Mitarbeit in einer Partei anreizen. Freilich können auch Spannungen und Unverträglichkeiten zwischen diesen Zielen nicht ausgeschlossen werden, so können die Erfolgsbedingungen des Wettbewerbs zwischen den Parteien restriktiv auf die innere Ordnung und das dortige Geschehen sich auswirken.

Damit ist die *Grundproblematik* benannt: Es geht um die Bestimmungen solcher Formen der Parteiarbeit und damit der Parteimitgliedschaft, die möglichst motivkräftig sind, also geeignet sind, Bürger zur Mitgliedschaft in Parteien und auch zur aktiven Mitwirkung anzureizen und zugleich die Wettbewerbskraft der Parteien zu stärken.

2. Die Parteien stehen also vor der Aufgabe, Formen und Inhalte der Parteimitgliedschaft zu entwickeln, die den gewandelten gesellschaftlichen Umständen und den veränderten Einstellungen der Bürger gerecht werden und diese in ihren vorfindlichen Bedürfnissen ansprechen. Dabei ist durchaus

---

1999, 621-647; *ders.*, Keine Europäische Integration ohne Europäische Politische Parteien, in: ebd., 665-682.

zwischen der Motivation zum reinen Beitritt und derjenigen zur Partizipation zu unterscheiden[26]. Die Parteien stehen dabei vor einem Problem des Marketing. Es gilt die Bedürfnisse der Mitglieder zu eruieren und „Produkte" zu entwickeln, die diesen gerecht werden.
Der Plural „Produkte" indiziert dabei durchaus unterschiedliche Formen der Mitgliedschaft, jedenfalls unterschiedliche Möglichkeiten, sich als Parteimitglied zu betätigen. Angesichts dessen, daß Interessen wie Fähigkeiten die Neigung, aktiv mitzuwirken, steigern, liegt es durchaus nahe, an Formen der Mitgliedschaft zu denken, die den besonderen Interessen und Kenntnissen der Mitglieder entgegenkommen. Über die funktionale Ausdifferenzierung der Parteiarbeit, hinaus wie sie bereits heute in den verschiedensten Arbeitskreisen stattfindet, stellt sich damit die Frage, ob es auch Formen der Mitgliedschaft geben kann, die an diesen speziellen Fähigkeiten und Interessen der Mitglieder anknüpfen; noch grundsätzlicher ist zu fragen, ob gar die Mitgliedschaft nicht mehr an der geographisch radizierten Basiseinheit ansetzen soll, die bisher eine „allround-Organisation" darstellt, sondern ob auch fachspezifische Mitwirkungs- und eben auch Mitgliedschaftsformen möglich sind. Die oft als „Zeitverschwendung" empfundene Beteiligung an Diskussionen auf Gebieten, auf denen man nicht zu Hause ist und die auch von vielen anderen Teilnehmern relativ wenig kompetent geführt werden, könnte damit vermieden werden. Wie sich solche Formen mit den rechtlichen Vorgaben von Verfassung und Parteiengesetz vereinbaren lassen und ob ggf. bestimmte legislatorische Maßnahmen nötig sind, all dies ist Aufgabe der Parteirechtswissenschaft. Wir können hier vergleichend fragen, ob es in anderen Ländern nicht am Wohnsitz anknüpfende Mitgliedschaftsformen gibt.[27]

Bedacht werden muß allerdings auch, daß die Parteien die Aufgabe der Integration der verschiedenen Teilinteressen haben, welche es im Wege der Kompromißfindung zu kompatibilisieren gilt, dies schon deswegen, weil sie sich letztlich um mehrheitsfähige Positionen bemühen müssen. Wie eine mitgliedschaftsrechtlich verfestigte interne Departamentalisierung der Parteien sich hierauf auswirkte, ist deshalb sorgfältig zu bedenken, ggf. sind Versuche mit neuen Formen der Mitgliedschaft zu unternehmen. In den verschiedenen Parteien gibt es durchaus Ansätze.

3. Über die Trivialität der Gewinnung von Mitgliedern schlechthin hinaus, geht es auch wesentlich um Anreize dafür, daß die richtigen Bürger angesprochen werden und diese insbesondere auch solche Beiträge zum Parteileben leisten, die die Parteien besonders benötigen. Wir müssen also auch die Fragen stellen: Wer wird zur Parteiarbeit herausgefordert und welche Leistungen der Mitglieder kann die Partei genießen? Dies ist der Problem- und Fragehorizont, dem wir uns auf diesem Symposion widmen wollen.

---

[26] S. die Unterscheidung zwischen Beitritts- und Leistungsmotivation bei *N. Luhmann*, Funktionen und Folgen formaler Organisation, 1964, 104.

[27] *D. Th. Tsatsos/ D. Schefold/ H.-P. Schneider* (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1990; Zur Problematik der „Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien" vgl. darin den Beitrag von *M. Morlok*, a.a.O., 695-736.

Die bekannte Klage darüber, daß die Parlamente sich ganz überproportional aus Lehrern und sonstigen Mitgliedern des öffentlichen Dienstes zusammensetzen, soll für diese Problematik stehen. Die herkömmlichen Formen der Parteiarbeit geben denjenigen, die ein größeres disponibles Zeitbudget haben, wesentliche Vorteile bei der innerparteilichen Betätigung. Wenn Jost Stollmann in den letzten Wochen - die Wahlkampfbegleitmusik mag jetzt außer Betracht bleiben - eine interessante Figur war, die für unser Thema einschlägig ist, so genau deswegen, weil hier jemand, der in einem ganz anderen Lebensbereich, insbesondere der Wirtschaft erfolgreich war, den Schritt in die Politik gehen wollte. Erfolgreichen Managern, gefragten Ärzten, vielbeschäftigten Rechtsanwälten oder gesuchten Architekten ist die bisherige Form der Parteiarbeit nicht sehr attraktiv. Es geht also darum, daß eine Form der Parteimitgliedschaft entwickelt wird, die sich vereinbaren läßt mit einer anspruchsvollen beruflichen Beschäftigung. Allgemeiner formuliert, es ist nötig, nach neuen Formen der Mitgliedschaft zu suchen, die weniger Identifikation mit der Partei verkörpern, die sich mit reduzierter Einbindung der Mitglieder zufriedengeben - und die eine geringere Beanspruchung der Mitglieder anbieten kann und gleichwohl Einflußmöglichkeiten eröffnet.
Antworten auf diese Fragen sind nicht meine Aufgabe, dafür haben wir unsere Referenten und Diskutanden eingeladen. Immerhin, wir sollten etwa fachspezifische Mitgliedschaften durchdenken oder andere - zeitbudgetschonendere - Formen der Parteiarbeit entwerfen.

## V. Einzelprobleme

Im einzelnen lassen sich mehrere Problembereiche voneinander abheben, in denen die Mitgliedschaft rechtliche Probleme aufwirft.

1. Genannt sei zunächst der Problemkreis des *Zugangs* zu einer Partei. Hier ist einmal die Grundfrage zu beantworten, ob nur natürliche oder auch juristische Personen Mitglied werden können[28]. Sodann geht es um von seiten des staatlichen Rechts errichtete Mitgliedschaftshindernisse, etwa für Beamte oder Soldaten[29]. Zu denken ist auch, daß ein Verlust der (politischen) Ehrenrechte nach §§ 13 Nr. 1, 15, II Nr. 2 BWahlG, §§ 45, 92a, 101, 108 c, 109 i StGB die Mitgliedschaft in einer Partei hindert. Aber auch die Parteien selbst können Mitgliedschaftshindernisse formulieren bzw. Aufnahmevoraussetzungen verlangen. Zu denken ist an die Inkompatibilität der Mitgliedschaft in anderen Parteien[30] oder mit bestimmten anderen Vereinigungen, in Deutschland spricht man hier auch von

---

28 Deutschland ist dies durch das positive Recht entschieden: Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 können Mitglieder einer Partei nur natürliche Personen sein.

29 S. etwa die Einschränkung für Parteiaktivitäten, die Art. 29 Abs. 3 der griechischen Verfassung Richtern, Angehörigen der Streitkräfte und der Polizei sowie den Staatsbeamten auferlegt; s. weiter die Beschränkungsmöglichkeit nach Art. 98 Satz 2 der italienischen Verfassung.

30 S. z.B. § 3 Mitglied der CSU kann werden, wer die Grundsätze und die Satzung der Partei anerkennt, bereit ist, ihre Ziele zu fördern, keiner anderen politischen Partei angehört, das 16. Lebensjahr vollendet hat, die deutsche Staatsangehörigkeit oder die Staatsangehörigkeit eines anderen Mitgliedstaates der Europäischen Union besitzt und nicht infolge Richterspruchs die Wählbarkeit oder das Wahlrecht verloren hat, in: Satzung CSU Bayern, S. 3; § 6 Organisationsstatut, Unvereinbar mit der Mitgliedschaft in der SPD ist die gleichzeitige Mitgliedschaft in einer anderen politischen Partei. Das gleiche gilt für die Tätigkeit, Kandi-

sogenannten Unvereinbarkeitsbeschlüssen[31]. Weiter mag untersucht werden, in welcher Weise Parteien von Beitrittskandidaten die Identifikation mit ihren politischen Zielen der Partei verlangen und in welcher Weise dies geprüft werden kann. Anders formuliert: In welcher Weise wird die Tendenztreue der Parteimitglieder verlangt? Die Frage einer Mitgliedschaft von Ausländern ist gerade im Zeichen der europäischen Einigung und der mindestens teilweisen Wahlberechtigung von Ausländern neu zu überdenken. Andere Schwierigkeiten wirft demgegenüber die Möglichkeit für Minderjährige auf, Parteimitglied zu werden und dort auch aktiv zu werden.

2. Ein anderer Rechtskreis gilt der Gestaltung des *Aufnahmeverfahrens* und möglichen Rechtsmitteln gegen eine Verweigerung der Aufnahme. Zentral ist hier, ob ein Bürger einen Anspruch - ggf. unter bestimmten Voraussetzungen - auf Aufnahme in einer Partei seiner Wahl hat oder ob die Partei völlig frei ist, ein Aufnahmegesuch abzulehnen oder nur dann, wenn sie dafür bestimmte Gründe vorbringen kann.[32]

3. Die Mitgliedschaft hat zum wesentlichen Thema natürlich auch die *Rechte und Pflichten* der Mitglieder. Dieses Thema soll uns heute und morgen hier nur am Rand beschäftigen, es mag Thema einer künftigen parteirechtlichen Veranstaltung dieser Art sein. Insbesondere auch Elemente direkter Demokratie in den Parteien sind weiter auszuprobieren und zu beobachten.

4. Wohl aber sollten wir uns Gedanken darüber machen, welche grundsätzlichen *Formen* die Parteimitgliedschaft hat oder haben könnte, ob es neue Typen gibt, auch, ob es eine Pluralisierung von Mitgliedschaftsformen geben kann! Der Heterogenität der Einstellungen und Lebensumstände der Bevölkerung mag durch unterschiedliche Formen der Parteimitgliedschaft entsprochen werden. Bereits heute weisen die Parteien ein erhebliches Maß an interner Komplexität auf - die Frage geht dahin, ob diese auch mitgliedschaftlich abgebildet werden kann und welche rechtlichen Folgeprobleme dies aufwirft. Der Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Mitgliedschaft und der Organisationsstruktur einer Partei ist damit angesprochen.

In die Diskussion sind auch die verschiedenen - Sonder- und Umweltorganisationen einer Partei miteinzubeziehen. Zu denken ist auch an neue Kommunikationstechniken, welche die Mitwirkungen in einer Partei und ggf. eben auch die Mitgliedschaftsformen verändern können. Das Wort vom „virtu-

---

datur oder Unterschriftsleistung für eine andere politische Partei, in: Satzung der SPD Bonn, S. 11. Auf Verfassungsebene wird die gleichzeitige Mitgliedschaft in mehreren politischen Parteien durch Art. 51 Abs. 2 der portugiesischen Verfassung ausgeschlossen.

31 S. die Entscheidung des Bundesparteigerichts der CDU vom 24.09.1996, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Heft 7 (1997), S. 60 ff. und die dazu ergangene Entscheidung des LG Bonn vom 09.07.1997, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Heft 7 (1997), S. 97 ff. nebst den beiden Anmerkungen zur landgerichtlichen Entscheidung von *G. Sricker* und *M. H. Müller*, a.a.O., S. 86 ff. und 90 ff.

32 Dazu *M. Morlok*, Der Anspruch auf Zugang zu den politischen Parteien, in: Festschrift für Franz Knöpfle, 1996, S. 231 ff.

ellen Ortsverein" bezeichnet dies gut, freilich mit der Einschränkung, daß es eben dann nicht mehr nur um eine lokal konstituierte Gruppe sich handeln muß.

5. Nicht zuletzt werden diese Fragen wie auch andere durch die Prozesse der *Europäisierung* angestoßen. Die tatsächliche Durchsetzung der Wohnbevölkerung mit einem erheblichen Ausländeranteil und die in Ansätzen institutionalisierten Wahlrechte auch für Ausländer im kommunalen Bereich[33] und bei den Wahlen zum Europäischen Parlament[34] verlangen, die Parteimitgliedschaft auch unter diesem Aspekt neu zu betrachten. Von der Entwicklung, welche die Parteien auf europäischer Ebene nehmen werden - eine Entwicklung die ihrerseits von den Kompetenzen des Europäischen Parlaments abhängen dürfte - war bereits die Rede.

6. Parteien sind wandlungsfähig. Die Typen der Honoratiorenpartei, der Kaderpartei, der Massenintegrationspartei und wie man sie auch bezeichnen mag, belegen dies. Nicht zuletzt in dieser Wandlungsfähigkeit und in der Kraft zur Entwicklung lag in der Vergangenheit eine wesentliche Stärke der Parteien, hoffen wir, daß wir auch künftig über diese Eigenschaft verfügen.

---

[33] S. etwa § 7 Abs. 1 KWahlG NW für die Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft.

[34] § 6 Abs. 3 EuWG.

# Die Drittwirkung eines Verwaltungsakts im Rahmen der Parteienfinanzierung

Kirsten Sondern,
wissenschaftliche Hilfskraft im Fachbereich Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen

## I. Aktueller Problembezug

Das VG Köln hat mit seinem Urteil vom 19. November 1997[1] zum Anspruch der F.D.P. auf staatliche Parteienfinanzierung für das Jahr 1996 nicht nur bei der F.D.P. selbst, sondern auch in der Öffentlichkeit erhebliche Aufmerksamkeit gefunden.

Auf eine Klage des „Südschleswigschen Wählerverbandes" hin hob das VG Köln in seinem Richterspruch den der F.D.P. erteilten Festsetzungsbescheid vom 05. Februar 1997 über einen endgültigen staatlichen Teilfinanzierungsbetrag des Bundesverbandes und der Landesverbände der F.D.P. in Höhe von rund 12,4 Millionen DM mangels ordnungsgemäßen Antrages auf. Zudem beschloß es am 10. Dezember 1997, daß die Klage gegen den Festsetzungsbescheid aufschiebende Wirkung hat, und gab der Bundesrepublik Deutschland als vorläufige Maßnahme auf, die an den Bundesverband der F.D.P. gezahlten Finanzierungsmittel in Höhe von ca. 10, 5 Millionen DM unverzüglich bis zur endgültigen Klärung der Rechtmäßigkeit des Festsetzungsbescheides zurückzufordern.

Das OVG Münster[2] ließ mit Beschluß vom 20. Februar 1998 auf Antrag des Deutschen Bundestages und der F.D.P. die Berufungen gegen das Urteil vom 19. November 1997 zu. Es änderte den Beschluß des Verwaltungsgerichts vom 10. Dezember 1997 dahingehend ab, daß es die Anträge auf vorläufigen Rechtsschutz ablehnte. Die F.D.P. muß die erhaltenen Mittel demnach zunächst nicht zurückzahlen. In der Begründung hieß es, die Erfolgsaussichten in der Hauptsache seien offen, so daß eine Interessenabwägung vorzunehmen sei. Hier hat das OVG berücksichtigt, daß im Falle einer Rückzahlungsverpflichtung verheerende Folgen für die F.D.P. entstehen würden, speziell dann, wenn in der Hauptsacheentscheidung ein für die F.D.P. positives Urteil gefällt würde und die Rückzahlungsverpflichtung damit rechtswidrig wäre. Die daraus entstehenden Nachteile könnten insbesondere im Hinblick auf die bevorstehende Wahlkampfphase nicht wieder gut gemacht werden. Darf die F.D.P. die erhaltenen Mittel dagegen zunächst behalten, würden sich die nachteiligen Folgen auf alle anderen konkurrierenden Parteien verteilen. Die Benachteiligung wäre vergleichsweise gering. Dem Interesse der F.D.P. sei daher gegenüber den Interessen der übrigen an der Parteienfinanzierung teilnehmenden Parteien Vorrang zu gewähren.

Nun bringt der Fall „F.D.P." nicht nur parteipolitische Brisanz mit sich, sondern wirft auch einige juristische Fragen auf. Einem dieser Probleme soll im vorliegenden Beitrag nachgegangen werden.

---

[1] Az.: 23 K 1884 aus 1997, abgedruckt in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht Heft 7, S. 98 ff.

[2] OVG Münster, in: NJW 1998, S. 1969 f.

## II. Drittwirkungsproblematik

Eines der Basisprobleme im Fall der F.D.P. ist die Frage, ob für andere Parteien überhaupt die Möglichkeit besteht, gegen den Festsetzungsbescheid zugunsten der F.D.P. vorzugehen. Da es sich bei dem Festsetzungsbescheid um einen Verwaltungsakt im Sinne des § 35 Satz 1 VwVfG handelt, kommt es für die Klagebefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO darauf an, daß der Kläger geltend machen kann, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Ein Dritter, das heißt nicht der Adressat des Verwaltungsaktes, ist nur dann im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO rechtlich betroffen und damit klagebefugt, wenn der in Frage stehende Verwaltungsakt jedenfalls durch seine Existenz und/oder seinen Inhalt seine Rechte unmittelbar berührt.[3] Für die Frage, ob andere Parteien gegen den möglicherweise rechtswidrigen Festsetzungsbescheid um gerichtlichen Rechtsschutz ersuchen können, ist mithin entscheidend, ob dieser Bescheid Drittwirkung entfaltet und somit auch Rechte anderer Parteien tangiert.

### *1. Drittschutz aus einfach-rechtlichen Normen*

Das VG Köln hat die Drittwirkung des Festsetzungsbescheides zugunsten der F.D.P. damit begründet, daß der „Südschleswigsche Wählerverband" in seinen Rechten aus den einfach-gesetzlichen Normen der §§ 18 ff. PartG verletzt ist. Die §§ 18 ff. PartG sollen deshalb drittschützende Wirkung haben, weil jede rechtswidrige Bewilligung von Parteienfinanzierungsmitteln aufgrund der absoluten Obergrenze des § 18 Abs. 2 PartG dazu führe, daß den anspruchsberechtigten Parteien ihnen zustehende (Mehr-) Mittel vorenthalten würden.[4]

Eine rechtmäßige Berechnung der gesamten Parteienfinanzierung für 1996 auf der Grundlage der anspruchsberechtigten Parteien im Sinne des § 18 Abs. 1 Satz 1 PartG ist demzufolge nur dann möglich, wenn der der F.D.P. erteilte Bescheid keine Wirksamkeit entfaltet. Das VG Köln bezieht sich hierbei, wie gezeigt, auf die in § 18 Abs. 2 PartG festgelegte absolute Obergrenze staatlicher Parteienfinanzierung in Höhe von 230 Millionen DM.[5] Gemäß § 18 Abs. 5 Satz 2 PartG darf die Summe der Finanzierung aller Parteien die absolute Obergrenze nicht überschreiten. Im Falle des Überschreitens dieser Obergrenze können die einzelnen Parteien mithin nicht die volle Summe der ihnen zustehenden Parteienfinanzierung erhalten. Vielmehr besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht, § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG. Es besteht somit eine Abhängigkeit zwischen den Ansprüchen der einzelnen Parteien. Fraglich ist nur, ob diese Abhängigkeit rein rechnerischer Natur ist, oder ob sie rechtliche Auswirkungen hat und somit die Drittwirkung des Festsetzungsbescheides begründet.

Gegen eine rechtliche Abhängigkeit spricht, daß der Drittschutz vom faktischen Überschreiten der Obergrenze abhängig gemacht wird. Wird die Höchstgrenze nicht erreicht, besteht eindeutig keine Abhängigkeit zwischen den Ansprüchen der einzelnen Parteien, so daß die Festsetzungsbescheide keine Drittwirkung entfalten würden. Wird die Obergrenze hingegen überschritten, besteht, wie eben

---

3 *Kopp/Schenke*, VwGO, 11. Auflage 1998, § 42 Rn. 42.

4 VG Köln, in: Mitteilungen des Instituts Heft 7, S. 98 [109 f.].

5 siehe zur Erhöhung der absoluten Obergrenze auf 245 Millionen, Heike Merten, in diesem Heft.

dargestellt, eine Abhängigkeit. Würde man dieser Abhängigkeit drittschützende Wirkung zuerkennen, würde es vom Zufall abhängen, ob es sich bei den Festsetzungsbescheiden zugunsten der einzelnen Parteien um Verwaltungsakte mit Drittwirkung handelt. Die gesetzliche Obergrenze wird zwar regelmäßig überschritten, dies ist aber Resultat der Antragstellung der Parteien und nicht im Parteiengesetz normiert. § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG schreibt für den Fall des Überschreitens der Obergrenze, wie bereits gezeigt, ausdrücklich eine Quotelung der zur Verfügung stehenden Mittel vor. Im Umkehrschluß muß es somit - zumindest theoretisch - auch den Fall geben, daß die Obergrenze nicht überschritten wird.

Hinzu kommt, daß die Bestimmung der Obergrenze dazu dient, dem Steuerzahler nur eine begrenzte Belastung zuzumuten. Sie dient demnach ausschließlich öffentlichen Interessen und kann folglich kein subjektives Recht einer einzelnen Partei begründen.[6]

Zu beachten ist darüber hinaus, daß § 42 Abs. 2 VwGO grundsätzlich vom Bild der materiellen Verletztenklage ausgeht, wonach der Kläger die Möglichkeit einer Verletzung materiellrechtlicher Rechtspositionen darlegen muß.[7] § 19 Abs. 1 Satz 2 PartG ist hingegen eine Verfahrensnorm. Fraglich ist, ob auch Verfahrensnormen drittschützende Wirkung entfalten können. Der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zufolge ist diese Frage grundsätzlich zu verneinen, wobei sie Ausnahmen zuläßt. So sollen z. B. die Beteiligungsrechte von Gemeinden und Gemeindeverbänden im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren[8] und das Beteiligungsrecht des anerkannten Naturschutzverbandes bei Planfeststellungsverfahren gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG[9] Drittwirkung entfalten. Diese Rechtsprechung steht noch im Banne einer langen Tradition der Abwertung von Verfahrensnormen. Verfahren ist in erster Linie zu begreifen als Arrangement zur Gewährleistung von sachlich richtigen und demzufolge rechtmäßigen Entscheidungen.[10] Verfahrensvorschriften sind somit in der Mehrzahl Instrumente zur Erzielung einer richtigen Entscheidung. Sie sollen die Qualität der Entscheidung, auf welche das Verfahren abzielt, verbessern. Was eine richtige Entscheidung ist, bemißt sich zwar allein am materiellen Recht, die Verfahrensnormen dienen jedoch einer vollständigen Aufklärung der rechtlich maßgebenden tatsächlichen Umstände, etwa durch Beibringung wesentlicher Informationen. Ihnen muß daher grundsätzlich eine ähnliche Bedeutung zukommen wie der materiellen Entscheidungsgrundlage. Richtigerweise ist den Verfahrensnormen, die die oben genannte Funktion erfüllen, grundsätzlich drittschützende Wirkung zuzuerkennen. Nur im Ausnahmefall, falls ein Einfluß auf das Ergebnis ausgeschlossen werden kann, kann diese verneint werden.

Fraglich ist, wie im vorliegenden Fall zu entscheiden ist. § 18 Abs. 4 PartG bestimmt zunächst, wer im Parteienfinanzierungsverfahren anspruchsberechtigt ist. Auf dieser Grundlage ist in den nachfolgenden Normen das Verfahren festgelegt. Es wird jedoch dem Wortlaut nach keine Partei mit Beteiligungsrechten am Verfahren zwischen einer anderen Partei und dem Staat ausgestattet. Ein solches

---

6 BVerfGE 85, S. 264 [290].

7 *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner, VwGO, Stand: Februar 1998, § 42 Rn. 72.

8 BVerwGE 56, 110 [137].

9 BVerwGE 87, 62.

10 *M. Morlok*, Die Folgen von Verfahrensfehlern am Beispiel kommunaler Satzungen, 1988, S. 119.

Beteiligungsrecht könnte sich aber aus der Abhängigkeit der einzelnen Ansprüche der Parteien im Falle des Überschreitens der Obergrenze ergeben. Wie bereits gezeigt, würde sich im Falle der Nichtbeteiligung der F.D.P. der Anteil der übrigen Parteien an der Parteienfinanzierung erhöhen. Sie sind aufgrund der Abhängigkeit damit indirekt am Finanzierungsverfahren zwischen dem Staat und der F.D.P. beteiligt. Diese Abhängigkeit ist jedoch, wie bereits festgestellt, rein rechnerischer Natur. Es besteht somit keine rechtliche Dependenz zwischen der direkt am Parteienfinanzierungsverfahren beteiligten Partei und den übrigen. Die Beteiligung der übrigen Parteien ist mithin für die Entscheidungsfindung ohne Bedeutung. § 19 Abs. 1 PartG kann folglich nicht die Klagebefugnis der gegen den Festsetzungsbescheid vorgehenden Parteien begründen.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß aus den einfach-gesetzlichen Normen der §§ 18 ff. PartG keine subjektiven Rechte der einzelnen Parteien hergeleitet werden können. Deren Klagebefugnis kann sich demnach nicht aus den Vorschriften des Parteiengesetzes ergeben.

### 2. *Drittwirkung aus dem Grundsatz der Chancengleichheit*

Die Drittwirkung des an die F.D.P. gerichteten Festsetzungsbescheides könnte hingegen aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien resultieren. Die verfassungsrechtliche Herleitung der Chancengleichheit der Parteien wird kontrovers diskutiert. Zum einen wird sie aus Art. 21 GG selbst abgeleitet, zum anderen wird auf Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Demokratieprinzip des Art. 20 Abs. 1, Abs. 2 GG abgehoben, zum dritten wird die wahlrechtliche Gleichheit der Art. 38 Abs. 1 Satz 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG bemüht; schließlich werden Kombinationen dieser Herleitungen benutzt, so etwa Art. 21 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG. Eine nähere Darstellung der Diskussion kann im Rahmen dieses Beitrages nicht erfolgen.[11] Hier wird davon ausgegangen, daß sich die Chancengleichheit der Parteien und ihrer Mitglieder aus Art. 3 Abs. 1 GG, dem Demokratieprinzip und Art. 21 Abs. 1 GG ergibt. Träger des Rechts auf chancengleiche parteipolitische Betätigung sind sowohl natürliche Personen als auch politische Parteien.[12]

Insbesondere durch die Gewährleistung immer neuer Konkurrenz durch die in Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich verbürgte Freiheit der Parteigründung wird deutlich, daß sich die Parteitätigkeit im Rahmen einer Wettbewerbsdemokratie entfaltet. Das Parteienrecht ist in der Wettbewerbsdemokratie des Grundgesetzes somit zugleich Wettbewerbsrecht.[13] Es hat die Aufgabe, einen funktionsgerechten Wettbewerb zwischen den politischen Akteuren mit rechtlichen Mitteln sicherzustellen. Der Grundsatz der Chancengleichheit ist Ausfluß dieser Funktion des Parteienrechts. Er gewährleistet, daß der politische Prozeß funktioniert.

Nun ist zu hinterfragen, ob sich aus dem Grundsatz der Chancengleichheit die Klagebefugnis der anderen Parteien gegen den an die F.D.P. gerichteten Festsetzungsbescheid ergeben kann. Nicht nur die F.D.P. ist an den formellen Hürden des Parteienfinanzierungsverfahrens gescheitert. In einem

---

11 Vgl. dazu die vertiefte Darstellung bei *A. Kißlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, S. 17 ff. m.w.N.

12 *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 74, 87.

13 *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 26, 72.

ähnlichen Fall waren beispielsweise den Republikanern 2,8 Mio. DM aus der Bundeskasse vorenthalten worden, weil sie 1994 den Termin für die Antragstellung nicht eingehalten hatten.[14] Würde die F.D.P. die beantragten Mittel rechtswidrig erhalten, obwohl anderen Parteien bei gleicher Sachlage die Mittel verweigert wurden, könnte hierin eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG gesehen werden und sich daraus die Klagebefugnis der jeweils betroffenen Partei ergeben.

Anknüpfungspunkt könnte die in den eben genannten Fällen ausgeübte Verwaltungspraxis der Bundestagsverwaltung sein, die mangels ordnungsgemäßen Antrages keinen Festsetzungsbescheid zugunsten der genannten Parteien erlassen hat. Durch eine mehrmals ausgeübte Verwaltungspraxis bindet sich die Verwaltung selbst, so daß sie gleichgelagerte Fälle nicht ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandeln darf.[15] Die Verwaltung verstößt daher gegen den Gleichheitssatz, wenn sie in einzelnen Fällen ohne rechtfertigenden sachlichen Grund von ihrer ständigen Verwaltungspraxis abweicht. Hier ist kein sachlicher Grund erkennbar, der die Änderung der Verwaltungspraxis rechtfertigen könnte. Insbesondere darf nicht die Höhe der zur Disposition stehenden Teilfinanzierungsmittel ausschlaggebend sein. Auch kann die gesellschaftliche Anerkennung einer Partei kein Kriterium sein, das in der Lage ist, die Änderung einer Verwaltungspraxis zu rechtfertigen.

Eine „Andersbehandlung" der F.D.P. stellt somit eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit als Ausprägung des allgemeinen Gleichheitssatzes des Art. 3 Abs. 1 GG dar. Die bereits an demselben Formfehler gescheiterten Parteien wären demnach klagebefugt.

Fraglich ist jedoch, ob man nicht darüber hinaus unabhängig von der Tatsache, ob eine Partei dasselbe Schicksal erlitten hat, eine Klagebefugnis aller Parteien aus dem Grundsatz der Chancengleichheit ableiten kann.

Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit gilt insbesondere für die Gewährung staatlicher Finanzierungshilfen an die politischen Parteien.[16] Daraus folgt, daß die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb nicht in einer Weise eingreifen darf, die die „vorgefundene Wettbewerbslage" verfälscht. In dem diesem Beitrag zugrundeliegenden Fall steht die F.D.P. mit den übrigen Parteien in einem politischen Wettbewerb. Der Bundesverband der F.D.P. kann durch die möglicherweise rechtswidrige Förderung mit Mitteln staatlicher Parteienfinanzierung über einen Betrag von rund 10, 5 Millionen DM verfügen, der ihr eventuell rechtlich nicht zusteht. Dies würde angesichts der Höhe der in Rede stehenden staatlichen Finanzierung eine Verfälschung der Wettbewerbslage darstellen. Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit wäre dadurch verletzt, so daß sich hieraus die Klagebefugnis der konkurrierenden Parteien gegen den zugunsten der F.D.P. erlassenen Festsetzungsbescheid ergibt. Ob die Auszahlung an die F.D.P. tatsächlich rechtswidrig erfolgte, kann hier dahin gestellt bleiben, da für die Klagebefugnis der übrigen Parteien nach § 42 Abs. 2 VwGO die Möglichkeit einer Rechtsverletzung ausreicht.

---

14 VG Köln, Urteil vom 28.02.1996 (Az.: 23 K 22/95).

15 *H. Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Auflage 1997, § 24 Rn. 21.

16 BVerfGE 85, 264 [297].

Die Erforderlichkeit einer solchen Befugnis läßt sich auch durch einen Vergleich mit der Wettkampfsituation im Sport hervorheben. Wie bei sportlichen Wettkämpfen ist die wettbewerbsrechtliche Situation der politischen Parteien ebenfalls dadurch gekennzeichnet, daß alle Wettbewerber unter denselben Bedingungen starten und der Stärkste gewinnt. Es soll dabei je nach Möglichkeit kontrolliert und verhindert werden, daß sich einer unrechtmäßig, wie z.B. durch Regelverstöße, eine bessere Ausgangssituation verschafft. Durch eine hinreichende Kontrolle soll gewährleistet werden, daß sich alle Teilnehmer an die Wettkampfregeln halten, so daß sie sich nur diejenigen Vorteile zu eigen machen können, die sie auf legale Weise errungen haben.

Zwar ist zuzugestehen, daß die Parteien ja gerade keine gleiche Ausgangsposition haben. Der politische Prozeß schafft unterschiedliche Stärkeverhältnisse, die von den staatlichen Organen vorgefunden werden.[17] Es ist dem Staat verboten, in dieses Wettbewerbsgeschehen verzerrend einzugreifen.[18] Vergleichbar ist jedoch die Notwendigkeit der Kontrolle der Wettkampfbedingungen. Ziel im Sport ist es, durch Kontrollen zu verhindern, daß sich einige Sportler unlautere Vorteile verschaffen. Die Kontrolle erfolgt zwar durch den das Spiel leitenden Schiedsrichter oder durch eine Jury. Es können jedoch auch die Wettbewerber selbst eine Kontrolle erzwingen. So kann beispielsweise im Fußball eine Mannschaft gegen ein verlorenes Spiel Einspruch einlegen, wenn der Gegner gegen die Ausländerregel verstoßen und statt der erlaubten drei Ausländer vier eingesetzt hat.

Eine ähnliche Situation findet sich im privaten Wettbewerbsrecht. Gemäß § 13 Abs. 2 Nr. 1 UWG sind Gewerbetreibende unter bestimmten Voraussetzungen berechtigt, auf Unterlassung gerichtete Ansprüche gegen die eigenen Konkurrenten geltend zu machen.

Auch im Rahmen der Parteienfinanzierung muß oberstes Ziel sein zu verhindern, daß sich einzelne Parteien durch rechtswidrig erlangte Gelder Vorteile verschaffen können. Staatliche Instanzen, wie z.B. die Bundestagsverwaltung, sind Parteien und ihren Mitgliedern gegenüber zwar zur Neutralität verpflichtet, diese Neutralität ist jedoch in der Realität nicht immer vorhanden. Eine „Kontrolle von oben" ist daher kein geeignetes Mittel. Vielmehr muß eine effektive Kontrolle von denjenigen vorgenommen werden, die ein hohes Eigeninteresse an der Überprüfung der einzelnen Wettbewerber haben. Das größte Interesse hat zweifelsohne immer „der Gegner". Eine effektive Kontrolle kann somit nur dadurch geschaffen werden, daß sich die am Wettbewerb teilnehmenden Parteien gegenseitig kontrollieren. Es muß mithin die Möglichkeit bestehen, daß einzelne Parteien den an eine andere Partei gerichteten Festsetzungsbescheid gerichtlich überprüfen lassen können. Um die Chancengleichheit der Parteien zu wahren, muß demnach eine Klagebefugnis der anderen Parteien bejaht werden.

---

[17] BVerfGE 6, 84 [90 ff.].

[18] *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21 Rn. 75.

### *3. Ergebnis*

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß sich die drittschützende Wirkung von Verwaltungsakten im Rahmen der Parteienfinanzierung zwar nicht aus den einfach-gesetzlichen Vorschriften der §§ 18 ff. PartG ergibt, die konkurrierenden Parteien dennoch nicht schutzlos gestellt sind. Ihre Klagebefugnis gegen Festsetzungsbescheide zugunsten einer anderen Partei folgt vielmehr aus dem Grundsatz der Chancengleichheit. Es ist somit gewährleistet, daß der Gefahr einer „Vetternwirtschaft" Einhalt geboten wird.

# Politische Parteien und die Demokratisierung transnationaler politischer Räume
## Arbeitsthesen zur Problematik der „europäischen Parteien"[1]

Dr. Frieder Otto Wolf [2], MdEP

Die Parteienproblematik ist in der europäischen Diskussion ganz zu Unrecht unterbelichtet. Dabei ist der Begriff der „europäischen politischen Parteien" für eine theoretische Durchdringung der Problematik der Demokratisierung der EU von zentraler Bedeutung. Er zwingt uns zur Klärung unserer Gedanken über Parteien, über politische Praxis und über die europäische Integration.

### *1. Parteiungen, „Strömungen" und Parteien*

Parteien sind für die meisten Politologen ein selbstverständlicher Bestandteil der modernen Demokratie. Aber man muß wohl nicht selbst aus einer einst als „Anti-Parteien-Partei" (Petra Kelly) oder als „Partei neuen Typus" (Michael Jäger) konzipierten Partei kommen, um einzusehen, daß es sich auch in diesem Fall lohnt, über das Selbstverständliche genauer nachzudenken. Auch in einer von Globalisierung und Globalismus gebeutelten politischen Gesamtstruktur läßt sich ernsthaft die Frage stellen, was dies wirklich ist, was zu Parteibildungen führt, die sich weder auf eine lokalisierte Gesellschaft, noch innerhalb der Grenzen eines Nationalstaates, noch schließlich auf der Ebene der gesamten menschlichen Gattung konstituiert, also zu europäischen politischen Parteien - und was von diesem merkwürdigen Gegenstand für die politische Praxis erwartet werden kann.

Die Bildung von Parteien ist eine spezifische Konsequenz aus dem Projekt der europäischen Moderne. Wie exemplarisch in Machiavellis Begriff vom „stato" zu fassen, oder auch im Hobbesschen Begriff des „Commonwealth", schafft die europäische Moderne die radikale Konzeption einer sowohl verbindlichen, als auch entscheidungsfreien politischen Struktur, die in spezifischem Sinne „auf nichts" begründet ist, d.h. auf keinerlei bestimmten Inhalt des Konsenses (Homonoia) als auf die bloße Tatsache der Anerkennung aller BürgerInnen als BürgerInnen, oder wie dies seit dem 17. Jh. immer wieder formuliert worden ist, auf nichts als den Gedanken der „gleichen Freiheit" aller. Weder Sippenzugehörigkeit noch Traditionen oder Religionen sollten den Menschen eine Ordnung aufherrschen, die sie nicht selbst in gewisser Weise „gewählt" hätten.

Die offensichtliche Fragilität dieser *ex-nihilo*-Konstruktionen eines „politischen Gemeinwesens" hat die meisten der politischen Philosophen der Neuzeit dazu getrieben, über mögliche „Kohärenzpraktiken" nachzudenken, durch die ihre Stabilität sichergestellt und reproduziert werden könnte. Es wäre

---

[1] MdEP/Bündnis 90/DIE GRÜNEN; Freie Universität Berlin, Institut für Philosophie.

[2] Verschriftlichung eines mündlichen Vortrages am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen am 28.05.1998. Die angegebene Literatur bezieht sich auf eine mögliche weitere Konkretisierung der entwickelten allgemeineren Gedanken an der konkreten Entwicklung der europäischen Parteien, nicht auf diese selber, was den Rahmen dieser Darstellung sprengen würde.

möglich, die Geschichte der politischen Philosophie der Neuzeit als eine Abfolge der Entdeckung derartiger „Kohärenzpraktiken" darzustellen: Hobbes entdeckt die Machtreproduktion als Kohärenzpraktik, Locke das Durchschnittsgesetz des Äquivalententausches, Rousseau das der ideologischen Identifikation mit dem „großen Subjekt" des „allgemeinen Willens", Hume die Gewohnheit, Kant die Rechtlichkeit als Kohärenzpraktik, die selbst „einem Volk von Teufeln" die Staatsgründung ermöglichen soll, Saint-Simon die der technisch-produktiven Arbeitsteilung in der innerbetrieblichen Kooperation, Proud'hon die der Klassensolidarität des produktiven Proletariats. Damit sind die positiven politischen Prinzipien der Grundkonzeptionen von Absolutismus, Liberalismus, Konservativismus, Demokratie, Bürokratie, Technokratie und Sozialismus explizit formuliert, die jeweils eine bestimmte dieser Kohärenzpraktiken privilegieren.

Damit wird es aber erst einmal schwierig, den Grundgedanken der Partei zu denken: Alle diese Kohärenzpraktiken zielen im Kern darauf, die Bildung von Parteiungen, von sich bekämpfenden gesellschaftlichen Grundströmungen, und damit auch von Parteien gerade zu vermeiden. Am Anfang (bei Machiavelli, Bodin und Hobbes) stand der Gedanke der Vermeidung des Bürgerkriegs, der Herstellung innerstaatlichen Friedens. Noch Rousseau legt großen Wert darauf, daß alle Individuen unmittelbar, ohne jede Vermittlung durch Organisationen oder Institutionen, an der Bildung des „allgemeinen Willens" teilnehmen. Herweghs „Partei, Partei, wer sollte dich nicht nehmen?" läßt nur eine Übergangsdenkform erkennen: die Partei zur Beendigung aller Parteiungen, der demokratische Fortschritt, der die Macht der monarchistischen Reaktion ein für alle Mal brechen soll, um damit für die weitere Politik derartige Parteiungen überflüssig zu machen.

Es gibt in der Tat auch in modernen Demokratien eine ganze Dimension von Überlegungen und Praktiken, die auf Konsens und Konkordanz anstatt auf „Parteienstreit" abzielen[3]. Dennoch besteht als zweiter, tieferliegender Strang der Entwicklung der politischen Philosophie der Moderne die zunehmende Relativierung der Kohärenzanforderung an die BürgerInnen innerhalb einer als stabiler Rahmen gesetzten Minimalkohärenz: der Toleranzgedanke seit Toland und Locke bereitet zunehmend auch dem Gedanken eines grundsätzlichen politischen Pluralismus den Weg. Sobald einmal die konservative Vorstellung von einer „Partei der Ordnung"[4] oder die technokratische Vorstellung eines „one best way" in der Politik relativiert sind, wird der Weg frei für den Gedanken, daß es im Rahmen einer grundsätzlichen Anerkennung der „gleichen Freiheit aller" (und der sie verkörpernden demokratischen Institutionen) grundsätzliche Wahlmöglichkeiten gibt, die über Einzelfallentscheidungen hinausgehen. Erste Schritte in dieser Richtung haben Mandevilles Modell von „private vices - public benefits", in dem die Bedeutung der „richtigen Haltung" der MarktbürgerInnen durch die indirekten Effekte, die nichtintendierten Wirkungen ihrer Handlungen innerhalb des ökonomischen Zirkulati-

---

[3] Derartige Konsensbildungs- und Konkordanzpraktiken spielen bekanntlich in der EU sowohl im Rat als auch in der Kommission eine tragende Rolle.

[4] Die philosophisch artikulierte „Partei der Wahrheit" oder die religiös formulierte „Partei Gottes" erinnern dabei innerhalb des Rahmens der politischen Moderne an ältere Vergesellschaftungsformen.

onsprozesses „neutralisiert" wird, und Hegels Modell der „List der Vernunft" gebahnt, das eine derartige „Neutralisierung" jeglicher Art von Handlungen innerhalb des historischen Prozesses ermöglicht. Analog zu der „politischen Entdeckung" der Levellers, aus dem philosophisch-religiösen Postulat der „gleichen Freiheit" das praktische Prinzip des freien und gleichen Stimmrechtes zu gewinnen, haben dann die demokratischen Bewegungen des 19. und 20. Jahrhunderts diesen Grundgedanken der Pluralität übergreifender politischer Grundüberzeugungen[5] zu dem praktischen Organisationsprinzip einer Pluralität von Parteien weiterentwickelt[6].

Politische Praxis erscheint in eine Vielfalt von Spannungsfeldern gestellt, in denen jeweils die individuelle Freiheit der BürgerInnen in ihrem möglichen Gegensatz zur Gleichheit (Sozialismus), zur Disziplin (Autoritarismus), zur Gesamtverantwortlichkeit (Kommunitarismus) oder auch zu einer kulturkritisch gefaßten „Eigentlichkeit" diskutiert und bestimmt wird, ohne daß es in demokratieverträglicher Weise möglich ist, eine „allein richtige" oder „allein legitime" Lösung auszuzeichnen. Verschiedene Lösungsmodelle gerinnen gleichsam in der historischen Praxis zu gesellschaftlichen Linien, die sich mehr oder minder in Parteien organisieren (und mit der Herausbildung des modernen Parlamentarismus auch institutionalisieren). Gegen die Vorstellung Michels, dem liege ein „ehernes Gesetz der Oligarchie" zugrunde, aber auch gegen die verbreitete Vorstellung angesichts der Übermacht von Massenmedien und Parlaments- oder Parteibürokratien[7] möchte ich hier auf diesem Ideen- und Bewegungshintergrund von Parteien insistieren, der allein erklären kann, warum sie sich immer wieder als in der Lage erweisen, selbstbestimmte Aktivität oder Initiativen von BürgerInnen zu aktivieren und auf sich zu beziehen, oder aber warum parteipolitische Neubildungen auf gesellschaftspolitische Bedürfnisverschiebungen reagieren können. Parteien in diesem Sinne haben ihre Grundlage in einer politischen Praxis, in der unterschiedliche und konfligierende politische Projekte miteinander ergebnisoffen um die Hegemonie, um die politische Führungsfähigkeit innerhalb eines politischen Raumes konkurrieren. Einige der politisch-philosophischen Voraussetzungen einer solchen Praxis habe ich angedeutet. Unter der Hand ist dabei vielleicht auch deutlich geworden, daß der „politische Raum", um den es dabei geht, nicht auf einen Nationalstaat, ein Territorium oder eine lokalisierte Gesellschaft beschränkt zu sein braucht. Er bedarf nur des Maßes an stabiler politischer Strukturierung, das zur Festlegung eines tragfähigen Rahmens für die konkurrierenden politischen Projekte in ihrem permanenten politischen Ringen auf der jeweiligen Ebene oder in dem jeweiligen Gemeinwesenzusammenhang politischer Praxis hinreichend ist. Das ist aber nicht allgemein und a priori bestimmbar, sondern selbst ein wichtiger Gegenstand zumindest derjenigen politischen Auseinandersetzungen, die sich auf die Definition des Rahmens legitimer politischer Auseinandersetzungen beziehen, also konstitutio-

---

5 Das schließt nicht etwa die Verpflichtung auf einen Relativismus oder Pluralismus als Weltanschauung ein, nicht einmal eine Anerkennung der Averroesschen These der „doppelten Wahrheit".

6 Die Kritik Rosa Luxemburgs an Lenin zielt m.E. genau darauf, die Archaik von Lenins „Monolithismus" zurückzuweisen und jedenfalls die westeuropäische kommunistische Bewegung als grundsätzlich zu einem derartigen Pluralismus fähig zu konstituieren und damit „auf die Höhe der Zeit" zu bringen.

7 Die Ausübung von Politik als Beruf muß dabei nicht zwingend die Formen der Bürokratie oder des Funktionärstums annehmen - wobei die Konzipierung und Verstetigung solcher „alternativer" Formen noch eine Vielfalt von bisher ungelösten Aufgaben für die theoretische Analyse und Reflexion stellt.

nellen Charakter haben.

### 2. *Individuelle politische Praxis und politische Organisation*

Das Verhältnis der individuellen politischen Praxis zur Entwicklung und Tätigkeit politischer Organisationen steht traditionell in dem Rahmen der Definition des Status der StaatsbürgerInnenschaft[8]. Für die europäischen Parteien ist dies genausowenig naheliegend wie die schlichte Reduktion der „UnionsbürgerInnenschaft" auf den StaatsbürgerInnenstatus der Mitgliedstaaten. Davon zu trennen ist jedoch m.E. die Frage einer „direkten Parteimitgliedschaft". So wie es nicht aus Gründen der innerparteilichen Demokratie zwingend erforderlich ist, innerhalb eines Bundesstaates die unmittelbare Mitgliedschaft bei der Bundespartei anstatt bei der lokalen oder regionalen Parteiorganisation zu ermöglichen, ist es auch nicht für eine transnationale Partei einzusehen, daß Individuen ihr als Mitglieder beitreten können, ohne ihrer Teilorganisation im eigenen Mitgliedstaat anzugehören[9]. So wie es möglich ist, sich als aktive MitträgerInnen an politischen Projekten dadurch zu konstituieren, daß mensch sich diskursiv in sie einbringt, ihre Entscheidungen mitherbeiführt, an ihrer Praxis mitwirkt, zur Deckung ihrer Aufwendungen und Kosten beiträgt (in Geld oder in Leistungen) oder auch als ihr/e SprecherIn auftritt, bilden sich auch die Rechte und Pflichten der aktiven TrägerInnen, Sympathisierenden oder FördererInnen von „Bewegungen" und der Mitglieder (bzw. KandidatInnen auf Mitgliedschaft) von „Assoziationen" ebenso in diesen grundlegenden Dimensionen: Teilnahme an den Diskursen im inneren politischen Raum, Mitwirkung bei der inneren Willensbildung, Beiträge zu den Erfordernissen ihrer Praxis, Teilnahme an der „Außendarstellung". Bei politischen Parteien differenzieren und institutionalisieren sich alle diese Prozesse, grundsätzlich neu hinzu kommt aber nur noch die Kandidatur für Wahlämter in politischen Institutionen außerhalb der Partei (vom Kreistag über das Parlament bis zur Europäischen Kommission).

Das gemeinsame Kernproblem aller politischen Praxis in allen diesen Dimensionen ist das der Repräsentation, der Bedingungen dafür, die Praxis vieler Individuen als gemeinsame darzustellen und ggf. durch die eines einzelnen Individuums vertreten zu lassen. In der einflußreichen identitätsbezogenen Variante der demokratischen Theorie wird dieses Problem im doppelten Sinne verstellt, d.h. sowohl unlösbar, als auch unsichtbar gemacht: Die unterstellte Identität der repräsentativen Darstellung mit dem dargestellten politischen Handlungsmotiv verharmlost das Problem der Darstellungstopoi, der inhaltlichen Repertoires, der Formen ebenso wie der Medien der Darstellung, ebenso wie die postulierte Identität des Repräsentanten mit den von ihm Repräsentierten die Fragen der unterschiedlichen spezifischen Fähigkeiten verdeckt, die das „Repräsentationsgeschäft" auf beiden Seiten des Repräs-

---

[8] Daß dies auch innerhalb von Gesellschaften mit „AusländerInnen"-Anteilen von um die 10 % erhebliche Probleme für die Praxis der innerparteilichen Demokratie aufwirft, indem es Mitgliedschaften zweier Klassen schafft, ist heute zumindest als Problem erkannt und wird z.T. durch kreative neue Perspektiven zur Gewährung faktisch gleichen Stimmrechts für alle gelöst.

[9] Die Praxis älterer Organisationsmodelle wie der Arbeiterinternationale, in der es ganz unterschiedliche Typen von Mitgliedschaft auf den verschiedenen Ebenen gab, oder der auch transnational agierenden italienischen Partito Radicale bilden m.E. keine überzeugenden Gegenbeispiele.

sentationsverhältnisses erfordert, die Fähigkeit, sich Gehör zu verschaffen, auf der Seite der Repräsentierten, oder die konverse Fähigkeit, auf das wirklich Gemeinte zu hören, auf der Seite des Repräsentanten. Vorstellungen der politischen Identität von Repräsentanten und Repräsentierten sind dann oft noch auf den der substanziellen Homogenität - v.a. von Angehörigen einer Nation (oder z.T. auch einer Klasse) - verkürzt worden. Das macht schon auf der Ebene internationaler politischer Prozesse ein Begreifen unmöglich; auf der europäischen Ebene legt es den Gedanken nahe, mangels „europäischer Identität", aufgrund der Vielfalt der „nationalen Identitäten"[10], könne es gleichsam *a priori* keine europäischen politischen Parteien geben.

Ein über seine eigenen Voraussetzungen und Inhalte aufgeklärter, reflektierter Begriff der Repräsentation als ein historisch materieller, diskursiv reproduzierter politischer Prozeß[11] muß sich von diesen identitätstheoretischen Vorstellungen frei machen. Damit verwandelt sich die zu untersuchende Fragestellung: An die Stelle der spekulativen Projektion historischer oder biographischer kann die begrifflich-phänomenologische Analyse und empirische Untersuchung spezifischer Praktiken der Darstellung und Vermittlung, der Kommunikation und der Deliberation treten. Das schließt dann so banale Fragen ein wie die des Zugangs zu den Beratungsorten, die der Verfügung über Verdolmetschungs- und Übersetzungsressourcen, die der Kontrolle über Kommunikations- und Publikationsmedien, die der Strukturierung von Tagesordnungen, Debatten und Entscheidungsverfahren. Nicht zuletzt gehört hierher die Frage nach dem Zugang zu Finanzmitteln, mit denen diese anderen Voraussetzungen bezahlt oder „erworben" werden können - wobei vor allem das Verhältnis von Mitgliederbasis, Spenden und öffentlichen Mitteln unter den Gesichtspunkten von Transparenz und „Waffengleichheit" zwischen Armen und Reichen zu regulieren ist.

### 3. *Die europäische Integration als Rekonstitution Europas*

Auch wenn wir davon ausgehen, daß der politische Raum, in dem Parteien agieren, nicht a priori allein durch das Territorium eines Nationalstaates definiert werden kann, ist die Bestimmung des Raumes, auf den sich europäische politische Parteien beziehen, keineswegs trivial. Beispielsweise bezieht sich die Europäische Föderation der Grünen Parteien auf Gesamteuropa einschließlich Malta und Rußland, während sich die übrigen europäischen politischen Parteien (SPE, PPE, ELDR, EFA[12]) in-

---

[10] Die in der neueren europapolitischen Debatte sich ausbreitende Vorstellung einer „europäischen Identität" gleichsam neben und über den fortbestehenden „nationalen Identitäten" ist nicht nur politisch problematisch, weil sie sich tendenziell durch die Ausgrenzung der „anderen" zu definieren sucht. Sie ist auch nicht geeignet, das Verhältnis von „Mitgliedstaaten" und „Union" anders als unter der falschen Alternative von vollständiger Unterordnung oder „Souveränität" (im Sinne einer radikalen Eigenständigkeit) zu denken, wie es dem adäquaten Begreifen der institutionellen Herausbildung und Festigung einer „transnationalen Demokratie" allein förderlich sein kann.

[11] Michel Pecheux hat in seinem letzten Lebensjahr eine derart angelegte Untersuchung von Repräsentation konzipiert, die er nicht mehr hat ausführen können.

[12] Die „Europäische Freie Allianz" der regionalistischen Parteien wird bei derartigen Diskussionen noch öfter vergessen als die Föderation der grünen Parteien. Das „Forum der Europäischen Neuen Linken", an dem Groen Links, Izquierda Unida / Iniciativa per Catalunya, Synaspismos und Rifondazione Comunista sowie

nerhalb und mit bezug auf die EU konstituiert haben. Ein vertieftes Verständnis der europäischen politischen Parteien setzt also eine genauere analytische Bestimmung und programmatische Besetzung des europäischen Integrationsprozesses voraus, die ich hier nur in groben Ansätzen versuchen kann.

Entsprechend der ursprünglichen Konkurrenz von EG und EFTA gibt es immer noch ein Spannungsverhältnis zwischen der Konzeption des „großen Marktes" einer europäischen Freihandelszone (analog zur NAFTA) und der eines europäischen Bundesstaates analog zu den USA. Mit dem Beitritt der meisten EFTA-Staaten, spätestens mit der Wende der Integrationsstrategie seit dem Cassis-de-Dijon-Urteil des EuGH ist dieses Spannungsverhältnis innerhalb der EG selbst virulent.

Dies schlägt sich in der Praxis der europäischen Parteien und Parteienbünde durchaus erkennbar nieder, indem sie zwischen einer überwiegenden Praxis von politisch höchst lockeren Parteienkonföderationen, deren einziger über die Koordination nationaler Politiken hinausgehender Inhalt die Tätigkeit der EP-Fraktion bildet, die z.T. selbst wiederum aus „nationalen Delegationen" besteht, und vereinzelten Momenten der Selbstdarstellung als europäische Großparteien mit EU-weitem Gestaltungsanspruch oszilliert. Dieses Oszillieren entspricht inzwischen aber nicht mehr dem Entwicklungsstand der europäischen Integration. Das Stocken der Konkretisierung des Art. 128 des Maastrichter Vertrages seit dessen Ratifizierung kann also durchaus als Ausdruck einer gewissen Krise in ihrer Entwicklung interpretiert werden.

So wie sich seit der Durchsetzung von Binnenmarkt und Einheitswährung - und unter dem Druck der vielfältigen Gegenwehr gegen das ursprüngliche neoliberal-monetaristische Projekt deren Durchsetzung als „unpolitische" Deregulierungselemente - mehr und mehr eine Praxis der europäischen Integration zu entwickeln scheint, die die fortexistierende Bedeutung der Mitgliedstaaten als solche durchaus ernst nimmt, ohne aber die irreversible Vergemeinschaftung zentraler Politikebenen weiter zu übersehen, sind auch neue Momente in der Entwicklung der europäischen Parteien zu beobachten, die Entwicklung zu echten Parteienföderationen, die gemeinschaftliche und gemeinschaftsweite Projekte entwickeln und dabei auch in der allgemeinen Öffentlichkeit und außerparlamentarisch handlungsfähig werden. Die Europäische Union ist zwar kein dem Modell des Nationalstaates vergleichbarer vereinheitlichter Territorialstaat, sie ist aber doch bereits ein so weit durchstrukturierter Raum transnationaler Politik, wie dies Machiavelli in seinem noch viel elementareren Begriff des „stato" gedacht hat. Insofern wird auch ihre Demokratisierung denkbar, ohne daß sie zuerst „ein Staat" nach dem Modell des modernen Nationalstaates werden müßte.

Die Beschlüsse des EP über eine schrittweise Annäherung des europäischen Wahlsystems in allen Mitgliedstaaten lassen ein klares Bewußtsein dieser Entwicklung erkennen, auch wenn die Zeitspannen, auf die sich die faktische große Koalition im EP in dieser Frage hat verständigen können, sicherlich noch nach unten zu korrigieren sind, um der realen Dynamik der Entwicklung gerecht zu wer-

---

die PDS teilnehmen, ist nicht mehr als ein lockeres „Forum", wenn auch mit einer kontinuierlichen Kommunikationsstruktur.

den[13].

Die europäische Integration ist allzu lange neben einer schlichten Delegation des Integrationsimpulses an die schlichte Marktdynamik wachsender Interdependenzen auf der Ebene eines bürokratisch durchgesetzten und technokratisch konzipierten Projektes der politischen Eliten verblieben. Das ist seit dem Inkrafttreten des Binnenmarktes 1993 und der Einführung des Euro 1999 ganz deutlich unzureichend. Auch ohne nun in das Extrem der Unterstützung eines Monopolanspruches der Parteien auf die Politik zu verfallen, wird festzuhalten sein, daß den Parteien in der EU, mit klaren politischen Projekten auf Gemeinschaftsebene, heute ein zentraler Stellenwert dabei zukommt, diese Phase der technokratischen und bürokratischen Verfaßtheit des Integrationsprozesses zu überwinden und eine demokratische Entwicklungsphase in Gang zu bringen, indem sie den europäischen BürgerInnen, die bereits nach dem europäischen Streik- und Demonstartionsrecht zu greifen begonnen haben, neue Formen eines wirksamen gemeinschaftlichen und gemeinschaftsweiten politischen Handelns an die Hand geben.

Das beginnt damit, daß sie selbst über ihre Fraktionen im EP den übermächtig gewordenen und verselbständigten politischen Apparaten der Kommission eine politische Verantwortlichkeit abringen und durch die eigene Kooperation mit den nationalen Parlamenten auch dem Rat gegenüber deutlich machen, daß sich seine Mitglieder nicht in einem außerdemokratischen Raum bewegen dürfen, sondern vor ihren nationalen Öffentlichkeiten umfassend Rechenschaft ablegen müssen.

---

[13] Die in den letzten Monaten zu beobachtenden Debatten über mögliche Kandidaten für die Position des in Amsterdam gestärkten Kommissionspräsidenten sind hier weniger eindeutig, da sie entweder eindeutig von nationalen Interessenlagen geprägt (Diskussionen über Kandidaturen von Prodi, Lafontaine und Gonzalez) oder aber angesichts der immer noch national in den Mitgliedstaaten organisierten Europawahlen eindeutig illusionär sind (etwa der Delors-Vorschlag, zumindest die großen europäischen Parteien sollten je eine/n Kandidatin/en für diese Position benennen und darauf ihren Wahlkampf abstellen).

**Literatur**

*Dietz, Thomas*: Die grenzüberschreitende Interaktion grüner Parteien in Europa, Opladen 1997.

*Europäisches Parlament*: Politische Parteien in der EG und die Einigung Europas, Luxemburg 1988.

*Grael* (Hrsg.): Politik im Regenbogen 1, Grün-Alternatives im europäischen Parlament, Brüsssel 1988.

*Institut für Europäische Politik*, (Hrsg.): Die Zusammenarbeit der Parteien in Westeuropa, Bonn 1976.

*dass.* (Hrsg.): Die europäischen Parteien, Bonn 1977.

*Jacobs, Francis*: Western European political parties, Harlow 1989.

*Jansen, Thomas*: Zur Entwicklung supranationaler Parteien, in: Gabriel u.a. (Hrsg.), Der demokratische Verfassungsstaat, München 1992.

*Jasmut, Gunter*: Die politischen Parteien und die europäische Integration, Frankfurt a.M. 1995.

*Karnofsky, Eva-Rose*: Parteienbünde vor der Europawahl 1979, Bonn 1982.

*Kohler-Koch, Beate*: Interessen und Integration. Die Rolle organisierter Interessen im westeuropäischen Integrationsprozeß, in: Kreile, Michael u.a. (Hrsg.), Die Integration Europas, Opladen 1992.

*Katz, Richard S. u.a.*, (Hrsg.): How parties organize, London 1994.

*Lawson, Kay u.a.*: When parties fail. Emerging alternative organizations, Princeton 1988.

*Neßler, Volker*: Deutsche und europäische Parteien, EuGRZ, 25 (1998) H. 7/8.

*Niedermayer, Oskar*: Europäische Parteien?, Frankfurt a.M. 1983.

*ders.*: Europäische Parteienzusammenschlüsse, in: Kohler-Koch, Beate u.a. (Hrsg.), Die Europäische Union, München 1996.

*Tsatsos, Dimitris, (Hrsg.)*: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1992.

*ders.*: Entschließung zur konstitutionellen Stellung der Europäischen Politischen Parteien, in: ders./ Deinzer, Gerold (Hrsg.): Europäische Politische Parteien, Baden-Baden 1998.

## Aufgespießt

### Erhöhung der absoluten Obergrenze auf 245 Millionen DM

Der Deutsche Bundestag hat am 3. Dezember 1998 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Parteiengesetzes[1], durch den die absolute Obergrenze rückwirkend zum 01.01.1998 auf 245 Millionen DM angehoben wurde, angenommen[2]. Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung im Jahre 1992 die absolute Obergrenze der öffentlichen Mittel mit einem Gesamtbetrag von 230 Millionen DM beziffert[3]. Gleichzeitig hat es darauf hingewiesen, daß dieser Betrag nicht statisch ist, sondern indexiert werden muß, dies nach Möglichkeit unter Einschaltung unabhängiger Sachverständiger[4]. Diese Anregung hat der Gesetzgeber in § 18 Abs. 6 in das Parteiengesetz aufgenommen. Der Bundespräsident hat eine Sachverständigenkommission einberufen, die inzwischen auf der Grundlage des entsprechenden Warenkorbs und der Preisentwicklung errechnet haben soll, daß sich die seit 1991 faktisch unverändert gebliebene Obergrenze auf einen Betrag von 285 Millionen DM zubewegt[5]. Die Empfehlungen der Kommission legen eine Erhöhung auf 245 Millionen DM nahe[6]. Eine Erhöhung der Obergrenze auf einen Betrag von 245 Millionen DM - d.h. ca. 3,00 DM pro Bürger jährlich - ist somit angemessen und wohl auch im Rahmen des Maßes an nötiger, korrekter und glaubwürdigkeitserhaltender Bescheidenheit.

Im einzelnen erhalten die Parteien jährlich für die bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielten gültigen Zweitstimmen bis zu einer Gesamtzahl von 5 Millionen Stimmen 1,30 DM je Stimme (§ 18 Abs. 3 letzter Satz PartG) sowie für die darüber hinaus erzielten Stimmen 1,00 DM je Stimme (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PartG). Spenden und Beiträge werden mit einem Betrag vom 0,50 DM je Beitrags- und Spendenmark bezuschußt (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG). Von den für die Gesamtpartei errechneten Mitteln erhalten die Landesverbände 1,00 DM je bei der entsprechenden Landtagswahl für die Partei abgegebener Stimme (§ 19 Abs. 8 PartG). Die übrigen Mittel erhalten die Bundesverbände der Parteien, ggf. gekürzt im Hinblick auf die relative und absolute Obergrenze. Die

---

1 BT-Drs. 14/41 vom 17.11.1998.

2 BT-Plenarprotokoll 14/11 vom 3.12.1998, S. 669B. Der Beschluß lautete: Annahme der Drucksache 14/41 in der Fassung Drucksache 14/122.

3 BVerfGE 85, 264 (291).

4 BVerfGE 85, 264 (291).

5 Die Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, in: BT-Drs. 14/41 verweist auf die Berichte der Kommission, abgedruckt in BT-Drs. 13/3574, 13/3862, 13/7517 und 13/10159.

6 In der Presse werden derzeit Stimmen laut, die Kommission habe die Empfehlung ausgesprochen, rückwirkend ab 1998 maximal um 14,49 Mio. DM zu erhöhen. Siehe dazu Der Spiegel, 7/1999, S. 17.

Mittel der Landesverbände werden gemäß § 19 Abs. 8 S. 1 am Ende PartG nicht gekürzt. Zur Verdeutlichung der Mittelverteilung zwischen Bundespartei und Landesparteien bei einer absoluten Obergrenze von 230 Millionen DM wird auf die nachfolgende Tabelle hingewiesen.

## Berechnung der vorläufigen staatlichen Teilfinanzierung 1998 zum 1. Dezember 1998 nach § 19 Abs. 4 PartG a.F.

| PARTEI | ENDBETRAG | VERTEILUNG BUND / LAND | |
|---|---|---|---|
| | unter Berücksichtigung der relativen Obergrenze | Länderanteil Wählerstimmen bei Landtagswahlen mal 1,00 DM (§19 Abs. 8 PartG) | Bundesanteil |
| **SPD** | **90.853.713,04** | 14.704.236,00 | 76.149.477,04 |
| **CDU** | **69.313.987,21** | 13.008.975,00 | 56.305.012,21 |
| **Bündnis90/GRÜNE** | **17.093.893,32** | 3.312.755,00 | 13.781.138,32 |
| **CSU** | **16.482.792,58** | 3.223.882,00 | 13.258.910,58 |
| **F.D.P.** | **12.377.634,43** | 1.860.889,00 | 10.516.745,43 |
| **PDS** | **12.548.068,84** | 1.585.947,00 | 10.962.121,84 |
| **REP** | ***Keine vorläufige Festsetzung (§ 23 Abs. 4 PartG)*** | | |
| **DVU** | **1.541.718,15** | 337.341,00 | 1.204.377,15 |
| **ÖDP** | **1.675.082,92** | 178.695,00 | 1.496.387,92 |
| **Pro DM** | **404.101,73** | 15.619,00 | 388.482,73 |
| **BFB** | **812.263,98** | 10.914,00 | 801.349,98 |
| **GRAUE** | **705.766,84** | 28.356,00 | 677.410,84 |
| **APD** | ***Keine vorläufige Festsetzung (§ 23 Abs. 4 PartG)*** | | |
| **SSW** | **87.019,99** | 38.285,00 | 48.734,99 |
| **AFB (Arbeit für Bremen und Bremerhaven)** | **71.668,58** | 36.735,00 | 34.933,58 |
| **STATT Partei** | ***Keine vorläufige Festsetzung (§ 23 Abs. 4 PartG)*** | | |
| **WSH** | **41.472,78** | 28.206,00 | 13.266,78 |
| **FORUM** | ***Keine vorläufige Festsetzung (§ 23 Abs. 4 PartG)*** | | |
| **NPD** | ***Keine vorläufige Festsetzung (§ 23 Abs. 4 PartG)*** | | |
| **GESAMT** | **224.009.184,40** | **38.370.835,00** | **185.638.349,40** |

Quelle: http://194.120.12.110/datbk/finanz/pf_fings.htm (18.01.1999)

Dieses gesetzlich festgeschriebene Mittelverteilungssystem berücksichtigt im Sinne der innerparteilichen Demokratie ausdrücklich die nachgeordneten Ebenen. Bei der jetzt durchgeführten Erhöhung der Obergrenze sind diese Bestimmungen zur Verteilung der staatlichen Zuschüsse auf die jeweilige Landes- und Bundespartei unverändert geblieben. Dies führt dazu, daß die Landesverbände weiterhin 1,00 DM pro Stimme erhalten und lediglich die Bundesparteien vom Erhöhungsbetrag profitieren. Dabei darf auch nicht außer Acht gelassen werden, daß die Obergrenze bisher immer erreicht wurde und die Bundesparteien daher Kürzungen erfahren haben. Durch die Erhöhung der Obergrenze ohne

die Anpassung der Verteilungsvorschriften ist eine deutliche Verschiebung zugunsten der Bundespartei erfolgt, die ohnehin - wie die Tabelle oben zeigt - bereits den weitaus größten Anteil der staatlichen Mittel erhält. Eine in dieser Art und Weise fortschreitende Praxis der Anpassung und damit Anhebung der Obergrenze führt zu einer stetigen Entwicklung hin zu einem Verstoß gegen den in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG festgeschriebenen Grundsatz der innerparteilichen Demokratie. Nach diesem Grundsatz hat der Aufbau der Partei von unten nach oben zu erfolgen[7]. Dies spiegelt sich auch in der in § 7 PartG festgeschriebenen Gliederung der Parteien in Gebietsverbände und im parteiinternen Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern gemäß § 22 PartG[8] wieder. Eine stärkere Finanzierung des „oberen Bereiches" der Partei, nämlich der Bundespartei ist konträr hierzu. Eine Erhöhung der Obergrenze ohne eine entsprechende Anpassung der Verteilungsbestimmungen ist bei unveränderter Verfahrenspraxis unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der innerparteilichen Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG tendenziell eher kritisch zu betrachten.

Ein weiterer Aspekt ist die Zulässigkeit der rückwirkenden Erhöhung der Obergrenze zum 01.01.1998. Gemäß § 19 Abs. 2 PartG setzt der Präsident des Bundestages jährlich zum 1. Dezember die Höhe der staatlichen Mittel für das laufende Jahr fest, d.h. die Gesamtsumme wird jeweils erst am Jahresende festgelegt. Sie lag aber bisher maximal bei 230 Millionen DM. Somit fehlen im Haushaltsplan nunmehr für 1998 in jedem Fall 15 Millionen DM für die Parteienfinanzierung. Gemäß Art. 113 Abs. 1 S. 1 GG ist es auch im laufenden Haushaltsjahr zulässig Bundesgesetze zu erlassen, die mehr Ausgaben mit sich bringen. Sie bedürfen aber vor ihrer Ausfertigung und Verkündung gemäß Art. 82 Abs. 1 GG der Zustimmung der Bundesregierung. Diese Zustimmung darf nur dann versagt werden, wenn die Bundesregierung im vorausgegangenen Gesetzgebungsverfahren vergeblich gegen das finanzwirksame Gesetz Stellung genommen hat und eine von ihr ggf. beantragte erneute Beschlußfassung des Bundestages ergebnislos verlaufen ist. Wenn die Bundesregierung dem Gesetz nicht innerhalb einer bestimmten Frist ausdrücklich zustimmt, so wird diese Zustimmung nach Art. 113 Abs. 3 S. 2 GG fingiert.
Das siebente Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes ist am 3. Dezember 1998 in dritter Lesung vom Bundestag beschlossen worden und der Bundesrat hat am 4. Dezember 1998 diesem zugestimmt. Damit ist das Gesetz gemäß Art. 78 GG am 4. Dezember 1998 zustandegekommen. Eine Verkündung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt gemäß Art. 82 Abs. 1 GG ist im Haushaltsjahr 1998 jedoch nicht mehr erfolgt. Mit seiner Verkündung, d.h. der erfolgten Ausgabe des einschlägigen Bundesgesetzblattes, wird das Gesetz aber erst existent, d.h. gültig. Seine rechtliche Geltung erlangt es mit seinem Inkrafttreten gemäß Art. 82 Abs. 2 GG. Der maßgebliche Zeitpunkt kann dabei ein künftiger oder - falls eine Rückwirkung zulässig ist[9] - ein vergangener sein. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens des sie-

---

[7] Siehe zur innerparteilichen Demokratie zuletzt *Martin Morlok*, in: Dreier, Art. 21 Rn. 115 ff. m.w.N.

[8] Durch den innerparteilichen Finanzausgleich wurden beispielsweise bei der SPD im Jahre 1997 nur ca. 20 % der staatlichen Mittel für die Bundespartei an die Landesverbände prozentual verteilt. Siehe dazu z.B. die Bekanntmachung des Rechenschaftsberichts der SPD in BT-Drs. 14/246 vom 23.12.98, S. 30 mit einer Aufschlüsselung des parteiinternen Finanzausgleichs.

[9] BVerfGE 65, 283 (291); 72, 200 (241 ff.).

benten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes ist in Art. 2 auf den 1. Januar 1998 und damit rückwirkend festgesetzt worden. Da bei der rückwirkenden Erhöhung der Obergrenze eine belastende Rechtsfolge gänzlich ausscheidet, liegt keine Verletzung des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit vor. Eine Rückwirkung ist daher zulässig[10]. Das Änderungsgesetz wird mithin erst 1999 existent, rechtliche Geltung hat es aber schon ab dem 1. Januar 1998. Erst nach der Verkündung des Gesetzes besteht eine rechtliche Grundlage zur Auszahlung der erhöhten Mittel für 1998. Da der Verkündungstermin im Jahre 1999 liegt und der Haushalt 1998 zu diesem Zeitpunkt schon abgeschlossen ist, wird die Mehraufwendung von 15 Millionen DM für 1998 aus dem Haushalt für 1999 zu zahlen sein. Dies bedeutet für den Haushalt 1999 einen Mehrbedarf von 30 Millionen DM. Damit betrifft die Mehrausgabe das noch nicht verabschiedete Haushaltsgesetz für das Haushaltsjahr 1999. Eine Zustimmung der Bundesregierung gemäß Art. 113 GG ist damit entbehrlich. Da das Änderungsgesetz u.a. von den Regierungsfraktionen eingebracht wurde und im Gesetzgebungsverfahren auch keine Bedenken geäußert wurden, wäre eine Zustimmung der Bundesregierung nicht zweifelhaft gewesen.

*Heike Merten*

[10] Siehe zur Rückwirkung von Gesetzen *Katharina Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 163 ff.

# Nichtzulassung der Landesliste der *Deutschen Zentrumspartei* (ZENTRUM) in Nordrhein-Westfalen für die Bundestagswahl 1998

Die Gestaltungsmöglichkeiten des homo politicus activus in einem ausgeprägten Parteienstaat sind im wesentlichen verbunden mit den über eine Parteimitgliedschaft vermittelten Mitgestaltungsrechten. Innerhalb des Feldes der innerparteilich ausgeübten Mitwirkungsrechte sind besonders jene von einem über die Parteien hinausreichenden Interesse, die direkte, teils vorentscheidende Auswirkungen auf staatliche Bereiche haben können. Dies gilt etwa für den Bereich der innerparteilichen Kandidatenaufstellung zu öffentlichen Wahlen. Daher greift der folgende Beitrag anläßlich der letzten Bundestagswahl im September 1998 die Nichtzulassung der Landesliste der *Deutschen Zentrumspartei* (ZENTRUM) auf.

Der Landeswahlausschuß Nordrhein-Westfalen beschloß in seiner Sitzung vom 31. Juli 1998: „Die Landesliste der Deutschen Zentrumspartei (ZENTRUM) für die Wahl zum 14. Deutschen Bundestag wird nicht zugelassen, weil die Partei in schwerwiegender Weise bei der Kandidatenaufstellung das Gebot innerparteilicher Demokratie im Sinne des Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG und daher Wahlgrundsätze des Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG mißachtet hat. Der Listenvorschlag entspricht damit nicht den Mindestanforderungen des § 27 Abs. 5 i.V.m. § 21 BWG und mußte deshalb nach § 28 BWG zurückgewiesen werden".

Grundlage für diese Entscheidung war die Feststellung des Ausschusses, „daß Parteimitglieder von Kreisparteien am Nominationsverfahren nicht beteiligt worden sind, weil Mitgliedsbeiträge von den Kreisparteien nicht an die Landespartei abgeführt worden sind und bereits Einladungen von teilnahmeberechtigten Parteiangehörigen unterlassen worden sind" (Prot. der Sitzung des Landeswahlausschusses Nordrhein-Westfalen vom 31. Juli 1998).

Die darauffolgende Beschwerde der *Deutschen Zentrumspartei* an den Bundeswahlausschuß wies dieser in der Sitzung vom 6. August 1998 mit 4 : 4-Stimmen als unbegründet zurück, wobei die Stimme des Vorsitzenden den Ausschlag gab (§ 10 Abs. 1 BWG).

Die Zentrumspartei hatte ihre Beschwerde an den Bundeswahlausschuß im wesentlichen damit begründet, daß

a) sie auf Bundesebene nicht über eine zentrale Mitgliederkartei verfüge und deshalb darauf angewiesen sei, daß Kreisverbände sich und ihre Mitglieder zur Teilnahme an Parteitagen und Delegiertenversammlungen anmeldeten,

b) kein Recht von Mitgliedern eines Kreisverbandes auf Teilnahme an der Listenaufstellung bestehe, wenn dieser Kreisverband keine Beiträge mehr abgeführt habe, und

c) schließlich hilfsweise damit, daß etwaige Verstöße gegen Regeln der innerparteilichen Demokratie nicht erheblich seien, da sie an den klaren Machtverhältnissen zugunsten der aufgestellten Liste nichts geändert hätten.

Laut Protokoll der Sitzung des Bundeswahlausschusses vom 6. August 1998 lag der Entscheidung folgende Sachverhaltsfeststellung zugrunde: Die Beschwerdeführerin, die Deutsche Zentrumspartei, hat ihre Landesliste für die Wahl des 14. Deutschen Bundestages in einer Delegiertenversammlung ihrer beiden Landesverbände Rheinland und Westfalen - Lippe anläßlich ihres Bundesparteitages am 2. Mai 1998 in Dormagen aufgestellt und beschlossen. Nach ihrem an der Mitgliederzahl ausgerichteten Delegiertenschlüssel entfielen auf den Landesverband Rheinland (und dessen ca. 250 Mitglieder) 25 Delegierte, aus dem Landesverband Westfalen - Lippe (und dessen ca. 75 Mitglieder) nahmen nur vier Delegierte, gestellt vom Kreisverband Steinfurt, teil. Die Bewerber von der Landesliste wurden überwiegend einstimmig, in wenigen Fällen bei zwei bis drei Gegenstimmen gewählt. Zu der Delegiertenversammlung zur Aufstellung der Landesliste konnte der Kreisverband Recklinghausen (mit seinen - nach Angaben des Vertrauensmannes - vier bis fünf Mitgliedern), der zum Landesverband Westfalen - Lippe gehört, keine Delegierten entsenden. Die Bundespartei des Zentrums ging nach der Mitteilung des Bundesvorsitzenden und Vertrauensmannes für ihre Landesliste gegenüber dem Landeswahlleiter Nordrhein-Westfalen davon aus, daß die Rechte des Kreisverbandes Recklinghausen und seiner Mitglieder ruhten, da von dort seit über einem halben Jahr keine Beiträge mehr abgeführt und auch keine politischen Aktivitäten mehr bekannt geworden seien. Auf den Kreisverband Recklinghausen wären ein bis zwei Delegierte entfallen. Nach der Satzung (§ 11 Abs. 6) des Zentrums ruhen die Mitgliedsrechte, wenn ein Mitglied länger als sechs Monate mit seinen Beiträgen in Verzug ist. In § 4 der Beitrags- und Gebührenordnung des Zentrums heißt es, daß die jeweils nächsthöhere Gebietspartei für den Beitragseinzug verantwortlich ist, wenn eine Gebietspartei auf unterster Ebene nicht vorhanden ist. Auf diesen Sachverhalt sowie die fehlende Teilnahme von Delegierten aus Münster und Coesfeld war der Landeswahlleiter Nordrhein-Westfalen durch den stellvertretenden Vorsitzenden des Kreisverbandes Recklinghausen aufmerksam gemacht worden, der gegen die Beschlüsse vom 2. Mai d.J. und die Nichtteilnahme seines Kreisverbandes bereits das Schiedsgericht seiner Partei angerufen hatte. Der Bundeswahlausschuß ging weiterhin davon aus, daß auch wenn es in Münster noch das eine oder andere Mitglied des Zentrums gebe, es sich nicht feststellen lasse, daß es dort und in Coesfeld zur Zeit der Delegiertenversammlung am 2. Mai 1998 noch Kreisverbände der Beschwerdeführerin gegeben habe.

Der Wahlausschuß ließ die Landesliste der *Deutschen Zentrumspartei* im Anschluß an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 89, 243 ff.) zu Recht nicht zur Bundestagswahl zu. Das Bundesverfassungsgericht hat ausdrücklich festgestellt, daß zu den in §§ 21 Abs. 1 bis 4 und 6, 27 BWahlG normierten Anforderungen an die Kandidatenaufstellung durch politische Parteien auch die Einhaltung eines Kernbestandes an Verfahrensgrundsätzen gehört, ohne den ein Kandidatenvorschlag schlechterdings nicht Grundlage eines demokratischen Wahlvorganges sein kann. Teilnahme-

und stimmberechtigt bei einer Mitgliederversammlung nach § 21 Abs. 1 Satz 2 BWahlG sind alle im jeweiligen Wahlkreis mit erstem Wohnsitz gemeldeten wahlberechtigten Parteimitglieder. Wenn die Parteien rechtlich mögliche und ihnen zumutbare organisatorische Maßnahmen zur Einladung der teilnahmeberechtigten Parteiangehörigen unterlassen, so begründet dies einen Wahlfehler.

Führt ein Kreisverband keine Mitgliedsbeiträge ab, kann sich dies nach § 10 Abs. 2 Satz 2 PartG in Verbindung mit Satzungsrecht zwar grundsätzlich auf das Stimmrecht seiner Mitglieder in anderen Bereichen auswirken, keinesfalls jedoch auf das Recht an der Nomination der Kandidaten zu Bundestagswahlen mitzuwirken, da es sich um einen den Parteien in privilegierter Weise überantworteten Bereich der Vorbereitung staatlicher Wahlen handelt (vgl. W. Schreiber, Kommentar zum BWG, 6. Aufl. 1998, Rn. 6 zu § 21). Das Teilnahmerecht des Parteimitgliedes ist Ausfluß seines Wahlrechts zum Deutschen Bundestag und richtet sich nach der speziell diese Frage regelnden Vorschrift des § 21 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 27 Abs. 5 BWG. Es ist allein an die bestehende Parteimitgliedschaft gebunden und steht nicht zur Disposition des Parteisatzungsgebers (vgl. auch BVerfGE 89, 243, 257; für den Fall der Aufstellung eines Wahlkreisbewerbers). Wie der Bundeswahlausschuß zu Recht feststellt, folgt aus dem rechtlichen wie tatsächlichen Privileg der Parteien und der vorentscheidenden Bedeutung der Listenaufstellung eine besondere Rechtsposition der Parteimitglieder für das Verfahren.

Dies verpflichtet die Parteiorganisation zur Durchführung aller rechtlich möglichen und ihr zumutbaren organisatorischen Maßnahmen, um alle teilnahmeberechtigten Mitglieder einladen zu können (vgl. BVerfGE 89, 243, 256 f.). Die Führung einer zentralen Mitgliederkartei mag gerade im fortgeschrittenen Stadium der elektronischen Datenübermittlung und -verwaltung als Selbstverständlichkeit anmuten. Auf die Frage, wer letztlich innerhalb des Parteiaufbaus versäumt hat einen Datenfluß zum Zwecke der umfassenden Einladung aller teilnahmeberechtigten Mitglieder herzustellen, kommt es bei der Beurteilung des Vorliegens eines fehlerhaften Aufstellungsverfahrens nicht an. Ein Versäumnis wäre jedenfalls der Beschwerdeführerin zuzurechnen.

Die Zentrumspartei kann sich auch nicht auf eine Unerheblichkeit etwaiger Verstöße berufen. Der Bundeswahlausschuß wendet die vom Bundestag und vom Bundesverfassungsgericht in Wahlprüfungsverfahren vertretene Erheblichkeitstheorie (Begrenzung auf diejenigen Fehler, die zu einer anderen personellen Zusammensetzung des Parlaments führen) zu Recht nicht im Rahmen seiner eigenen Prüfung an: Eine ex ante Betrachtung der personellen Zusammensetzung des Deutschen Bundestages sei nicht möglich. Als weiteres Objekt einer Erheblichkeitsbetrachtung wäre die personelle Zusammensetzung der Landesliste ins Auge zu fassen. Kandidatenaufstellungen haben de lege lata ohne die Möglichkeit einer Briefwahl in Versammlungen zu erfolgen. Die möglicherweise zu idealistisch anmutende Intention dieser Regelung könnte die Vorstellung sein, daß die Kreation der Listen Ergebnis einer offenen Personaldiskussion in der Nominationsversammlung sein sollte. Gerade dies eröffnet vielfältige, wie aber der Bundeswahlausschuß zu Recht bemerkt, sehr hypothetische Spielräume für

Überlegungen, wie nicht eingeladene Mitglieder durch ihre Mitwirkung die Zusammensetzung der Liste hätten verändern können. Mit einer Erheblichkeitsprüfung durch einfache Addition fehlerhaft nicht eingeladener Mitglieder zu den Listengegnern ist es jedenfalls nicht getan. Es ist zu begrüßen, daß der Bundeswahlausschuß mit diesen Erwägungen eine Erheblichkeitsprüfung ablehnt, zumal vor der Bundestagswahl einer konsequenteren Durchsetzung der Wahlrechtsgrundsätze leichter und ohne jene Bedenken Raum zu geben ist, die von den Befürwortern der Erheblichkeitsprüfung in den Stadien der Wahlprüfung durch den Bundestag und in der Wahlprüfungsbeschwerde für eine Erheblichkeitsprüfung angeführt werden.

*Hans-Rüdiger Schmidt*

# 11. Internationales Parteienrechtliches Symposion vom 13. bis 14. November 1998 in Hagen

Obere Reihe von links nach rechts: Richter am BVerfG Dr. *Hans-Joachim Jensch*, stellv. Oberbürgermeister *Horst Tillmann*, Prof. Dr. *Helmut Hoyer*, Prof. Dr. *Dimitris Th. Tsatsos*, Prof. Dr. *Martin Morlok*. Untere Reihe von links nach rechts: NRW-CDU Generalsekretär *Herbert Reul*, Prof. Dr. *Ulrich von Alemann*, Dr. *Johannes Rau*, Dr. *Michael Vesper*.

## - Tagungsbericht -

Rechtsanwältin Nicole Weber, Düsseldorf

Unter der Überschrift „Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung" - Zugang, Formen und Europäisierung - lud das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht der FernUniversität Hagen zum 11. Internationalen Parteienrechtlichen Symposion.

Die Eröffnung des Symposions erfolgte durch die Grußworte des Rektors der FernUniversität Hagen, Prof Dr. *Helmut Hoyer* und *Horst Tillmann*, Bürgermeister der Stadt Hagen, die beide die wachsende Bedeutung des jährlichen Symposions für Wissenschaft und Politik betonten. Ein weiteres Grußwort erfolgte durch den „Vater" des Parteienrechtlichen Symposions in Hagen, Prof. Dr. *Dimitris Tsatsos* als Vertreter des Dekans der Fakultät Rechtswissenschaft.

Prof. Dr. *Martin Morlok* führte als Leiter des ausrichtenden Institutes und Nachfolger von Prof. *Tsatsos* in das diesjährige Thema der Tagung ein.
*Morlok* erläuterte das Beziehungsgeflecht in dem sich die Parteien befinden. In den einzelnen Beziehungen sind die durch die Trias-Lehre von *Konrad Hesse* geprägten Grundsätze der Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit, denen die politischen Parteien verpflichtet sind, zu beachten. So steht im Verhältnis Partei - Staat die Sicherung der Freiheit der Parteien im Vordergrund. Beim Verhältnis der politischen Parteien untereinander ist vordringlich die Chancengleichheit der Parteien zu beachten.

Öffentlichkeit haben die politischen Parteien gegenüber den gesellschaftlichen Kräften zu gewährleisten.

Die im Mittelpunkt des Symposions stehende Beziehung der Parteien zu ihren Mitgliedern ist ebenfalls durch diese Grundsätze geprägt. In ihrer Ausgestaltung als Mitgliederparteien müssen die politischen Parteien verschiedenen Vorgaben gerecht werden. An erster Stelle steht die Erfüllung der Parteifunktion im Sinne der Verfassung. Gleichzeitig muß das Parteileben effektiviert werden, um die Parteimitgliedschaft attraktiv zu erhalten. Zur Erhaltung der Zielverwirklichung - das Streben nach politischer Macht - müssen die politischen Parteien somit Überlebensaktivitäten entwickeln.

Die Parteimitgliedschaft stellt nach *Morlok* eine Bündelung subjektiver Rechte dar, die ihre Grundlage in dem Gebot innerparteilicher Demokratie aus Art. 21 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz. finden. Daneben ist das Parteimitglied auch zur Leistung von Beiträgen in Form von finanziellen Beiträgen oder Sachleistungen heranzuziehen.

Anknüpfungspunkt der Debatte um Mitgliederrechte und -pflichten sind die Aktivitäten der Parteien zur Mitgliederwerbung. *Morlok* analysierte die unterschiedlichen Motive potentieller Parteimitglieder. So sind die politischen Parteien für die Bürger attraktiv, die aktiv an der Politikbeeinflußung mitarbeiten wollen. Die Bedeutung der politischen Parteien unter dem Gesichtspunkt der „Ämterpatronage" sei für diejenigen Mitglieder entscheidend, die sich durch die Parteimitgliedschaft Vorteile im beruflichen Werdegang erhoffen. Aber auch persönlicher Ehrgeiz und die Erfüllung sozialer Bedürfnisse lassen sich durch die Parteimitgliedschaft erfüllen.

Nicht unerwähnt blieb die Tendenz zur zunehmenden Individualisierung, die durch die politischen Parteien noch keine ausreichende Umsetzung bei der Ausgestaltung der Mitgliedschaft gefunden hat. *Morlok* forderte die politischen Parteien auf, sich den gewandelten Verhältnissen anzupassen, um so ihr Überleben zu sichern. Ausdrücklich nannte er das Problem der Zeitbegrenzung bei der Wahrnehmung von Parteiaufgaben und das Prinzip der Ortsgebundenheit. Sowohl der hohe Zeitaufwand als auch die Notwendigkeit der Anbindung an den jeweiligen Ortsverband machten es beruflich stark eingebundenen und dabei örtlich flexiblen Mitgliedern fast unmöglich, in der Partei auf Ortsverbandsebene Fuß zu fassen. Diese Erkenntnis führt bei Neumitgliedern schnell zu einem Rückzug aus dem aktiven Parteileben. Um dies zu vermeiden, müssen neue Formen der Parteimitgliedschaft entwickelt werden.

Gleichzeitig müssen die politischen Parteien neue Marketingstrategien entwickeln, um neue Parteimitglieder zu gewinnen und so die basisdemokratische Ausrichtung politischer Parteien zu sichern.

Er verwies auch auf Art. 138 a EGV, nach dem die politischen Parteien verpflichtet sind, explizit durch ihre Parteiarbeit das europäische Bewußtsein bei den Bürgern zu fördern. Das vereinigte Europa stelle somit auch höhere Anforderungen an die politische Bildungsarbeit von Parteien.

Die erste Diskussionsrunde zum Thema „Attraktivität durch neue Formen der Mitarbeit in politischen Parteien" wurde traditionell geprägt durch hochstehende Persönlichkeiten des politischen Lebens. Unter der Leitung von Prof. Dr. *Ulrich von Alemann* diskutierten Ministerpräsident a.D. Dr. *Johannes Rau*, Minister Dr. *Michael Vesper* und *Herbert Reul*.

Alle Teilnehmer dieser Diskussionsrunde waren sich darüber einig, daß das Verhältnis der politischen Parteien zu ihren Mitgliedern ein gespaltenes ist. Einerseits sind die Mitglieder unabdingbar für die Existenz politischer Parteien und andererseits können sie beim politischen Entscheidungsfindungsprozeß recht störend sein.

*Rau* eröffnete, seinen Beitrag mit einem kurzen historischen Überblick zum Ansehen der politischen Parteien von Weimar, über die Zeit des Nationalsozialismus, bis heute. Er thematisierte dabei insbesondere das Verhältnis der Jugend zu den politischen Parteien. Bezugnehmend auf aktuelle Studien wird die Parteimitgliedschaft von Jugendlichen und jungen Erwachsenen überwiegend als unattraktiv beurteilt. Im Unterschied dazu ist diese Bevölkerungsgruppe durchaus an der Mitarbeit bei aktuellen Projekten interessiert, die die Möglichkeit bieten auch kurzfristig politische Erfolge zu erzielen. *Rau* forderte eine stärkere „Pflege" der Parteimitglieder schon auf Ortsverbandsebene durch Schulung und politische Seminare. Als äußerst problematisch beurteilte er den heute immer noch notwendigen hohen Zeitaufwand, der benötigt wird, um in Parteiämter vorzudringen. Die Folge sei der praktische Ausschluß bestimmter Bevölkerungsgruppen von der Parteiarbeit. Die ehrenamtliche Tätigkeit in politischen Parteien sei damit fast schon etwas für „Zeitreiche", wogegen „Zeitarme" durch mangelnde Bekanntheit innerhalb der Partei kaum die Chance erhalten, bestimmte Funktionen auszuüben.

*Vesper* berichtete ebenfalls über den parteiinternen Umgang mit den Mitgliedern. Die Entwicklung der „Grünen" von der Protestpartei zur „Gestaltungspartei" habe diese Beziehung nicht unberührt gelassen. Die aktive Politikgestaltung werde mehr und mehr von den Parteivorständen, Fraktionen und Parteizentralen übernommen. Allerdings sei man bei den „Grünen" aufgrund der bisherigen Entwicklung an Aktionen der Parteibasis gewöhnt. Er erwähnte diesbezüglich den Umgang mit sog. „zufälligen Mehrheiten". Lobend hob er parteiinterne Errungenschaften zur Förderung bestimmter Mitgliedergruppen an der Basis hervor. Durch die Einführung der Frauenquote bei den „Grünen" sei es gelungen, Chancen zu eröffnen und politische Talente zur Mitarbeit zu motivieren. *Vesper* betonte die Notwendigkeit der Öffnung politischer Parteien für ihre weitere Entwicklung. Dieser sähe er dann positiv entgegen.

Im Anschluß an diesen Vortrag berichtete *Herbert Reul* als Generalsekretär der CDU NRW über die Erfahrungen der CDU mit ihren Mitgliedern. In den Vordergrund stellte er die aktuellen Bemühungen, die Attraktivität der CDU als Mitgliederpartei zu erhalten und neue Mitglieder zu gewinnen. So solle beispielsweise als Mitgliederausweis eine Chipkarte im Scheckkartenformat eingeführt werden. Diese Karte könnte unter Umständen auch dazu verwendet werden, Parteimitgliedern Vorteile beim Abschluß von Verträgen mit Versicherern oder Autovermietern zu gewähren. Allerdings gäbe es diesbezüglich keine konkreten Bestrebungen, es bestünde lediglich die technische Möglichkeit.
Auch das Internet müßte als Informations- und Kommunikationsforum stärker genutzt werden. Es ginge darum Parteimitgliedern konkrete Vorteile durch die Mitgliedschaft auch in informationeller Hinsicht einzuräumen.

In der anschließenden Podiums- und Plenumsdiskussion waren sich die Referenten darüber einig, daß interessierte Neumitglieder Entscheidungspositionen jahrelang durch altgediente Parteimitglieder besetzt vorfinden. Nur durch hohen Zeitaufwand und Engagement seien diese Strukturen zu knacken. Diese Faktoren seien jedoch gerade in der heutigen Zeit rar. Ziel müßte es demnach sein, die Durchlässigkeit der Parteistrukturen im Sinne des Demokratieprinzipes - insbesondere für Neumitglieder - zu fördern.
Im zweiten Diskussionsblock zum Thema „Zugang zu politischen Parteien", unter der Leitung von Prof. Dr. *Dian Schefold*, wurde der Blick vom nationalen Parteienrecht für den europäischen Vergleich erweitert.

Prof. Dr. *Fazil Saglam* berichtete über den Zugang zu den politischen Parteien nach dem türkischen Parteienrecht. Nach Art. 68 Abs. 1 der türkischen Verfassung haben alle Staatsbürger das Recht, in die politischen Parteien einzutreten und umgekehrt auch wieder auszuscheiden. Die Türkei besitzt ebenfalls wie die Bundesrepublik ein Parteiengesetz. Altersgrenze für den Zugang ist das 18. Lebensjahr. Von dem Zugang zu politischen Parteien in der Türkei sind Beamte, Bedienstete des öffentlichen Dienstes zum Teil, Richter, Staatsanwälte, Soldaten und Schüler ausgeschlossen. Auch die Betätigung von Hochschullehrern und Studenten in politischen Parteien ist beschränkt. Sie dürfen sich nur außerhalb der Hochschule unter Beachtung strenger Regeln politisch betätigen.
Die Parteimitgliedschaft ist auf türkische Staatsbürger beschränkt. Doppelmitgliedschaften sind ausgeschlossen. Der Zugang zu politischen Parteien ist in den Parteisatzungen geregelt. Diskriminierungen sind nicht gestattet. Allerdings kann die politische Partei einen Antrag auf Mitgliedschaft ohne Begründung ablehnen. Dem Antragsteller bleibt dann lediglich die Beschwerde bei einer höheren Parteiinstanz.

Dr. *Galina Luchterhandt* stellte in ihrem Vortrag die Situation der Mitglieder bei den politischen Parteien in der Rußländischen Föderation vor. Zwar seien die politischen Parteien in Rußland mittlerweile etabliert, eine Stärkung ihrer Stellung durch den Gesetzgeber habe aber nicht stattgefunden. Tatsächlich spielen die Parteien aber im Alltag eine große Rolle bei der Besetzung von Ämtern und sonstigen Machtpositionen. Die Einflußnahme politischer Parteien bei der staatlichen Führung ist sehr groß. Leider mangelt es an der Ausbildung innerparteilicher Strukturen. In diesem Bereich seien große Demokratiedefizite zu beklagen. Eine Vielzahl von Parteien seien im Innern nicht demokratisch ausgestaltet, sondern streng hierarchisch organisiert. Des weiteren ist zu bedenken, daß auch verbrecherische Organisationen starke Interessen haben, politische Parteien zu unterwandern und für ihre Zwecke zu benutzen. *Luchterhandt* bewertete diese Bestrebungen jedoch nicht als besonders beunruhigend angesichts der grundsätzlich positiven Entwicklungen in der Rußländischen Föderation.

Prof. Dr. *Emil Konstantinov* zeichnete in seinem Vortrag ein Bild zur Parteimitgliedschaft in Bulgarien. Die Ausgestaltung der Parteimitgliedschaft in Bulgarien ist sowohl durch die Verfassung, als auch durch ein Parteiengesetz gesichert. Der Zugang zu der politischen Partei ist, bis auf die vorhan-

dene Volljährigkeit und Geschäftsfähigkeit des Antragstellers, nicht beschränkt. Näheres zum Zugang wird in den jeweiligen Parteisatzungen individuell geregelt. Der europäischen Integration steht die Ausgestaltung der Parteimitgliedschaft in Bulgarien nicht entgegen.

*Ulf Moritz* provozierte mit seinem Beitrag die anwesende Parteiwissenschaft zum Widerspruch. Seiner Ansicht nach handelt es sich bei den politischen Parteien um „Beliehene im Verfassungsrecht". Aus der Verfassung sei ein Anspruch des Bürgers auf den Zugang zu politischen Parteien durch die Grundrechte abgesichert. Dieser Anspruch kommt einem Aufnahmeanspruch des Bürgers zumindest gegenüber den Parteien mit parlamentarischer Vertretung gleich. Allein die Einführung eines Begründungszwanges würde den Rechten des homo politicus nicht gerecht werden. Demnach könne ein Antrag auf Aufnahme in eine politische Partei nur abgelehnt werden, wenn der Bewerber offensichtlich das Programm und die Satzung der Partei nicht akzeptiert.

In der letzten Diskussionsrunde des ersten Veranstaltungstages zum Thema „Formen der Parteimitgliedschaft" referierten und diskutierten Prof. Dr. *Hans Herbert von Arnim*, Prof. Dr. *Manfred Stelzer* und Prof. Dr. *Miroslaw Wyrzykowski* unter Leitung von Prof. Dr. *Klaus von Beyme*.

Prof. *von Arnim* betonte die Stellung der Mitglieder in den politischen Parteien. Er stellte dabei unterschiedliche Gruppen von Mitgliedern vor: die Sponsoren, die policy-Aktivisten, die Karrieristen und die Lobbyisten. Diese Gruppen spielen in den politischen Parteien eine unterschiedliche Rolle und nehmen unterschiedliche Positionen ein. Die Entwicklung der politischen Parteien von Mitgliederparteien zu Fraktionsparteien sei allerdings nicht mehr aufzuhalten. Die Willensbildung von unten nach oben sei immer weniger vorhanden. Die aktive Politikgestaltung erfolge mehr und mehr von oben nach unten. *Von Arnim* kritisierte weiterhin die Einordnung der politischen Parteien in den gesellschaftlichen Bereich. Diese Einordnung sei nicht mehr zeitgemäß. Auch das Problem der Ämterpatronage, die immer weitere Kreise ziehe, stelle eine negative Entwicklung des Parteienstaates dar.

Prof. *Stelzer* stellte die Situation der politischen Parteien in Österreich dar. Der Zugang zu den politischen Parteien in Österreich sei weder durch das Parteiengesetz noch durch die Verfassung geregelt. Allein die Parteisatzungen würden hier Regelungen treffen. Hier ist jedoch eine gewisse Gleichförmigkeit festzustellen. Das Eintrittsalter differiert zwischen 16 und 18 Jahren, weiterhin wird das Bekenntnis zur jeweiligen Partei verlangt. Im Vordergrund steht die ordentliche Mitgliedschaft. Doppelmitgliedschaften sind verpönt.

Prof. *Wyrzykowski* berichtete über die Situation der Parteimitglieder in Polen. Das Recht auf Parteimitgliedschaft ist in Polen durch die Verfassung gesichert, aber auf polnische Staatsbürger beschränkt. Grundsatz ist die ordentliche Mitgliedschaft. Allerdings gibt es Inkompatibilitäten bei Richtern und Soldaten. Hier wird die Mitgliedschaft für die Amtszeit suspendiert. Doppelmitgliedschaften sind nicht erwünscht. Weiterhin gibt es ein Verbot von Geheimmitgliedschaften, das aus den Lehren

der polnischen Vergangenheit resultiert. *Wyrzykowsky* wies daraufhin, daß Parteiwechsel in Polen an der Tagesordnung seien und demnach auch in der Regierung ständig Bewegung herrsche.

Am zweiten Tag des Symposions stand als Thema die „Europäisierung der Parteimitgliedschaft" im Vordergrund.

Durch Prof. *Dr. Dimitris Tsatsos* erfolgte eine Einführung in diesen Themenbereich.
Er beklagte das Demokratiedefizit in der europäischen Union und wünschte sich eine stärkere Aktivierung des europäischen Bürgers. Die europäischen Institutionen seien zwar demokratisch legitimiert, trotzdem gäbe es erhebliche Defizite in der Kornmunikation mit den EU-Bürgern. Den einzelnen EU-Staaten sei es bisher nicht gelungen, die Bürger für Europa zu mobilisieren. Durch den Vertrag von Maastricht seien zwar die institutionellen Grundlagen hierfür geschaffen worden, eine Umsetzung sei bislang jedoch kaum erfolgt. *Tsatsos* betonte die Notwendigkeit einer Europaorientierung der politischen Arbeit in den Parteien. Dieser europäische Bezug müßte sich auch in der Mitgliedschaft ausdrücken. Ziel muß die Aktivierung des europäischen Bürgers sein. Diesem Ziel seien insbesondere die politischen Parteien durch Art. 138 a des Vertrages von Maastricht besonders verpflichtet.

Prof. Dr. *Peter Malanczuk* referierte anschließend über die Parteimitgliedschaft in den Niederlanden und den Einfluß der Europäisierung auf diese Mitgliedschaften.
In den Niederlanden seien die politischen Parteien dem gesellschaftlichen Raum zugeordnet, es gäbe weder ein Parteiengesetz noch verfassungsrechtliche Regelungen für politische Parteien. Das Parteibinnenrecht sei geprägt durch das Vereinsrecht, allerdings fehle es auch hier an gesetzlichen Regelungen. Auch in den Niederlanden seien die Mitgliederzahlen abnehmend. Dies ist insbesondere deshalb für die Parteien so negativ, da die Finanzierung der politischen Parteien zu 80 % durch Mitgliederbeiträge erfolge. Eine staatliche Finanzierung erfolge ausschließlich über die parteinahen Stiftungen.
Zur Mitgliedschaft in den politischen Parteien in den Niederlanden berichtete *Malanczuk*, daß diese nicht als karrierefördernd einzustufen sei. Ausländern stünde der Weg zu den politischen Parteien unter besonderen Bedingungen überwiegend offen. Die Mitgliedschaft sei dann als Sondermitgliedschaft ausgestaltet oder an den Wohnsitz in den Niederlanden geknüpft, teilweise sei sie aber auch bedingungslos möglich. Auch Doppelmitgliedschaften seien in den Niederlanden zum Teil geduldet, allerdings sei eine Kandidatur auf Listenplätzen dann nicht möglich. Die Mitgliedschaft in einer europäischen Partei sei in den Niederlanden nur über Vereinigungen möglich. Eine direkte Mitgliedschaft allein auf europäischer Ebene sei nicht möglich.

Dr. *Peter Schiffauer* stellte anschließend seine Überlegungen zu möglichen institutionellen Katalysatoren für die Entwicklung europäischer politischer Parteien vor. Zum Ausgangspunkt seines Berichtes machte er die Ergebnisse des Berichtes von Prof. *Tsatsos* für den institutionellen Ausschuß des europäischen Parlaments. Grundsätzlich führte er an, daß die europäische Union die Entwicklung europäi-

scher politischer Parteien nur stützend und fördernd beeinflussen kann. Die Hauptentwicklungsarbeit läge bei den nationalen Parteien. Eine individuelle Mitgliedschaft in europäischen Parteien sei weder notwendig, noch gäbe es sie bislang. Europäische Strukturen müssen sich im Bereich politischer Parteien nur insoweit widerspiegeln als sie bereits existieren. Hier läge auch das eigentliche Defizit bei der europäischen Integration, die bislang nicht ausreichend vorangetrieben sei. *Schiffauer* schlug zur Erhöhung des Bürgerinteresses Direktwahlen zum europäischen Parlament und Verfahrensänderungen zur Ernennung der Kommissionen und des Präsidenten vor.

In der anschließenden Diskussionsrunde bekräftigte *Tsatsos*, daß die „Europäische Union" Voraussetzung und Ziel einer europäischen Parteimitgliedschaft sei. Prof. *Kedzia* bezweifelte eine neue Attraktivität europäischer Parteien im Unterschied zu nationalen Parteien. Hoffnungen knüpften die Teilnehmer der Diskussionsrunde an die integrative Kraft des Euro. Eine stärkere Identifikation der Bürger mit Europa durch die Einführung des Euro könne auch zu einer Belebung der europäischen Bewegung in den politischen Parteien führen.

Für die Lehre von der Parteimitgliedschaft waren die Erkenntnisse des Symposions nur begrenzt verwendbar. Sowohl die Analyse der Situation in Deutschland als auch der internationale Vergleich haben ergeben, daß die rechtliche Ausgestaltung des Mitgliedschaftsverhältnisses zwar Interesse bei den politischen Akteuren findet, allerdings eher im Hinblick auf die Rekrutierung von Neumitgliedern als auf die Stärkung der innerparteilichen Demokratie.
Eine stärkere Betonung der Stellung des einzelnen Parteimitgliedes kann jedoch nur durch die politischen Parteien selber erfolgen. Die Motivation zu dieser Veränderung liegt in der Notwendigkeit, die derzeit herrschende Vertrauenskrise zu beenden. Vertrauen bei den Bürgern kann nur geschaffen werden, wenn die Parteien ihre eigenen Mitglieder mit dem entsprechenden Respekt behandelt, eine stärkere Rückbindung an das Parteivolk muß somit oberste Devise sein.
Letztendlich muß jedoch der einzelne Bürger wieder seine Bürgerpflichten ernster nehmen. Der Rückzug einer immer größer werdenden Mehrheit ins Private hilft nicht bei der Bewältigung der großen gesellschaftlichen Probleme. Hier muß das Engagement des Einzelnen durch ein interessantes Angebot der Parteien zur Mitarbeit geweckt werden. Das Symposion hat gezeigt, daß sich die Vertreter der politischen Parteien sehr wohl über diese Angebote Gedanken machen.
Einigkeit herrschte unter den Teilnehmern bei der Beurteilung der Integrationskraft politischer Parteien für ein vereinigtes Europa. In diesem Bereich sei ein großer Nachholbedarf bei der politischen Bildung anzumerken. Dem mangelndes Bewußtsein der Bürger für Europa muß insbesondere durch die nationalen politischen Parteien entgegengearbeitet werden. Erst dann könne an europäische Mitgliedsparteien überhaupt gedacht werden.

Das 11. Parteienrechtliche Symposium in Hagen war eine Sternstunde des Parteienrechts und der Parteienrechtsforschung in Deutschland. Prof. Dr. *Morlok* ist es gelungen, die Tradition fortzuführen. Nationale und internationale hochkarätige Verfassungswissenschaftler, hochstehende Politiker und Parteirechtsexperten konnten in Hagen zum wissenschaftlichen Austausch zusammengeführt werden.

Aus: F.A.Z Nr. 274 vom 25.11.1998, S. 44.

# Mitwirkung ohne Wirkung

## Parteien wollen Mitglieder und brauchen sie nicht: Eine Tagung in Hagen

Des tät'gen Manns Behagen sei Parteilichkeit. Denn jede Tätigkeit, jede Stellung in der Welt beschränkt und führt notwendig zu Einseitigkeiten. Das ist seit Goethes fernen Tagen bekannt. Dennoch wurden Parteiungen immer mißtrauisch beobachtet. Konsequente Demokraten wie die Jakobiner sahen in Parteien unerwünschte Abspaltungen vom allgemeinen Willen, den das eine Volk in der einen, unteilbaren Nation als Souverän bekunden muß, da der Souverän nicht in vielen Zungen reden kann. Erst sehr allmählich gewöhnte man sich daran, daß der Volkswille sich höchstens annäherungsweise durch Diskussion unterschiedlichster Vorstellungen zu erkennen gibt in Kompromissen, die eine Mehrheit finden. Die Diskussion ist gewissermaßen der Souverän.

Bei Diskussionen kann man sich allerdings verplaudern und Entscheidungen ausweichen. Das weckte immer wieder ein Unbehagen an den Parteien bis hin zur Verdrossenheit über das liberale System des Parlamentarismus. Paradoxerweise wollte dann oft eine Partei die mannigfachen Willensäußerungen koordinieren und bündeln, um als Sammlungsbewegung dem unverfälschten Willen des Volkes allgemeine Anerkennung zu verschaffen, sie unter Umständen erzwingen. Ernüchtert von solchen Bemühungen, die immer wieder katastrophal scheiterten, kehrte man zum Pluralismus der Parteien zurück, ohne sie deshalb freundlicher zu beurteilen. Im harmlosen deutschen Wort „Volkspartei" verbirgt sich die gemütliche Sehnsucht nach Einheit und Zusammenfassung, nach einer Repräsentation von Gemeinsamkeiten, die alles Trennende aufhebt.

Der Parteibegriff, nie sonderlich geehrt, ist gegen Ende dieses Jahrhunderts gründlich diskreditiert. Ohne Parteien funktioniert jedoch der Parlamentarismus nicht. Die Parteien haben aber erheblich an Anziehungskraft verloren: Immer wieder wurde diese Lage auf einer Tagung in Hagen beschworen, die der „Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung" galt. „Parteien sind Vereinigungen von Bürgern", wie es das deutsche Parteiengesetz bestimmt, das ähnlich wie das der meisten anderen europäischen Länder die Partei von den Mitgliedern her versteht. Wie muß aber eine Partei verstanden werden, der es nicht mehr gelingt, Mitglieder zu gewinnen?

Johannes Rau und Herbert Reul, der Generalsekretär der CDU Nordrhein-Westfalens, beschrieben gut gelaunt die offenkundigen Schwierigkeiten der Mitgliederparteien. Wer ihnen noch angehört, bemerkt alsbald, daß ihm ein Apparat, selig in sich selbst schwingend, starr wie die Antike gegenübertritt, sobald ihn Regungen von Temperament und eigenwilliger Lebendigkeit stören. Dergleichen ist im organisationsfrohen Betrieb mit seinen Ritualen nicht vorgesehen. Bürger, die sich engagieren möchten, spüren bald, daß sie wohl als Funktionselement benötigt werden, aber um Gottes Willen nicht „bei der politischen Willensbildung des Volkes" mitwirken dürfen, der doch laut Grundgesetz ihr heißes Bemühen gelten soll.

Wer sich nicht entmutigen läßt, braucht Zeit. Sie steht am ehesten Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes zur Verfügung. Sie können auch die Folge ihres Einsatzes verschmerzen: die Immobilität. Denn wer sich in einem Ortsverband einen Namen machte, der verliert ihn, wenn er seinen Wohnsitz wechselt. So bleiben die meisten Berufsgruppen ausgeschlossen. Arbeitslose, die Zeit in Hülle und Fülle haben, sind hingegen nicht gerade die Mitglieder, auf welche die Lobredner des besseren Verdiensts nur gewartet haben, um mit ihnen eine Antwort auf die Herausforderungen der Zeit zu suchen.

Jugendliche wenden sich lieber Aktionsgruppen zu, mit denen sie etwas „projektbezogen" erfolgreich verändern und „bewegen" wollen. Auf verlegene Mutmaßungen, wie man die Parteien anziehender machen könne, entgegnete der nordrhein-westfälische Bauminister Michael Vesper fröhlich, daß die „Grünen" als Protestpartei schon alles ausprobiert hätten und nun, weniger auf Druck ihrer Mitglieder als wegen der Erwartungen ihrer Wähler, zur „Gestaltungspartei" wie die übrigen Parteien geworden seien. Die „Gestaltung" übernehmen Fraktionen, Parteivorstände, Parteizentralen, die sich von den Mitgliedern weitgehend abgekoppelt haben.

Der Rechtsprofessor und Erfolgsautor Hans Herbert von Arnim erinnerte abermals daran, daß die Vorstellung einer Mitgliederpartei immer zweifelhafter und inhaltsloser wird, je eindeutiger das Schwergewicht sich von der Partei in die Fraktion verlagert. Die Fraktionen sind über die staatliche Parteifinanzierung nahezu unabhängig von den Mitgliedern geworden.

Der deutsche Fall unterscheidet sich nicht grundsätzlich von den europäischen Gegebenheiten. Er verdeutlicht besonders einprägsam die Krise der Mitgliederparteien in allen Staaten der Union und den neuen Demokratien im ehemaligen „Ostblock". Die Europäisierung soll nun als Zaubermittel für die Rückkehr zum alten Ideal dienen. Europäische Parteien sind freilich Zusammenschlüsse nationaler Parteien, eben keine Mitgliederparteien. Sie lassen sich als „Kartellparteien" viel besser handhaben als auf der Grundlage bürgerlicher Zusammenschlüsse.

Der Staatsrechtler Dimitris Th. Tsatsos beklagte, daß ein europäisches Bürgerbewußtsein über das, was alle angeht, gar nicht vorhanden sei. Die nationalen Parteien täten gar nichts, um eine politisch-geistige europäische Bürgerlichkeit zu entwickeln. Der Einbau einer europäischen Ebene in den Apparat der Politik erweitert die Möglichkeit, Belohnungen zu verheißen. Europa läßt sich erobernd durchdringen wie der einzelne Staat. Darin liegt eine große Verlockung.

Die Diskutanten sahen sie. Sie mochten aber nicht glauben, daß die Parteien ihr erlägen, und flüchteten sich immer wieder in das trostreiche Regelwerk juristischer Setzungen, das doch in der Mitgliederpartei das Heil sieht. Daß Parteien Mitglieder fast als lästig betrachten, ist dort nicht vorgesehen. An der Weisheit und Umsicht des Stifters der Zehn Gebote darf jeder zweifeln. Die Brauchbarkeit der Vorstellungen ehemaliger Verfassungsväter anzuzweifeln verführt dazu, gar an allem zu zweifeln. Da hilft nur eines: der Glaube. Eine feste Burg ist unser Grundgesetz.

EBERHARD STRAUB

# Internationale Tagung über Politikfinanzierung und Korruption am 14. Dezember 1998 in Rom

## - Tagungsbericht -

Andrea De Petris, Rom

Ein Vergleich der von einigen westlichen Demokratien eingeführten verschiedenen Finanzierungsformen der Politik, sowie eine Studie über deren wechselseitige Beziehungen mit der Korruption des Parteiensystems, waren die Hauptthemen der internationalen Tagung „Finanzierung der Politik und Korruption", die am 14. Dezember 1998 an der Fakultät für Politikwissenschaft der Universität „La Sapienza" in Rom stattgefunden hat. Ziel der Konferenz war, ein geeignetes Verfahren für die finanzielle Unterstützung der politischen Kräfte herauszufinden, durch das zugleich eventuelle Gefahren für die Stabilität der Institutionen vermieden werden können.

Nach den Grußworten von Herrn Prof. Giuseppe D'Ascenzo[1], und von Herrn Prof. Francesco Durante[2], hat Herr Prof. Fulco Lanchester[3] in seinem Einführungsvortrag die wichtigsten Aspekte der Parteienfinanzierung betont: Erstens, die Institutionalisierungsstufe der Parteien in den verschiedenen Staatsordungen, zweitens, die - nicht nur in Italien - schwere Vereinbarung des herkömmlichen, zivilrechtlichen Parteiwesens mit dem öffentlich-rechtlichen Charakter der Parteienfinanzierung, drittens, die ebenso komplizierte Anwendung des Chancengleichheitsprinzips bei der Bestimmung der politischen Entscheidungen in Verbindung mit der Gewährleistung einer freiwilligen und demokratischen Verwendung der eigenen finanziellen Mittel aller Bürger, denen es damit möglich sein sollte, solche politische Entscheidungen zu beeinflussen, ohne damit die Stabilität der institutionellen Ordnung zu gefährden.

Die von Prof. Lanchester kurz zusammengefaßte Geschichte der italienischen Parteienfinanzierung ist in diesem Sinne emblematisch und die vom anwesenden Präsidenten des italienischen Abgeordnetenhauses Luciano Violante gestellte Frage, „ob es günstig sei, die Parteien mit öffentlichem Geld zu finanzieren, und, wenn ja, was die Bürger darüber denken würden" ist letztendlich nicht nur in Italien hochaktuell.

In Italien unterschied das Gesetz 195/1974 zwischen einer öffentlichen Wahlkampfkostenerstattung und den Staatsbeiträgen für die ordentlichen Tätigkeiten der Parteien. Darauf folgten heftige Diskussionen, die zu mehreren Versuchen einer Abschaffung des Gesetzes durch Volksentscheid führten. In der Volksbefragung im Jahr 1978 lehnten 43,6 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen die öf-

---

1 Rektor der „La Sapienza".
2 Dekan der Politikwissenschaftlichen Fakultät.
3 Veranstalter der Tagung und Leiter des *Dipartimento di Teoria dello Stato* derselben Fakultät.

fentliche Parteienfinanzierung ab. Trotzdem bemerkten die Politiker die verbreitete Parteienverdrossenheit Italiens nicht und wenig später erhöhten sie sogar mit dem Gesetz 422/1980 die Beiträge für die Europa- und Regionalratswahlen, während das folgende Gesetz 659/1981 eine weitere Erhöhung der Gehälter für die Parlaments- und Regionaltagswahlen festsetzte.
Die „Wasserscheide" war Anfang der 90er Jahre der Ausbruch des Skandals „Mani Pulite", nach dem die meisten Politiker der Korruption, der Erpressung und des Verstoßes gegen die Parteienfinanzierung angeklagt wurden. Davon profitierte eine Volksinitiative, und durch die Volksbefragung 1993 gelang ihr das, woran die vorhergehenden Referenden gescheitert waren: Durch die Abschaffung der Art. 3 und 9 vom obengenannten Gesetz 195/1974 beseitigte sie den Staatsbeitrag für die ordentlichen Tätigkeiten der Parteien, und behielt nur die Wahlkampfkostenerstattung bei. Die zahlreichen Wahltage der Jahren 1994 und 1995 (zwei Parlamentswahlen, eine Regionaltagswahl, eine Europawahl) stellten eine so starke Belastung für die Parteifinanzen dar, daß die Regierungsverordnung 83/1995 einen Vorschuß der obliegenden Beiträge für die Parteien bestimmte. Diese Notmaßnahme sollte jedoch nur den Bankrott der Parteienkassen vermeiden und galt nur als Übergangslösung. Eine angemessene Regelung war, so dachte zumindest der Gesetzgeber, das Gesetz 2/1997, das aber von Anfang an aus mehreren Gründen stark kritisiert wurde.

Eine grundsätzliche Neuerung der Norm bestand darin, daß die Bürger den Betrag der Staatsfinanzierung selbst bestimmen durften: Sie sollten freiwillig entscheiden, ob die politischen Kräfte die 0,4 Prozent ihrer Einkommenssteuer als finanzielle Unterstützung bekämen. Der Volksentscheid 1993 hatte in der Tat für die neue Parteienfinanzierung die Freiwilligkeit der Zuschüsse verlangt. Diese Wahl bestimmte jedoch nicht, welche politische Partei die 0,4 Prozent der Einkommensteuer erhalten hätte, sondern nur den gesamten Beitrag für jedes politische Subjekt mit mindestens einem Vertreter im Abgeordnetenhaus oder im Senat. Der Beitrag wurde dann unter allen im Parlament vertretenen Parteien den Wahlergebnissen entsprechend verteilt[4] - was die Freiwilligkeit des Zuschusses wesentlich verminderte, wie viele Kritiker des Gesetzes betonten.

Die 160 Milliarden Lire, die den Parteien in Erwartung der Bekanntgabe des tatsächlichen Staatszuschusses als Übergangsbeitrag für das Jahr 1997 vorausgezahlt wurden, erhöhten die allgemeine Unzufriedenheit. Trotz der Kritik hat das Abgeordnetenhaus für das Jahr 1998 mit dem Gesetz 146/1998 einen neuen Übergangsbeitrag von 110 Milliarden Lire vorgesehen, der ebenso wie der vorige vom Willen der Steuerzählern völlig unabhängig war und deshalb noch stärker kritisiert wurde. Die Auseinandersetzungen im Dezember 1998 haben jedoch die Dringlichkeit einer Reform der gesamten Regelung bewiesen, und genau über dieses Thema kam es Ende Februar 1999 zu einer erneuten Debatte im Parlament.

---

[4] Der Beitrag wird zuerst nach der Proportionalwahl für das Abgeordnetenhaus verteilt, und danach jenen politischen Parteien gezahlt, die entweder ethnische Minderheiten vertreten, oder die bei der Proportionalquote nicht vertreten sind.

Der Mißerfolg des Gesetzes 2/1997 war, so Prof. Lanchester, nur ein deutlicher Beweis der schwierigen Legitimationssuche des italienischen Parteiensystems nach dem Scheitern der „Ersten Republik" zwischen 1989 und 1992 sowie der Unangemessenheit eines Wahlsystems, das heute im Mittelpunkt einer noch härteren Debatte steht, als jene über die öffentliche Parteienfinanzierung.

Im folgenden Vortrag hat Herr Prof. Paolo Ridola[5] die äußerst wichtige Wirkung des von einem Staat ausgewählten Finanzierungssystems betont, d.h. seinen Einfluß auf die Beachtung des Chancengleichheitsprinzips für alle politischen Parteien im sozio-institutionellen Bereich, das mit dem effektiven Genuß der Vereinsfreiheit aller Bürger eng verbunden ist.

Bei der Beschreibung des obengenannten Gesetzes 195/1974 erwähnte Prof. Ridola zuerst die Tatsache, daß das Parlament damals sorgfältig vermied, die Frage der inneren Demokratie der Parteien anzugehen - eine Frage, die auch heute sehr aktuell ist[6]. Das zivilrechtliche Wesen der politischen Parteien wurde als Rechtfertigung dafür genutzt, daß seine staatliche finanzielle Unterstützung keineswegs von der inneren Parteiendemokratie abhinge, wie schon damals einige wünschten[7], obwohl die öffentliche Finanzierung eine gewisse öffentlich-rechtliche Institutionalisierung der politischen Parteien bedeutete.

Diese Frage tauchte mit der zweiten Phase der öffentlichen Parteienfinanzierung Anfang der 80er Jahre, als wegen des erwähnten Volksentscheids von 1978 zwei Ziele noch dringender wurden, erneut auf: Einerseits, eine reale Chancengleichheit allen Subjekten und nicht nur den Parteien, die im Bereich der politischen Mitwirkung tätig waren, zu gewährleisten, andererseits, eine weitere Transparenz der Parteienfinanzen zu sichern. Die daraus folgende Reform, das Gesetz 659/1981, betraf nur mittelbar die innere Ordnung der Parteien. Erneut fand die Frage der Auseinandersetzung zwischen dem zivilrechtlichen Wesen der Parteien und seiner tatsächlichen Institutionalisierung keine Lösung.

Das gleiche, so Ridola, gilt für die dritte Phase der Parteienfinanzierung, die mit den berühmten Ereignissen von *Tangentopoli* anfing, und über den Volksentscheid von 1993 bis zum Gesetz von 2/1997 reichte. Aufgrund der Opposition der großen Mehrheit der italienischen politischen Kräfte war die vom Referendumskomitee gewünschte Durchführbarkeit einer reinen Privatfinanzierung der Parteien eines der Hauptprobleme. Unverzichtbar seien einerseits die effektive Unabhängigkeit der

---

5 Dozent für Parlamentsrecht bei der Politikwissenschaftlichen Fakultät der „La Sapienza" Universität.

6 Man muß hier einige Gesetzentwurfen über die Parteienfinanzierung erwähnen, die das italienische Parlament zur Zeit erwägt, u.a. der vom Abgeordneten Mancina, der nach dem deutschen Beispiel zum ersten Mal die Verteilung von Beiträgen mit der Durchführung eines geeigneten „Statuts der Politik" verbindet. Dieses Statut soll eine gewisse innere Demokratie für jene politischen Parteien, die auf staatliche Unterstützung Anspruch erheben, gewährleisten.

7 Neben dem im Jahr 1958 vom Senatsmitglieds Luigi Sturzo vorgeschlagenen Gesetzesentwurf (Senatsakt 124/58), für eine damalige Zusammenfassung der Debatte über eine gesetzliche Regelung der inneren Ordnungen der Parteien, s. *Caretti, Paolo/Grassi, Enzo*, La „giustizia interna" dei partiti, in: Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile, 1976, S. 1584 - 1604, bes. S. 1598 - 1603.

politischen Parteien von widerrechtlichen Einflüssen der Wirtschaftskräfte und andererseits die Gewährleistung der obengenannten Chancengleichheit für alle politischen Subjekte. Darüber hinaus sollte man nicht vergessen, daß die Kosten der Politik in allen westlichen Demokratien stark gestiegen sind.
Anderer Meinung war Herr Prof. Pietro Rescigno[8]: Seiner Meinung nach bleibt das zivilrechtliche Wesen der Gewerkschaften sowie der Parteien immer noch deren Hauptcharakter.

Rescigno hat sich vor allem gegen eine Regelung der inneren Parteienordnungen ausgesprochen, auf der einen Seite wegen deren privatrechtlichen Natur, und auf der anderen Seite wegen des Art. 49 ital. Verfassung: Dessen „*Metodo democratico*" der Mitwirkung der Parteien bei den politischen Entscheidungen soll nicht ihre innere Organisation, sondern nur ihre äußere Tätigkeit im Wetteifern gegen die anderen politischen Kräften betreffen.

Auch im Bereich der Parteienfinanzierung soll man vor allem das privatrechtliche Wesen der Parteien beachten, sowohl durch die Gewährleistung seiner Unabhängigkeit, als auch durch die Förderung von freiwilligen Privatspenden dank entsprechender Steuerabzüge. Öffentliche und private Gehälter sollen aus diesen Gründen nicht von der inneren Demokratie der Parteien abhängen.

Eine andere Position wurde von Präsidenten des Abgeordnetenhauses Luciano Violante vertreten, der sich zuerst gegen eine wechselseitige Beziehung zwischen Politikfinanzierung und Korruption des Parteiensystems ausgesprochen hat. Eventuell könnte seiner Meinung nach lediglich ein Verhältnis zwischen dem Mangel an finanziellen Mitteln und der Tendenz einiger skrupelloser Politiker zu Bestechung existieren[9].

Herr Präsident Violante erklärte in Übereinstimmung mit den von Prof. Ridola vertretenen Positionen und entgegen den obengenannten Ansichten von Prof. Rescigno, daß das Problem der Parteienfinanzierung von der weiteren Frage eines „*Statuto della Politica*" nicht absehen darf: Dieses sollte das Problem nicht bis ins kleinste Detail regeln, sondern ein Mindestmaß an Rechten und Pflichten für die 4 Kategorien der politischen Subjekte (Parteien, Parlamentsgruppen, einzelne Abgeordnete und Ratsmitglieder und Mitglieder, die Funktionen innerhalb der Partei bekleiden) beinhalten. Nur so könnten die Bürger die öffentliche Parteienfinanzierung wieder für gesetzmäßig ansehen[10].

Ein „Statut der Politik" könnte außerdem die Politiker zu größerer Verantwortung heranziehen. Man solle in der Tat nicht vergessen, daß durch die Parlamentswahlen von 1994 und 1996 ein großer

---

8 Dozent für Privatrecht bei der „La Sapienza" Universität.

9 Über die Mittel gegen die Korruption in Italien s. Camera dei Deputati, *La lotta alla corruzione*, Laterza, Bari 1998, das die Schlußfolge der vom Abgeordnetenhaus ernannten Studienkommission über die Prävention der Korruption sammelt.

10 Hier ist vor allem der Gesetzesentwurf vom Abgeordneten Mancina gemeint - s. oben, Fn. 6.

Amtswechsel von Politikern stattgefunden hat[11], der eine unvermeidliche Verwirrung von Bürgern und Parteien verursacht hat. Hier zeigt das Verhältnis zwischen Freiheit, Öffentlichkeit und Verantwortlichkeit der politischen Tätigkeit seine volle Bedeutung.
Herr Prof. Justin Fisher[12] stellte eine allgemeine Beschreibung der aktuellen britischen Parteienfinanzierung vor. Die Konservative Partei, die traditionsgemäß immer über größere Zuschüsse als Labour verfügte, hat vor kurzem höhere Privatspenden erhalten, während die von den Körperschaften, vor allem den Unternehmen, ausgegebene Beiträge gesunken sind. Andererseits haben sich in den letzten fünf Jahren die mittelbaren Zuschüsse, die die Partei durch Geschäftstätigkeiten wie z.B. finanzielle Dienstleistungen und Tagungen sammelt um 300 Prozent erhöht, während die Aufnahmegebühren gesenkt geworden sind.

Die traditionelle Finanzierungsquelle der Labour-party sind dagegen von den Gewerkschaften unterstützte Bezahlungen und Ad-hoc-Spenden sowie Spenden von Parlamentskandidaten, der Verkauf von Werbeanzeigen in Veröffentlichungen der Partei und von Ständen bei Labourveranstaltungen; diese sind jedoch zwischen 1985 und 1995 von 75 auf 45 Prozent der Gesamtsumme gesunken.

Letztendlich werden die Liberaldemokraten grundsätzlich durch freiwillige Mitgliedsspenden unterstützt.

Die britische Parteienfinanzierung ist jedenfalls niedriger als in anderen westlichen Staaten und nur in den Wahljahren für das House of Common bezahlt. Auch die freiwilligen Spenden sind von den Wahlen beeinflußt: Daraus folgt, daß die Parteien unbeständige Zuschüsse bekommen, obwohl sie regelmäßige Beiträge bräuchten, um ihr Defizit auszugleichen.

Es ist außerdem wahr, daß sich weder Labour noch die Konservativen nur durch die Mitgliedsbeiträge finanzieren können, während die Liberaldemokraten eine weitere Selbständigkeit genießen. Deswegen sollte der Staat selbst Interesse daran haben, den Parteien die notwendigen Mittel für ihre gesetzmäßige politische Aktivität auch durch andere Finanzierungsformen zu gewährleisten. Sollte dieses Problem ungelöst bleiben, wird sich die Politik bald gesetzwidrigen Finanzierungsquellen zuwenden - abgesehen von persönlichen Bereicherungen. Das Risiko von Korruptionsfällen, die tatsächlich auch in Großbritannien bekannt sind, wie z.B. der Ehrungsverkauf der Konservativen oder die hohe Spende des Formel-1-Manager Bernie Ecclestone (1 Million Pfund) an Labour, sollte eingeschränkt werden.

---

[11] Nach Violantes Angaben wurden bei der Wahl von 1994 60 Prozent der Abgeordneten und 50 Prozent der Senatsmitglieder, bei der Wahl von 1996 50 Prozent der Abgeordneten und 55 Prozent der Senatsmitglieder ersetzt.

[12] Dozent bei der Guildhall University in London.

Wie schon ihre Vorgänger hat 1997 die aktuelle Regierung durch die Einsetzung des *Committee on Standard in Public Life* (sogenanntes *Neill Committee*) die Aufmerksamkeit der Institutionen für dieses Thema wiedererweckt.
Der Bericht der Neill-Kommission hat keine ausdrückliche Steigerung der staatlichen Parteienzuschüsse vorgeschlagen, aber einige Anträge stellen eine deutliche Neuerung gegenüber bisherigen Vorschlägen in diesem Bereich dar, wie z.B. die Steuerbegünstigungen für Spenden bis zu £ 500, die Gründung eines Fonds für die Entwicklung der Politik von £ 2 Millionen, um ein stärkeres Engagement der Parteien zu fordern, die Erhöhung der Oppositionsbeiträge auf bis zu £ 4,8 Millionen. Der Bericht soll bald Gesetz werden, so Fisher, und damit soll die britische Parteienfinanzierung modernisiert und anderen Systemen ähnlicher werden.

Prof. Martin Morlok[13] hat seinen Vortrag über den deutschen Fall mit einer weiteren Begriffsbestimmung von Parteienfinanzierung angefangen: Nur auf der Grundlage eines ausreichenden Verständnisses der Thematik, so Morlok, kann man sie angemessen regeln.

Danach wurde die deutsche Gesetzgebung der verschiedenen Formen von Parteienunterstützung beschrieben. Basis der Disziplin ist Art. 21 GG, der einerseits die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Parteien, andererseits die Offenlegung ihrer finanziellen Mittel vorschreibt, da die Transparenz der Parteienfinanzierung eine Bedingung für die Selbständigkeit der Staatsgewalt sei. Das Grundgesetz enthält eigentlich kein ausdrückliches Gebot einer Teilnahme des Staates an der Unterstützung der politischen Kräfte - wie die Gegner der öffentlichen Parteienfinanzierung betonen. Nur eine Minderheit der deutschen Juristen, der auch Prof. Morlok angehört, hält es für eine klare Pflicht des Staats wegen der nach Art. 21 GG notwendigen Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes, diese regelmäßig zu finanzieren.

In der Tat wurden die politischen Parteien schon seit den 50er Jahren öffentlich unterstützt, aber erst durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992[14] hat sich die allgemeine Pflicht einer Erstattung der Wahlkampfkosten in eine effektive Staatsfinanzierung umgewandelt, die in folgende Grundlinien aufgeteilt ist:

1) Um das Interesse der Parteien an privaten Spenden zu fördern, dürfen die staatlichen Subventionen die nicht mehr als 50 % der Einnahmen einer Partei betragen (Prinzip der *relativen Obergrenze*).

2) Die öffentlichen Beiträge dürfen eine bestimmte Grenze, die anfangs 230 Millionen DM betrug und letztlich vom Bundestag auf 245 Millionen erhöht wurde, nicht überschreiten (Prinzip der *absoluten Obergrenze*);

---

13 Direktor des *Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, FernUniversität* in Hagen.
14 BVerfGE 85, 264 ff.

3) Um Anspruch auf die staatlichen Mittel zu haben, müssen die Parteien bei der letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 Prozent, bei der letzten Landtagswahl 1,0 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen erreichen. Damit soll gewährleistet werden, daß nur die Parteien mit einer Mindestverwurzelung in der Gesellschaft unterstützt werden.

Andere Subventionsformen der Politik sind: Bundestags- und Landtagsabgeordnetenentschädigungen, die jedes Parlamentsmitglied teilweise in die Kasse seiner Partei einzahlen muß[15], Finanzierung der Bundestagsfraktionen[16], Gehälter der Regierungsmitglieder, die nach den Einnahmen der Staatsbeamten ausgerichtet sind, und die Finanzierung der parteinahen Stiftungen (zur Zeit um 630 Millionen DM wert) sowie der Jugendorganisationen der Parteien. Die beiden letzteren sind einzelne Formen von Politikfinanzierung die nicht durch ein geeignetes Gesetz geregelt sind.

Der dritte Teil des Beitrags war der Korruption gewidmet. Die Bestechungsstraftaten sind durch einige Paragraphen des deutschen Strafgesetzbuchs geregelt, die bis 1994 nur die Korruption von Staatsbeamten betrafen[17]: Erst mit der Einführung vom § 108e, der den An- und Verkauf von Stimmen für eine Wahl oder eine Abstimmung bei einer Europa-, Bundestags-, Landtags- oder Kommunalwahl verboten hat, ist die Bestechung von Parlamentsmitgliedern wieder strafbar[18].
Morlok betonte am Ende, daß zur Prävention der Korruption neben der Gesetzgebung die Schöpfung einer politischen Kultur ebenso wichtig ist: Diese kann man nur durch eine bewußte Mitwirkung der Bürger am Staatsleben gewinnen.

Im folgenden hat Herr Prof. Schäffer (Universität Salzburg) seinen Beitrag über die österreichische Situation vorgetragen. Schon vor der Annahme des Parteiengesetzes sah Österreich einige Formen unmittelbarer Unterstützung der politischen Parteien vor: Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch das Klubfinanzierungsgesetz von 1963[19], das die Tätigkeit jedes Abgeordneten belohnt und die Zuschüsse, die jeder Fraktion nach ihrer Mitgliedsnummer bezahlt werden.

Seit 1972 werden auch die Parteienakademien aufgrund ihrer staatsbürgerlichen Bildungsarbeit finanziert. Über diese Zuschüsse entscheidet die Bundesregierung zusammen mit einem beratenden Organ der Bundeskanzlei, in dem die Vertreter der Parteien zahlreicher sind als die Mitglieder aus der Bundeskanzlei.

---

15 Dies sind die sogenannten *Parteisteuern*, die von vielen scharf kritisiert wurden. S. u.a. *v. Arnim, Hans -Herbert*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Knaur, München 1996, S. 314 - 319.

16 § 50 I Abgeordnetengesetz (AbgG) in der Fassung der Bekanntmachung von 11.3.1994, BGBl. I S. 526, später durch das Reformgesetz der juristichen Stellung der Abgeordneten von 15.12.1995, BGBl. I S. 1718, geändert.

17 §§ 331 - 335 StGB.

18 Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung wurde vom dritten Änderungsgesetz von 4.8.1953 ausgeschlossen.

19 BGBl. 1963/286, jetzt in der Fassung von BGBl. 1997/130.

Durch das „Bundesgesetz über die Aufgaben, Finanzierung und Wahlwerbung politischer Parteien" (sogenanntes *Parteiengesetz*) von 1975 wurde zum ersten Mal die Öffentlichkeitsarbeit der im Nationalrat vertretenen Parteien gefördert. Neben einem für alle Parteien gleich hohen Sockelbetrag und einem nach der Mandatszahl variierenden Zusatzbetrag ist für die im Parlament nicht vertretenen Parteien, die mehr als 1 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen erhalten haben, in jedem Wahljahr ein weiterer Zusatzbetrag vorgesehen.

Hauptziele des Gesetzes sind die Begrenzung der Wahlkampfkosten sowie die Transparenz der Parteienfinanzen. Nach der vom deutschen Muster inspirierten gültigen Regelung müssen die Parteien einen detaillierten Rechenschaftsbericht über ihre Finanzen, sowie eine Liste der Parteispenden (über 100.000 öS) unter Angabe des Namens und der Adresse des Spenders vorlegen. Wegen Unzufriedenheiten der Privatspender werden diese nicht mehr im Amtsblatt veröffentlicht, sondern nur vom Rechnungshofpräsidenten, der die Regelmäßigkeit der Rechenschaftsberichte überwacht, aufbewahrt.

Nur in Wahljahren wird ein ebenfalls nach deutschem Vorbild 1989 eingeführter „Wahlwerbungskostenbeitrag" ausbezahlt, der durch die Multiplikation eines Fixbeitrags (20 öS) mit der Zahl der Wahlberechtigten ausgerechnet und nach der Zahl der erhaltenen gültigen Stimmen der einzelnen Parteien verteilt wird.

Nach dem Antikorruptionsgesetz von 1982, das die §§ 304 und 305 des Strafgesetzbuches geändert hat, ist jetzt das „Fordern" eines Vermögensvorteils (gegenüber dem bloßen Annehmen oder Sichversprechenlassen) ein Beweis für passive Bestechung. § 307 StGB hat außerdem die Straflosigkeit der passiven Bestechung bei pflichtgemäßer Amtsführung aufgehoben.

Schäffers Reformvorschläge waren folgende:

- Mehr Transparenz der Parteienkassen durch die Offenlegung der Eigentumsverhältnisse aller Firmen, an denen Parteien beteiligt sind;
- Verbot der Auszahlung von öffentlichen Mitteln an Firmen, die zu Parteien oder von ihnen kontrollierten Organisationen gehören;
- Registrierungspficht aller individuellen Spenden (ab einem bestimmten Betrag) und aller kollektiven Spenden (unabhängig von der Höhe);
- Öffentliche Kontrolle der Parteienfinanzierung, vor allem auf lokaler Ebene;
- Gesetzliche Beschränkung der Ausgaben für Wahlkämpfe auf allen Ebenen.

Nach Frau Prof. Paola Severino, Strafrechtslehrerin an der Universität LUISS in Rom, gebe es ein Verhältnis zwischen Bilanzverschleierungen von Unternehmen für die Herstellung von Schwarzgeld, Korruption (um widerrechtliche Vorteile zu bekommen) und gesetzwidriger Finanzierung der Politik (um diese Vergehen zu verbergen), deswegen seien Präventivmaßnahmen in allen drei Bereichen (Schwarzem Geld/Korruption/Gesetzwidrige Parteienfinanzierung) stark zu empfehlen. Für die Poli-

tik, die für die unrechtmäßige Parteienfinanzierung verantwortlich ist, sei ein Statut der Politik notwendig, für die Öffentliche Verwaltung, Hauptschauplatz der Korruption, ein Statut der Öffentlichen Verwaltung und für die Gesellschaften, die die Schwarzgelder sammeln, ein Statut der Unternehmen. Unvermeidliche Bedingung ist jedenfalls die Transparenz in allen drei Bereichen, damit das Sammeln der Schwarzgelder besser überwacht werden kann.

Die Gewährleistung der Ein- und Ausnahmen der politischen Subjekte dürfte jedenfalls weder ihre Unabhängigkeit verletzen, noch die gesetzmäßige Kontrolle ihrer Finanzen in eine gesetzwidrige politische Kontrolle verwandeln. Das Problem betrifft vor allem die privaten Zuschüsse: Diese sollen durch entsprechende Steuerbegünstigungen für die Spender gefördert werden, die anonym bleiben sollten.

Herr Prof. Beniamino Caravita di Toritto („La Sapienza" Universität) plädierte für die Liberalisierung der privaten Zuschüsse, die aber steuerbegünstigt und angemessen geregelt werden sollen, auch um die private Teilnahme zu fördern. Caravita hat danach erwähnt, daß das italienische Verfassungsgericht schon 1996 das Gesetz 515/1993 für verfassungsmäßig erklärte, welches die Strafbarkeit der Verletzungen der Wahlkampfregelungen nur auf zivilrechtlicher Ebene vorsieht. Dieselben Verwaltungssanktionen könnten auch bei der allgemeinen Parteientätigkeit Anwendungen finden, aber noch dringender sollen die verschiedenen Kontrollinstanzen durch ein einziges Aufsichtsorgan ersetzt werden.

Herr Prof. Francisco Balaguer Callejón, (Universität von Granada) stellte die Hauptlinien der spanischen Staatsfinanzierung vor: das *Ley Organica de Régimen Electoral General* (LOREG) von 1985 und das *Ley de Financiación de los Partidos Políticos* von 1987 (LO 3/1987). Ihr Ziel war die Neuregelung eines Systems, das ein Überwiegen der öffentlichen über die privaten Subventionen vorsah.

Die Präambel des genannten *Ley Organica* strebt durch staatliche Subventionen - ungefähr 90 Prozent der Gesamtsumme - neben angemessenen begrenzten privaten Spenden nach einem gemischten Finanzierungssystem. Nach Art. 2 bestehen die öffentlichen Beiträge in Wahlkampfkostenerstattung, Abgeordnetenentschädigungen für nationale und regionale Parlamentarier, der jährlichen Unterstützung der ordentlichen Parteientätigkeiten, den privaten Zuschüssen durch Mitgliedsbeiträge und -spenden, Einnahmen aus Vermögen und Geschäftsunternehmen der Parteien, Kredite, Erbschaften und Spenden sowie allen anderen erhaltenen Geld- oder Sachleistungen.
Nur die im *Congreso de los Deputados* vertretenen Parteien bekommen die staatlichen Subventionsmittel, die nach der Mandatszahl und den erhaltenen Stimmen bei der letzten Parlamentswahl verteilt werden. Natürliche und juristische Personen können bis zu 10 Millionen Pesetas pro Jahr spenden; sollten aber die gesamten jährlichen Spenden um 5 Prozent die staatlichen Zuschüsse überschreiten, werden anonyme Zuschüsse verboten.

Gegen Verletzungen der Grenzen für die privaten Spenden sind Geldsanktionen in Höhe des doppelten des gesetzwidrigen Beitrags vorgesehen. Die Parteien müssen ausführliche Haushaltsbücher führen, die ihre Finanzlage jederzeit erkennbar machen. Um staatliche Unterstützung zu genießen, müssen die Parteien innerhalb von 6 Monaten nach dem Abschluß des Haushaltsjahres eine detaillierte Buchführung ihrer Einnahmen und Ausgaben bei dem *Tribunal de Cuentas* (spanischer Rechnungshof) abgeben.

Die spanische Parteienfinanzierung ist derzeit in einer Übergangsphase und strebt nach privaten Subventionen; ob die Unterstützung der Parteien privat oder öffentlich ist, ist aber gleichgültig - so Balaguer. Entscheidend ist die angemessene Kontrolle, die zusammen mit einem Gleichgewicht der beiden Finanzierungsquellen den notwendigen Pluralismus der politischen Kräfte gewährleisten kann.

Herr Prof. Jean-François Médard (Universität Bordeaux) berichtete allgemein über die Korruption in der französischen politischen Ordnung, während in seinem Beitrag die Parteienfinanzierung nur eine Nebenrolle spielte, da „die Korruption im Herzen der Parteienfinanzierung, und die Parteienfinanzierung im Herzen der Korruption liegt".

Nach Médard verbreitete sich die Korruption in Frankreich aus folgenden Gründen: Erstens aus dem Übergang von einem zentralistischen zu einem lokalen Verwaltungssystem. Dies habe den Lokalverbänden wichtige Kompetenzen zugestanden, ohne die auf nationaler Ebene gewährleisteten Kontrollen zu sichern, und dadurch eventuelle Vergehen von Staatsbehörden zu erleichtern. Ebenso zu kritisieren sei die Ämterhäufung auf lokaler (Gemeinde, Bezirk und Region), nationaler und europäischer Ebene - typisch für die meisten französischen Politiker. Dadurch kann ein Bürgermeister von seiner privilegierten Position profitieren, um bei einer Parlamentswahl erfolgreich zu sein, oder umgekehrt kann ein Regierungsmitglied, das für das Amt des Bürgermeisters kandidiert, dieser Vorteile verschaffen. In beiden Fällen ist die Chancengleichheit der Wahlkandidaten verletzt.

Der Mangel an Differenzierung der politischen, wirtschaftlichen und verwaltungsmäßigen Eliten ist ein zusätzliches Problem. Die meisten französischen Führungskräfte kommen von wenigen wichtigen Schulen, wie der *Ecole Nationale d'Administration* (ENA): Daraus folgt eine Gemeinsamkeit von Interessen, z.B. zwischen den Spitzen der großen Unternehmen und den wichtigsten Politikern, eine Gemeinsamkeit, die Gesetzwidrigkeiten fördern kann.

Der traditionelle *Pantouflage* ist nicht weniger gefährlich: Darunter versteht man, daß große Unternehmen ehemaligen wichtigen Staatsangestellten, die bedeutsame Kontakte und Informationen als Aussteuer mitbringen, leitende Positionen anbieten.

Die zwischen 1988 und 1995 eingeführten Änderungen streben nach folgenden Zielen: weitere Transparenz für die Finanzen der einzelnen Politiker; unmittelbarere Verbindung der Parteienfinanzierung

mit gesetzmäßig streng beschränkten Wahlkampfkosten; Einsetzung von Kontrollorganen wie der *Commission des comptes de campagne et de financements politiques*[20].

Herr Prof. Alessandro Pizzorno (*Istituto Universitario Europeo,* Florenz) betonte im Schlußwort der Tagung, daß alle Beiträge für die Notwendigkeit angemessener Kontrollen der Parteienfinanzen sowie für die Gewährleistung einer völligen Chancengleichheit aller Bürger auf politischer Ebene plädierten, ohne daß der Geldmittelbedarf eine unüberwindbare und ungerechte „Sperrklausel" für neue politische Kräfte werde. Die Steigerung der politischen Kosten könne schließlich eine günstige Entschuldigung für Korruptionsvergehen werden, die heute in allen westlichen Demokratien üblich seien: Das große Risiko ist im obengenannten Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts von 1992 gut zusammengefaßt: „Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien „bedienten" sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen"[21]. Damit würde die schon lang anerkannte Rolle der Parteien als „Zwischenglieder zwischen dem Einzelnen und dem Staat"[22] gefährdet. Die Folgen für die westlichen Demokratien kann man sich sehr gut vorstellen.

Es ist meiner Meinung nach besonders bemerkenswert, daß gerade Deutschland, der Staat der den Themen der inneren Demokratie der Parteien die größte Aufmerksamkeit gewidmet hat, sich darum sorgt. Wenn sogar die detaillierte Regelung des deutschen Parteienstaats Bestechungsfälle im politischen Bereich nicht vermeiden kann, haben andere Ordnungen, die nicht über eine solche Gesetzgebung verfügen, noch weniger Chancen, die Korruption zu beseitigen. Zum Schluß sollte man hoffen, daß die Debatte über „Statut der Politik" im Interesse Italiens aus zwei Gründen fortgesetzt werde: Erstens, weil eine reine privatrechtliche Annäherung bei der Parteiengesetzgebung nun undurchführbar scheint und zweitens, wie von vielen Referenten der Tagung anerkannt wurde, weil es Zeit wäre, daß die berechtigte öffentliche Parteienfinanzierung sich mit angemessenen Kontrollmaßnahmen, die auch die innere Demokratie der Parteien betreffen, verbindet.

---

20 Nationalkommission für die Überprüfung von Wahlkämpfen und politischen Subventionen.
21 BVerfGE 85, 264 (290).
22 *Konrad Hesse*, VVDStRL 17, S. 19.

# Rechtsprechungsübersicht

Diese Rechtsprechungsübersicht bildet die Fortsetzung und Ergänzung zu der Aufstellung wichtiger parteienrechtlichen Urteile in Heft 7 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" (S. 58 f.). Auch hier soll nicht der Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden; gleichwohl dürften die wesentlichen Entscheidungen zum Parteienrecht und der sie tangierenden Rechtsgebiete enthalten sein. Überwiegend sind Urteile aus den Jahren 1997/98 berücksichtigt. Die Entscheidungen mit parteienrechtlicher Relevanz wurden verschiedenen Schwerpunkten zugeordnet.

## 1. Grundlagen zum Parteienrecht

*BGH*, Urteil vom 20.02.1998 - V ZR 319/96 -, in: NJW 1998, S. 1709 ff. (Haftungsumfang von DDR-Parteineuvermögen im Hinblick auf Parteialtvermögen)

*BGH*, Urteil vom 18.03.1998 - VIII ZR 327/96 -, in: NJW 1998, S. 1711 ff. (Zur Inanspruchnahme von DDR-parteienverbundenen Unternehmensaltvermögen)

*OVG Brandenburg*, Beschluß vom 24.09.1998 - 4 B 129/98 -, in: DÖV 1999, S. 35 f. (Zu den Voraussetzungen von Melderegisterauskünften an politische Parteien)

*VG Berlin*, Urteil vom 21.08.1998 - 26 A 623/97, in: NJW 1999, S. 806 ff. (Beobachtung der Republikaner durch den Verfassungsschutz)

## 2. Chancengleichheit

*BVerfG*, Beschluß vom 25.07.1998 - 1 BvQ 11/98 -, in: NJW 1998, S. 3631 ff. (Eilrechtsschutz gegen ein im Wahlkampf ausgesprochenes Versammlungsverbot)

*BVerfG*, Beschluß vom 29.09.1998 - 2 BvL 64/93 -, (unveröffentlicht) (Zur Chancengleichheit bei der Heranziehung kommunaler Wählervereinigungen und ihrer Dachverbände zur Körperschafts- und Vermögenssteuer im Unterschied zu Parteien)

*HessVGH*, Beschluß vom 21.11.1997 - 8 TG 3806/97 -, in: DVBl. 1998, S. 781 ff. (Gleichbehandlung von Zuschüssen an die im Kreistag vertretenen Fraktionen)

## 3. Innerparteiliche Ordnung

*OLG Köln*, Urteil vom 21.04.1998 - 22 U 190/97 (LG Bonn 7 O 55/97) -, in: NWVBl. 1998, S. 34 ff.; NJW 1998, S. 372 ff. (Zum Parteiausschluß wegen Mitgliedschaft in einer kommerziell ausgerichteten, kirchenähnlichen Organisation; Scientology-Bewegung)

## 4. Parteienfinanzierung

*BVerfG*, Beschluß vom 14.01.1998 - 2 BvR 2306/96 -, in: NVwZ 1998, S. 387 f.; NJW 1998, S. 1550 (Rückzahlung zweckwidrig verwendeter Fraktionsmittel)

*BVerfG*, Beschluß vom 27.05.1998 - 2 BvR 378/98 -, (unveröffentlicht) (F.D.P.: Rückzahlung staatlicher Parteienfinanzierungsmittel wegen Antragsfristversäumnis, hier: Verfassungsbeschwerde und Antrag der Grauen Panther)

*VG Regensburg*, Urteil vom 10.12.1996 - 11 K 96.01183 -, in: NVwZ-RR 1998, S. 5 f. (Rechenschaftslegung bei Spendensammlung durch politische Parteien)

*VG Köln*, Beschluß vom 10.12.1997 - 23 L 1574/97 -, (unveröffentlicht) (F.D.P.: Rückzahlung staatlicher Parteienfinanzierungsmittel wegen Antragsfristversäumnis, hier: Antrag des Südschleswigschen Wählerverbandes nach § 80 Abs. 5 VwGO)

## 5. Parteien und Medien

*BGH*, Urteil vom 16.06.1998 - VI ZR 205/97 -, in: NJW 1998, S. 3047 ff. (Zur Abwägung der Meinungsfreiheit gegen das allgemeine Persönlichkeitsrecht; hier: Stasi-Vergangenheit-Stolpe)

*LG Mainz*, Urteil vom 01.09.1998 - 1 O 377/98 -, (unveröffentlicht) (Zuteilung von Sendezeiten für Wahlwerbung, postmortaler Persönlichkeitsschutz Konrad Adenauers und Kurt Schumachers)

## 6. Parteien und Parlamentsrecht

*BayVGH*, Entscheidung vom 17.02.1998 - Vf. 81-IVa-96 -, (unveröffentlicht) (Zur Zulässigkeit der Beschränkung von Redezeiten bayerischer Landtagsabgeordneter)

*SächsVerfGH*, Urteile vom 16.04.1998 - Vf.14-I-97 und Vf 19-I-97 -, (unveröffentlicht) (Zum Bestehen einer Begründungspflicht bei Nichtbeantwortung von Fragen einzelner Abgeordneter durch die Staatsregierung)

## 7. Wahlrecht

*EuGH*, Urteil vom 09.07.1998 - Rs. C-323/97 (Kommission/Belgien) -, in: NVwZ 1998, S. 1284, (Kommunalwahlrecht für Unionsbürger)

*BVerfG*, Beschluß vom 08.01.1997 - 2 BvR 2862/95 -, in: NVwZ 1998, S. 52 f., (Aktivwahlrecht für Unionsbürger auf kommunaler Ebene)

*BVerfG*, Beschluß vom 19.02.1997 - 2 BvR 2621/95 -, in: NVwZ 1998, S. 52, (Kommunales Wahlrecht für Unionsbürger im Hinblick auf das Fortbestehen von Ausländerbeiräten)

*BVerfG*, Beschluß vom 26.02.1998 - 2 BvC 28/96 -, in: DÖV 1998, S. 595 ff., (Zur Mandatsnachfolge nach § 48 BWahlG im Hinblick auf das Bestehen von Überhangmandaten)

*BVerfG*, Beschluß vom 05.06.1998 - 2 BvL 2/97 -, in: DÖV 1999, S. 69 ff., (Inkompatibilität im Bereich des Landeswahl- und Abgeordnetenrechts im Hinblick auf Art. 137 I GG)

*BVerfG*, Beschluß vom 16.07.1998 - 2 BvR 1953/95 -, in: DVBl. 1998, S. 1334 ff.; DÖV 1999, S. 26 ff. (Wahlen in den Ländern sind im Hinblick auf eine Verletzung der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl nicht mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar)

*OVG Münster*, Beschluß vom 23.06.1997 - 15 A 3457/95 -, in: NVwZ 1998, S. 768 ff. (Inkompatibilität im Gemeinderecht auf der Ebene der Bezirksvertretungen)

*OVG Saarland*, Beschluß vom 05.08.1998 - 2 V 14/98 -, in: DÖV 1998, S. 1013 f. (Sondernutzungserlaubnis für Wahlsichtwerbung)

*VG Leipzig*, Beschluß vom 19.03.1998 - 6 K 329/98 -, in: DÖV 1998, S. 1023 f. (Zulassung eines Wahlvorschlages im Rahmen einer Oberbürgermeisterwahl)

## 8. Parteien und Stiftungen

*BVerwG,* Urteil vom 12.02.1998 - 3 C 55.96 -, in: DVBl. 1998, S. 966 ff.; NJW 1998, S. 2545 ff. (Versagung der Genehmigung einer sog. parteinahen Stiftung, hier: „Franz-Schönhuber-Stiftung")

## 9. Parteien und Arbeitsrecht

LAG Köln, Beschluß vom 09.06.1998 - 13 TaBV 97/97 -, (unveröffentlicht) (wirksame Bildung eines Gesamtbetriebsrates, SPD)

# Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes

**zum Urteil des VG Berlin vom 31. August 1998, Az.: VG 26 A 623.97 (NJW 1999, S. 806 ff.)**

Lars Oliver Michaelis*,
wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen

## I. Einleitung

Solange man über Sinn und Zweck von „Verfassung" nachgedacht hat, solange währt auch das Nachdenken über „Schutz", „Erhaltung", „Gewähr" oder „Garantie" der Verfassung[1]. Hierzu gehört auch - das hat uns gerade unsere jüngste Vergangenheit schmerzvoll gelehrt - die Abwehr politischer Parteien, die das demokratische System utilitarisieren und von innen her beseitigen wollen. Die Begründer unserer Verfassung installierten daher, die Auswirkungen der Anfälligkeit einer wertrelativen Weimarer Demokratie Radbruchscher Prägung[2] noch deutlich vor Augen, in Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG ein „scharfes Schwert", der Wiederholung der Geschichte zum Trotz: Der oberste Hüter der Verfassung kann auf Antrag politische Parteien aus dem Kreise der Demokraten verbannen.

Heute, 50 Jahre später, ist dieses Schwert stumpf und rostig wie ein altes, in Vergessenheit geratenes Andenken an vergangene Jugendzeiten. Dem juvenilen Stadium entrückt, beläßt es die Streitbare Demokratie nunmehr dabei, ihre Wehrhaftigkeit durch „präzeptorale"[3] Informationstätigkeiten unter Beweis zu stellen; administrative Verfassungsschutzämter fertigen aufgrund nachrichtendienstlicher Ermittlungen jährliche Lageberichte zum Wohlbefinden unserer Demokratie an.

Was den Bereich politischer Parteien anbetrifft, tritt hier das Dilemma der Streitbaren Demokratie besonders deutlich zu Tage: Verwehrt der freiheitliche Staat dem vermeintlichen Angreifer den Gebrauch demokratischer Freiheiten - selbst im Falle ihrer Bedrohung -, so widerspricht dies gerade den Maximen, auf denen sich seine eigene Existenz begründet und aus denen er seine eigene Legitimation bezieht. Art. 21 Abs. 2 GG stellt zwar eine Schranke der Statusrechte politischer Parteien als Ausprägung der Streitbaren Demokratie dar. Gleichzeitig gewährt er aber durch seine Doppelfunktion auch einen institutionellen Schutz. Ob auch administrative Mittel des Verfassungsschutzes, die sich letztlich ebenso auf das Prinzip der Streitbarkeit begründen, über Jahre hinweg zum Einsatz kommen dür-

---

* Der Verfasser ist wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, juristische Rhetorik und Rechtsphilosophie, Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen. Zum gleichnamigen Thema wird in diesem Jahr seine Dissertation in der Schriftenreihe zum Parteienrecht, hrsgg. von Tsatsos/Morlok/Schneider/Schefold erscheinen.

1 *Denninger*, Der Schutz der Verfassung, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), HbdVerfR, S. 1293 unter Hinweis auf *Platon*, Nomoi VII und XII, sowie *Aristoteles*, Politik V.

2 Vgl. *Radbruch*, Handbuch des Deutschen Staatsrechts I, 1930; siehe auch *ders.*, Rechtsphilosophie, 6. Aufl. 1963, S. 161 f.

3 Begriff nach *Di Fabio*, JZ 1993, 689 (690 f.), in Anlehnung an die systemtheoretische Terminologie.

fen, losgelöst von der nach Opportunitätsgesichtspunkten zu treffenden Frage der Illegalisierung einer Partei, war bis vor kurzem eine wenig diskutierte verfassungsrechtliche Frage.
Erst die Landesverbände der Partei „*Die Republikaner*", seit Beginn der 90er Jahre mit nachrichtendienstlichen Mitteln beobachtet, trugen das Problem vor die Verwaltungsgerichte nahezu sämtlicher Länder, so auch zuletzt in Berlin.

## II. Sachverhalt[4]

Der seit 1987 bestehende Landesverband Berlin der Partei „*Die Republikaner*" ist seit Dezember 1992 Beobachtungsobjekt des Landesamtes für Verfassungsschutz des Beklagten. Dem war am 15. Dezember 1992 eine Tagung der Leiter der Verfassungsschutzbehörden des Bundes und der Länder in Köln vorangegangen, wobei diese zur Überzeugung kamen, daß die von den Landesbehörden Nordrhein-Westfalen und Hamburg festgestellten Tatsachen in ihrer Gesamtheit als hinreichende Anhaltspunkte dafür zu sehen seien, daß die Partei „*Die Republikaner*" verfassungsfeindliche Bestrebungen i.S.v. § 3 Abs. 1 BVerfSchG verfolge. Es wurde damals vereinbart, daß die Verfassungsschutzbehörden auf Länderebene gezielt Informationen beschaffen und auswerten sollten. Weiter wurde vereinbart, daß über den Einsatz nachrichtendienstlicher Mittel[5] von der jeweiligen Verfassungsschutzbehörde je nach Lage im Einzelfall zu entscheiden sei[6], wovon nach den vorliegenden Erkenntnissen auch sämtliche Ämter für Verfassungsschutz Gebrauch machten.
Dementsprechend entschied der Berliner Innensenator (Beklagter) am 16. Dezember 1992, auch den Berliner Landesverband der Partei „*Die Republikaner*" beobachten zu lassen. Aufgrund dieser Beobachtungen wurde die Klägerin erstmals in den Verfassungsschutzbericht 1993 des Beklagten aufgenommen und dort als „rechtsextremistische Partei" bewertet. Die Beobachtung der Partei durch den Beklagten und deren Aufnahme in den jährlich herausgegebenen Verfassungsschutzbericht als „rechtsextremistische Partei" setzte sich in den Folgejahren fort. Zur Beobachtung setzte der Beklagte auch weiterhin nachrichtendienstliche Mittel ein.
Der Landesverband der Partei wandte sich daher im Klagewege gegen seine Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln durch das Landesamt für Verfassungsschutz des Beklagten sowie gegen seine Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht 1997 und die darin enthaltenen Bewertungen.

## III. Einordnung

*Die Republikaner* setzten sich gegen ihre nachrichtendienstliche Beobachtung durch die Ämter für Verfassungsschutz massiv mit Hilfe von Eilanträgen zur Wehr. Sie strengten vor den Verwaltungsge-

---

4 Der Sachverhalt ist im wesentlichen der ergangenen Entscheidung entnommen.
5 Siehe dazu *Gusy*, DVBl. 1991, 1288. Eine exemplarische Auflistung findet sich mittlerweile in § 5 Abs. 2 nw VerfSchG.
6 Siehe dazu bereits *Funk*, KritJustiz 1989, 467.

richten nahezu sämtlicher Länder Verfahren an, die in den verschiedenen Instanzen zum Teil noch heute anhängig sind[7].

Gleichzeitig reichten sie 1993 vor dem Bundesverfassungsgericht eine Organklage gegen den Bundesminister des Innern ein. Hier rügte der Bundesverband eine Verletzung des Art. 21 GG durch die Anordnung an das Bundesamt für Verfassungsschutz bzw. dessen Präsidenten, nachrichtendienstliche Mittel einzusetzen[8]. Diese Klage wurde später - vermutlich mangels vorheriger Rechtswegerschöpfung - von den *Republikanern* zurückgezogen[9].

Interessant und aufschlußreich sind indes die weit über dreißig ergangenen Beschlüsse und Urteile der verwaltungsrechtlichen Erst- und Beschwerde-/Berufungsinstanzen[10]. Vor allen Dingen die verfassungsrechtliche Einordnung des Problems wurde sehr unterschiedlich gehandhabt.

Zunächst waren es die Verwaltungsgerichte *München*[11], *Stuttgart*[12] und *Hannover*[13], die forderten, daß die Vorschriften der Landesverfassungsschutzgesetze zur Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel dann „verfassungskonform" zu beschränken seien, wenn die Beobachtung einer politischen Partei in Rede stehe. Es bedürfe bei Parteien zur Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung einer aktiv-kämpferischen, aggressiven Haltung, wie sie in Anlehnung an das KPD-Urteil des *BVerfG*[14] an die Verfassungswidrigkeit einer Partei selbst zu stellen ist. Damit ignorierten sie den aus dem Jahre 1975 stammenden sog. „NPD-Beschluß" des *BVerfG*, nach dem aus der Gewinnung und Verbreitung der Meinung, eine Partei sei „verfassungsfeindlich", der Partei gegenüber lediglich faktische Nachteile entstünden, gegen die sie durch Art. 21 GG nicht geschützt sei[15]. Lediglich das *VG Stuttgart* gewährte die Beobachtung des Landesverbandes der Partei weiterhin, da auch diese erhöhte Hemmschwelle seiner Meinung nach erfüllt war.

In den übrigen Ländern trat man - auch dem politischen Zeitgeist eher entsprechend - dieser Meinung zunächst entschieden entgegen[16]. Dabei verwies man regelmäßig auf den NPD-Beschluß. Geringe Differenzen ergaben sich nur noch aus dem Umstand, daß einige Gerichte die Chancengleichheit der Parteien, andere das Parteienprivileg als nicht tangiert sehen wollten.

Der Rekurs auf die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung des Jahres 1975 setzte sich in der Folgezeit cum grano salis zunehmend durch und gewann vor allen Beschwerdeinstanzen Oberhand, selbst

---

7 So sind beispielsweise in Bayern, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen die entsprechenden Hauptsacheverfahren zur Zeit in der Berufungsinstanz. Das niedersächsische Verfahren ist sogar bereits beim BVerwG (Az.: 1 C 30.97) angelangt.

8 Az. 2 BvE 3/93.

9 Mit Wirkung vom 15. September 1993, so die Mitteilung des Gerichts an den Autor.

10 Vgl. bereits *Gössner*, KritJustiz 1994, 58.

11 Beschluß vom 6. Juli 1993, Az.: 17 E 93.976.

12 Beschluß vom 4. August 1993, Az.: 18 K 959/93.

13 Beschluß vom 8. Februar 1993, Az.: 10 B 5545/92.

14 BVerfGE 5, 85 (141).

15 BVerfGE 40, 287 (291 ff.).

16 So VG *Düsseldorf*, Beschluß vom 29. April 1993, Az.: 1 L 5758/92; VG *Mainz*, Beschluß vom 14. Dezember 1993, Az.: 1 L 3344/93; VG *Saarlouis*, Beschluß vom 11. November 1993, Az.: 11 F 205/93; VG *Bremen*, Beschluß vom 30. Mai 1996, Az.: 2 V 114/95.

in den Ländern, in denen die Partei zunächst obsiegt hatte[17]. In Niedersachsen wurde dafür sogar die sog. „Aggressionsklausel" (§ 4 Abs. 1 Satz 2 nds VerfSchG)[18], die schon einfachgesetzlich eine aktiv-kämpferische, aggressive Vorgehensweise gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung als Voraussetzung einer nachrichtendienstlichen Beobachtung forderte, beseitigt[19].
Seither steht dem Einsatz der Geheimmittel[20] nichts im Wege; die *Republikaner* sind regelmäßig Gegenstand sämtlicher Verfassungsschutzberichte des Bundes und der Länder.
Dennoch gehen viele Landesverbände weiterhin hartnäckig gegen jede Veröffentlichung in Verfassungsschutzberichten vor, begleitet von einem offiziellen Abgrenzungskurs gegenüber Verbindungen einzelner Mitglieder zu neonazistischen oder anderen extremistischen Organisationen. Und tatsächlich scheint die Partei damit gut beraten. So untersagte in Rheinland-Pfalz das *VG Mainz* mit Urteil vom 10. Dezember 1997[21] eine weitere Beobachtung. Es stellte fest, daß das Landesamt für Verfassungsschutz seit mehreren Jahren keine neuen Erkenntnisse mitgeteilt habe, die als Resultat der Beobachtung den Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit unterstützen konnten.

## IV. Verfassungsrechtliche Argumentation des VG Berlin

1. Auch die 26. Kammer des *VG Berlin* mußte sich also jetzt mit diesem Problem auseinandersetzen. Interessant ist dabei zunächst, wie das Gericht die verfassungsrechtliche Problematik beurteilt: steht den Verfassungsschutzämtern in Art. 21 GG eine erhöhte Hemmschwelle zur Beobachtung politischer Parteien im Wege oder nicht? Oder genauer: Ist der Begriff der „Bestrebungen gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung" für Parteien nicht dahingehend einschränkend auszulegen, daß die Beseitigung oder Außerkraftsetzung dieser Grundordnung oder einzelner ihrer Grundsätze in einer aktiv kämpferischen, aggressiven Haltung angestrebt werden muß, wie dies zur Annahme der ein Parteienverbot rechtfertigenden „Verfassungswidrigkeit" im Sinne von Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG erforderlich ist?

Wie eigentlich nicht anders zu erwarten verneint das Verwaltungsgericht - entsprechend der in der Rechtsprechung derzeit vorherrschenden Ansicht - diese Frage. Dabei führt es unter Verweisung auf den mittlerweile fast 25 Jahre alten „NPD-Beschluß" ausdrücklich an, eine Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln sowie eine spätere Veröffentlichung in den Verfassungsschutzberichten

---

17 Genannt seien nur: *OVG Münster*, NVwZ 1994, 588; *VGH München*, NJW 1994, 748, dazu: *Bär*, BayVBl. 1994, 427; *VGH Mannheim*, DÖV 1994, 917; *OVG Koblenz*, Beschluß vom 4. Juli 1995, Az.: 12 B 10367/94.

18 Nds. GVBl. S. 103, ausgegeben am 7.4.1995. Siehe auch § 6 Abs. 4 schl-holst VerfSchG, § 4 Abs. 2 brdbg VerfSchG.

19 Vgl. dazu *OVG Lüneburg*, NJW 1994, 746 und Urteil vom 26. Juni 1997, Az.: 13 L 838/95; *BVerwG*, DÖV 1995, 692.

20 Im Rahmen der Beobachtung politischer Parteien kommen in erster Linie der Einsatz von Vertrauensleuten und sonstigen geheimen Informanten, aber auch Bildaufzeichnungen oder das Mithören und Aufzeichnen des nicht öffentlich gesprochenen Wortes unter Einsatz technischer Mittel in Frage. Übrigens auch die Überwachung des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs nach Maßgabe des G10.

21 Az.: 7 K 102/94.

ziehe lediglich eine faktische Beeinträchtigung der Partei nach sich. Dagegen biete das verfassungsrechtlich verankerte Parteienprivileg keinen Schutz. Auf der anderen Seite erfordere das Prinzip der streitbaren Demokratie die Möglichkeit der Beobachtung einer Partei auf diese Weise, und zwar auch unterhalb der Schwelle einer aktiv kämpferischen und aggressiven Haltung. Diese Form der Ermittlung biete gerade die Grundlage einer auf tatsächliche Erkenntnisse gestützten Meinung über die Verfassungsfeindlichkeit der Partei sowie das Vorliegen der Verbotsvoraussetzungen des Art. 21 Abs. 2[22]. Als Grund, warum das Berliner Landesverfassungsschutzgesetz an dieser Stelle nicht im Wege der verfassungskonformen Auslegung korrigiert werden müsse, fügt das Gericht lediglich als eigene Argumentation an:

> „... *der Gesetzgeber des LfVG muß sich der Möglichkeit wohl bewußt gewesen sein, die nachrichtendienstliche Beobachtung politischer Parteien an zusätzliche Voraussetzungen zu knüpfen, wie dies etwa in der alten Fassung des niedersächsischen Verfassungsschutzgesetzes*[23] *geschehen war.*"

Über die Reichweite grundrechtlichen Schutzes entscheidet also der einfache Gesetzgeber. Man darf demnach zu Recht fragen, wie das Verwaltungsgericht so seiner Kontrollpflicht überhaupt nachkommen will.

2. An dieser entscheidenden Weichenstellung des Urteils übernimmt das Gericht m.E. nach zwei bedenkliche Prämissen, indem es sich der obergerichtlichen verfassungsrechtlichen Würdigung zunächst unreflektiert anschließt. Zum einen verkennt das Gericht bereits den zugrundeliegenden Prüfungsmaßstab. Dies ist insoweit verzeihlich, als auch die Literatur vielfach diesem Irrtum unterliegt. Es geht hier um die Frage, inwieweit Art. 21 Abs. 2 GG neben dem Eingriff in den Bestand der Partei eine eigene materiellrechtliche Schutzwirkung zukommt, d.h. inwieweit das sog. Parteienprivileg vor Eingriffen schützt, die aufgrund der angeblichen Bekämpfung von unumstößlichen Werten der freiheitlichen demokratischen Grundordnung von staatlicher Seite vorgenommen werden. Vielfach wird vertreten, nicht die Statusrechte des Art. 21 Abs. 1 GG, sondern sein Abs. 2 sei die verfassungsrechtliche Abwehrbestimmung einer staatlichen Maßnahme, sobald diese mit einer vermeintlichen oder antizipierten Demokratiegefährdung seitens der Partei gerechtfertigt würde.
Dieser Ansicht kann nicht gefolgt werden. Zunächst darf es grundsätzlich als wesensfremd bezeichnet werden, Schranken - hier dem Parteiverbot - einen eigenen Schutzbereich zukommen zu lassen, eine entsprechende Intention des Verfassungsgebers ist ebenso nicht ersichtlich. Zur inhaltlichen Ausgestaltung eines so verstandenen Parteienprivilegs muß grundsätzlich auf den Schutzbereich des Abs. 1 GG zurückgegriffen werden. Denn das sog. Anknüpfungsverbot (das Verbot der Geltendmachung einer Verfassungswidrigkeit vor dem Spruch des BVerfG) - bzw. positiv ausgedrückt das Toleranzprinzip - ist schon begrifflich nicht Bestandteil eines Privilegs für politische Parteien. Auch gegenüber sonstigen Vereinigungen darf die rechtliche Wirkung eines Verbots erst nach dessen Aus-

---

22 Vgl. BVerfGE 40, 287 (291 ff.).
23 Siehe oben Fn. 18.

spruch greifen. Soviel ergibt sich bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip[24]. Privilegiert werden Parteien lediglich hinsichtlich des Verfahrens und des Entscheidungsmonopols des BVerfG. Dem Schutz der Betätigung wurde notwendigerweise ein Schutz der Parteiorganisation gegen Auflösung außerhalb eines Verfahrens nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG an die Seite gestellt. Das Toleranzprinzip leitet sich nur soweit aus dem Parteienprivileg ab, wie es eine zeitliche Trennlinie ex nunc vorgibt, bis zu der es Geltung beanspruchen kann. Es hat insofern auch nur eigene materiellrechtliche Wirkung, als vor dem Verbotsausspruch der ungeschmälerte Genuß der Parteifreiheit und Chancengleichheit gewährleistet ist, auch in Ansehung späterer Rechtsfolgen.
Maßstab der verfassungsrechtlichen Prüfung hätten also die Statusrechte politischer Parteien sein müssen[25]. Erst bei der Bejahung eines Eingriffs hätte das Parteienprivileg als institutionelle Schranke Anwendung finden können.

3. Der zweite Fehler folgt unweigerlich auf dem Fuße. Das Verwaltungsgericht erklärt in Anlehnung an das Verfassungsgericht schon den Schutzbereich des fälschlicherweise zum Maßstab erhobenen Parteienprivilegs nicht für tangiert. Das Prinzip der streitbaren Demokratie braucht demnach als verfassungsimmanente Schranke nicht bemüht zu werden. Der Problematik der erhöhten Hemmschwelle nach der Parteiverbotsrechtsprechung des BVerfG (aktiv-kämpferisch, aggressiv) ist damit aus dem Wege gegangen.
Diese Auffassung ist heute nicht mehr zeitgerecht. Das Verständnis des Grundrechtsschutzes hat sich in den vergangenen Jahren (auch) dahingehend entwickelt, faktische Eingriffe abzuwehren, wenn sie unter Inanspruchnahme hoheitlicher Amtsautorität erfolgen und in ihrer Wirkung auch schwerwiegende Folgen für den grundgesetzlich geschützten Freiheitsraum zeitigen können[26]. Dies ist im vorliegenden Fall - so auch eindrucksvoll bei *Murswiek*[27] nachzulesen - eine ganz bewußte Manipulation des Verhaltens der Öffentlichkeit, die indirekt auch auf eine Verhaltensänderung der Partei selbst abzielt. Durch die bezweckte Reaktion der Öffentlichkeit soll gerade darauf hingewirkt werden, den Einfluß der gesamten Partei im politischen Willensbildungsprozeß zu schwächen. Darauf deutet sogar bereits das *BVerfG* im NPD - Beschluß selbst hin, wenn es ausführt: „... *die Herausforderung der NPD, „nationale Opposition" zu sein, wird politisch angenommen*". Gerade auf die Staatsfreiheit des demokratischen Willensbildungsprozesses zielt aber die Parteienfreiheit ab.

---

24 Vgl. *Morlok*, in: Dreier, GG-Komm., Bd. 2, Art. 21 Rn. 148; *Henke*, BK-GG, Art. 21 Rn. 367.
25 Wie hier *Morlok*, a.a.O.; *Schmidt*, Die Freiheit verfassungswidriger Parteien und Vereinigungen, S. 199 ff.; *Murswiek*, DVBl. 1997, 1021 (1029).
26 Vgl. *Bethge*, VVDStRL 57 (1998), S. 10 (49 f.).
27 A.a.O.

4. Das *VG Berlin* erkennt dieses Dilemma und versucht den Gordischen Knoten zu durchschlagen, indem es

> *„außerhalb des Schutzbereichs des Art. 21 GG der besonderen Sensibilität politischer Parteien gegenüber staatlichen Überwachungsmaßnahmen Rechnung tragen"*

will. Schutzwürdig sei hier

> *„die herausragende Rolle des Mittlers zwischen Volkswillen und staatlicher Gewalt, die das Grundgesetz durch die Konstituierung einer mittelbaren Demokratie der politischen Partei zuweist."*[28]

Also ein spezifischer Schutz des Parteiensystems außerhalb der grundrechtsgleichen Statusrechte politischer Parteien? Hier kommt deutlich der zuerst genannte Fehler erneut zu Tage: Die 26. Kammer legt den falschen Verfassungsmaßstab zugrunde, sie ist daher darauf angewiesen, einen politischen Wettbewerbsschutz außerhalb der Parteienfreiheit und -gleichheit zu suchen.
Dieser Schutz wird schließlich im Verhältnismäßigkeitsprinzip verortet. Die Veröffentlichung nachrichtendienstlicher Beobachtungen politischer Parteien läßt sich hier nun doch als *„erheblichen Nachteil im politischen Wettbewerb"* darstellen.

> *„Als der Verfassungsfeindlichkeit verdächtige Organisation kann eine Partei den potentiellen Zugang zur breiten verfassungstreuen Wählerschicht von vornherein verlieren. Wer sich in ihr politisch betätigen will, muß damit rechnen, vertrauliches Gedankengut Mittelsmännern preiszugeben oder belauscht zu werden. Außerdem setzt er sich beruflich wie privat dem Verdacht aus, sich verfassungsfeindlich zu betätigen."*[29]

Da wundert es, daß eben diese Auswirkungen vor dem Hintergrund des Parteienprivilegs nur faktische Nachteile darstellen sollten, die *„das Recht und die faktische Möglichkeit, sich zur Wahl zu stellen"* nicht antasten.

5. Schließlich kommt das Berliner Verwaltungsgericht zu der conclusio, die *„Durchleuchtung"* einer politischen Partei *„habe in einer rechtsstaatlichen Demokratie die Ausnahme zu sein"*[30], die nur *„greifbare und schwere Anhaltspunkte der Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung rechtfertigen könnten"*. Dies sei nur dann gegeben,

> *„wenn in der vorzunehmenden Gesamtschau der Anhaltspunkte die Möglichkeit greifbar ist, daß es programmatisches Ziel der Partei ist, die freiheitliche de-*

---

28 Seite 8 des Entscheidungsabdrucks.
29 So das Gericht auf Seite 9 des Entscheidungsabdrucks.
30 *Seifert*, in: FS Perels, S. 163, spricht hier vom vorweggenommenen verfassungsrechtlichen Ausnahmezustand.

> *mokratische Grundordnung anzugreifen und/oder wesentliche Verfassungsgrundsätze außer Kraft zu setzen."*

Hier fällt zweierlei auf: das Gericht spricht zum einen von (verfassungsrechtlicher) Rechtfertigung, obwohl es zuvor einen Eingriff in Art. 21 GG strikt abgelehnt hat. Der Rechtfertigung bedürfen die *„erheblichen Nachteile im politischen Wettbewerb"*. Ein solches Wettbewerbsprinzip wohnt zwar dem Demokratiegedanken des Grundgesetzes unbestreitbar inne, im Bereich politischer Parteien wird es aber eben durch Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG gewährleistet[31].
Zum anderen kommt die Formel *„greifbare und schwere Anhaltspunkte einer Gefährdung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung"* im Ergebnis nahezu der Hemmschwelle gleich, wie sie zunächst von der Verwaltungsgerichtsbarkeit gerade aufgrund von Art. 21 GG gefordert wurde[32]. Sie stellt nur nicht auf die Militanz der Durchsetzungsweise, sondern auf die Intensität der Anhaltspunkte einer Gefährdung ab.

6. Zum Schluß wird die verfassungsrechtliche Verwirrung gänzlich perfekt. Das Gericht führt aus, daß eine Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht und die damit einhergehende Bezichtigung verfassungsfeindlicher Bestrebungen, in Ermangelung der soeben näher bestimmten hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte zur Begründung/Fortsetzung der nachrichtendienstlichen Beobachtung, einen nicht unerheblichen Eingriff in das aus Art. 21, Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 5 Abs. 1 GG ableitbare grundrechtlich geschützte Recht der Partei auf Chancengleichheit am politischen Meinungskampf darstelle. Hier offenbart sich der Bruch der Grundrechtsdogmatik endgültig. Hätte das *Verwaltungsgericht Berlin* den Eingriff in die aufgrund des Parteienprivilegs uneingeschränkt gewährten Statusrechte der Partei zugelassen, hätte es sich danach dogmatisch sauber der Frage einer Rechtfertigung zuwenden können. Statt dessen konstruiert es „außerhalb" des Schutzbereiches des Art. 21 GG einen erhöhten Schutz durch das Demokratieprinzip, bei dessen Verneinung ein weiteres Vorgehen dann doch wieder im Verstoß gegen die Chancengleichheit münde.

## V. Entscheidung

Daß die Kammer letztlich eine weitere nachrichtendienstliche Beobachtung untersagt und feststellt, daß die Aufnahme der Klägerin in den Verfassungsschutzbericht 1997 rechtswidrig war, hängt nicht unwesentlich mit den zuvor aufgestellten Verhältnismäßigkeitskriterien zusammen. Diese „greifbaren und schweren tatsächlichen Anhaltspunkte", die der Verfassungsschutz auch zur Fortsetzung einer bereits vor Jahren aufgenommenen Beobachtung vorweisen können muß, sollen danach eine gewisse Aktualität aufweisen. Hier fordert das VG als angemessenen zeitlichen Rahmen einen zurückliegenden Zeitabschnitt von

---

31 Vgl. *Morlok*, a.a.O., Art. 21 Rn. 72 f.
32 Vgl. Fn. 11-13.

> *„etwa zwei Jahren, so daß zeitlich davor entstandene Belege für verfassungsfeindliche Bestrebungen die Fortsetzung der nachrichtendienstlichen Beobachtung nicht stützen können, wenn es entsprechende Anhaltspunkte aus den vergangenen zwei Jahren hierfür nicht mehr gibt."*

Hat die Behörde über diesen Zeitraum hinweg keine neuen Erkenntnisse gewonnen und mitgeteilt, die den Verdacht der Verfassungsfeindlichkeit stützen konnten,

> *„muß die Beobachtung mit nachrichtendienstlichen Mitteln abgebrochen werden und darf erst beim Auftauchen aktueller Anhaltspunkte i.S.d. § 5 Abs. 2 LfVG ggf. wieder aufgenommen werden."*

Im zugrundeliegenden Fall hatte das Landesamt für Verfassungsschutz akute Belege für auf Beseitigung oder Außerkraftsetzung wesentlicher Verfassungsgrundsätze zielende Bestrebungen in den zurückliegenden Jahren nach Meinung des Gerichts nicht erbringen können. Daher wurde der Beklagte verurteilt, eine weitere Beobachtung zukünftig zu unterlassen.
Das *Berliner Verwaltungsgericht* bestätigt mit seinem Richterspruch die jüngst vom *VG Mainz*[33] vertretene Auffassung, wonach das Verhältnismäßigkeitsprinzip auch in quantitativer Hinsicht zu wahren ist. Dem Verfassungsschutz ist bei Vorliegen tatsächlicher Anhaltspunkte nicht gestattet, die Partei daraufhin jahrelang zu beobachten und ihr in der Öffentlichkeit eine verfassungsfeindliche Zielsetzung vorzuwerfen.

Letztendlich entscheidend war somit das auch einfachgesetzlich im Landesverfassungsschutzgesetz (§ 7 Abs. 2) niedergelegte Übermaßverbot. Der verfassungsrechtlichen Diskussion bedurfte es nur zur Bestimmung, welches Gewicht die in diesem Zeitraum zu erbringenden Anhaltspunkte haben müssen. Neu ist indes die exakte zeitliche Vorgabe von genau zwei Jahren. Wie das Gericht auf eine derartige Zeitdauer kommt, erläutert es nicht näher. Möglich wäre an dieser Stelle auch gewesen, die Beobachtung an den (vollständigen) Zeitraum eines Tätigkeitsberichtes des Amtes zu knüpfen, der mindestens einmal im Jahr zur Information der Öffentlichkeit ergehen muß.[34] Denn es strapaziert das Übermaßverbot schon erheblich, wenn nach Aufnahme der Beobachtung ein voller Berichtszeitraum vergeht, ohne daß die Anhaltspunkte für Bestrebungen der Öffentlichkeit gegenüber verifiziert werden könnten.

Die erneute v.a. in zeitlicher Hinsicht erfolgte Präzisierung eines verhältnismäßigen Einsatzes nachrichtendienstlicher Mittel wirft zudem eine Folgeproblematik auf: Eine umfassende parlamentarische Einzelfallkontrolle der Anwendung nachrichtendienstlicher Mittel ist nach dem derzeitigen System nicht zu leisten.[35] Da die Parteien von ihrer Beobachtung häufig nichts bemerken und im Rahmen

---

33 Siehe oben Fn. 21.
34 § 26 berl LfVG. Vgl. auch § 16 Abs. 2 BVerfSchG.
35 Vgl. hierzu ausführlich *Hirsch*, Die Kontrolle der Nachrichtendienste, Univ. Diss. München 1996, S. 101 ff.

gerichtlicher Verfahren weitreichende Geheimschutzvorschriften existieren, stellt sich die Frage, auf welche Weise diese Präzisierungen einer rechtsstaatlichen Kontrolle zugeführt werden sollen, um der Sensibilität gerade politischer Parteien gegenüber staatlichen Überwachungsmaßnahmen Rechnung tragen zu können. Vielleicht in Anlehnung an das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren ein präventiver gerichtlicher Genehmigungsvorbehalt, in Ansehung des Parteienprivilegs möglicherweise durch das Verfassungsgericht? Im Bereich des Parteienrechts könnte so der administrative Verfassungsschutz zumindest dem Auftrag der streitbaren Demokratie gerecht werden, Ermittlungen im Hinblick auf ein Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG vorzunehmen.

# Neuerscheinungen zum Parteienrecht

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 7 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht" (S. 114 ff.) aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen des Jahres 1998 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

## 1. Grundlagen zum Parteienrecht

*Arnim, Hans Herbert von:* Reformblockade der Politik? - Ist unser Staat noch handlungsfähig?, in: ZRP 1998, S. 138 ff.

*Eisele, Jörg:* Haftungsfreistellung von Vereinsmitgliedern und Vereinsorganen in nichtwirtschaftlichen Vereinen, Berlin 1998.

*Funke, Manfred:* Das Erbe der Paulskirche: Parteienstaat ohne Staatsräson?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 3-4/98, S. 40 ff.

*König, Thomas:* Politikverflechtungsfalle oder Parteienblockade? - Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 1997, S. 135 ff.

*Menke, Thomas:* Die wirtschaftliche Betätigung nichtwirtschaftlicher Vereine, Berlin 1998.

*Morlok, Martin//Schmidt, Hans-Rüdiger /Stefanou, Dimitris (Hrsg.):* Tsatsos, Dimitris Th., Verfassung - Parteien - Europa. Abhandlungen aus den Jahren 1962 bis 1998, Baden-Baden 1998/99.

## 2. Innerparteiliche Ordnung

*Gros, Jürgen:* Politikgestaltung im Machtdreieck Partei, Fraktion, Regierung. Zum Verhältnis von CDU-Parteiführungsgremien, Unionsfraktion und Bundesregierung 1982-1989 an den Beispielen der Finanz-, Deutschland- und Umweltpolitik, Berlin 1998.

*Immerfall, Stefan:* Strukturwandel und Strukturschwächen der deutschen Mitgliederparteien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 1-2/98, S. 3 ff.

*Kressel, Dietrich:* Parteigerichtsbarkeit und Staatsgerichtsbarkeit, Berlin 1998.

*Seidel, Klaus:* Direkte Demokratie und innerparteiliche Willensbildung, Frankfurt/M. u.a.1998.

## 3. Parteienfinanzierung

*Arnim, Hans Herbert von:* Diener vieler Herren, München 1998.

*Boyken, Friedhelm:* Die neue Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1998.

*Kißlinger, Andreas:* Das Recht auf politische Chancengleichheit, Baden-Baden 1998.

*Roellecke, Gerd:* Was sind uns die Parteien wert?, in: Engel, Christoph/Morlok, Martin (Hrsg.), Öffentliches Recht als ein Gegenstand ökonomischer Forschung: die Begegnung der deutschen Staatsrechtslehre mit der konstitutionellen politischen Ökonomie, Tübingen 1998, S. 61 ff.

*Stricker, Gregor:* Der Parteienfinanzierungsstaat, Baden-Baden 1998.

## 4. Parteien und Parlamentsrecht

*Arnim, Hans Herbert von:* Reform der Abgeordnetenbezahlung. Bemerkungen zum Beitrag von Dirk Meyer, in: PVS 39. Jg. (1998), S. 345 ff.

*Bahnsen, Volker:* Entschädigungszulagen für parlamentarische Funktionsträger, in: NJW 1998, S. 1041 f.

*Cancik, Pascale:* Wer wann Opposition sei: Zur Entscheidung des SachsAnhVerfG vom 29.05.1997, in: LKV 1998, S. 95 f.

*Essen, Jörg van:* Die Abgeordneten und das Parlament: Zeit für Reformen, in: Düwell, Franz Josef et al. (Hrsg.), Anwalt des Rechtstaates: Festschrift für Diether Posser zum 75. Geburstag, Köln 1997, S. 247 ff.

*Jekewitz, Jürgen:* Fraktionen - kritisch betrachtet, in: RuP 1998, S. 104 ff.

*Meyer, Dirk:* Abgeordnetenentschädigung - Ein Beitrag zur Rationalisierung der Diskussion aus ökonomischer Sicht, in: PVS 39. Jg. (1998), S. 329 ff.

*Müller-York, Christina/Ingang, Christoph:* Zur Verfassungsmäßigkeit von gestaffelten Diäten und Fraktionszulagen für Funktionsträger der Fraktionen. Anmerkungen anläßlich des Urteils des Hamburgischen Verfassunsgerichts vom 11. Juli 1997, in: ZParl 1998, S. 295 ff.

*Münch, Ingo von:* Minister und Abgeordnete in einer Person: die andauernde Verhöhnung der Gewaltenteilung, in: NJW 1998, S. 34 f.

*Papier, Hans-Jürgen:* Zur Verfassungsmäßigkeit der Fraktionsfinanzierung nach dem Bayerischen Fraktionsgesetz, in: BayVBl. 1998, S. 513 ff.

*Patzelt, Werner J.:* Wider das Gerede vom „Fraktionszwang"! Funktionslogische Zusammenhänge, populäre Vermutungen und die Sicht der Abgeordneten, in: ZParl 1998, S. 323 ff.

*Röper, Erich:* Parlamentarier und Parlament. Konflikte in modernen Volksvertretungen, Berlin 1998.

*Schneider, Georg Christoph:* Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe: eine verfassungsrechtliche Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Fraktionsgesetzgebung, Berlin 1997.

*Veen, Thomas:* Die Vereinbarkeit von Regierungsamt und Aufsichtsratsmandat in Wirtschaftsunternehmen, Berlin 1996.

*Winkler, Michael:* Die Parlamentsfraktionen im deutsch-spanischen Rechtsvergleich, Berlin 1997.

*Ziekow, Jan:* Der Fraktionsausschluß im Kommunalrecht: Zulässigkeit und vorläufiger Rechtsschutz, in: NWVBl. 1998, S. 297 ff.

## 5. Parteien und Medien

*Harth, Thilo:* Demokratie in der „vernetzten Gesellschaft", in: Politische Studien 48. Jg. (1997), S. 110 ff.

*Huh, Tina:* Moderne politische Werbung - Information oder Manipulation? Werbestrategien im Wahlkampf, dargestellt anhand der Landtagswahlkämpfe in Baden-Württemberg 1952-1992, Frankfurt/M. 1996.

*Lackner, Herbert:* Gestaltungsform und Inhalt von Wahlwerbesendungen unter verfassungsrechtlichen Aspekten, in: ZUM 1997, S. 732 ff.

## 6. Wahlrecht

*Augstein, Franziska:* Die Rausschmeißer - Rache des Volkes: Zur Reform des britischen Wahlrechts, in: F.A.Z. Nr. 255 vom 03.11.1998, S. 43.

*Bausback, Winfried:* Verfassungsrechtliche Grenzen des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag, Frankfurt/M. u.a. 1998.

*Ehlers, Dirk/Lechleitmer, Marc:* Die Verfassungsmäßigkeit von Überhangmandaten, in: JZ 1997, S. 761 ff.

*Hahlen, Johann:* Repräsentative Wahlstatistik bei Bundestagswahlen, in: Pfeiffer, Gerd/Burgermeister, Udo/Roth, Gerald (Hrsg.), Der verfaßte Rechtsstaat. Festgabe für Karin Graßhof, Heidelberg 1998, S. 109 ff.

*Hobe, Stephan:* Alte und neue Probleme der Wahlrechtsgleichheit, in: JA 1998, S. 50 ff.

*Jakob, Holger:* Überhangmandat und Gleichheit der Wahl. Ein Beitrag zur aktuellen Wahlrechtsdiskussion, Frankfurt/M. u.a. 1998.

*Jesse, Eckhard/Löw, Konrad (Hrsg.):* Wahlen in Deutschland, Berlin 1998.

*Kaufmann, Marcel:* Kommunales Unionsbürgerwahlrecht und demokratischer Staatsaufbau, in: ZG 1998, S. 25 ff.

*Lege, Joachim:* Überhangmandate und Grundrechtsklausel - BVerfG - Urt. v. 10. 4. 1997 -2 BvF 1/95 = BVerfGE 95, 335 = NJW 1997, 1553 und Urt. v. 10. 4. 1997 - BvC 3/96 = BVerfGE 95, 408 = NJW 1997, 1568, in: Jura 1998, S. 462 ff.

*Mahrenholz, Ernst Gottfried:* Über den Satz vom zwingenden Grund, in: Pfeiffer, Gerd/Burgermeister, Udo/Roth, Gerald (Hrsg.), Der verfaßte Rechtsstaat. Festgabe für Karin Graßhof, Heidelberg 1998, S. 69 ff.

*Marschall, Stefan:* Ist das unmittelbare Personenvotum ein „direktdemokratisches" Verfahren?, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 7. Jg. (1997), S. 845 ff.

*Mußgnug, Reinhard:* Das Wahlrecht für Minderjährige auf dem Prüfstand des Verfassungsrechts, in: Stober, Rolf (Hrsg.), Recht und Recht: Festschrift für Gerd Roellecke zum 70. Geburstag, Stuttgart u.a. 1997, S. 165 ff.

*Nicolaus, Helmut:* Die Krise des Bundestagswahlrechts - 10 Anmerkungen zu den Überhangmandaten, dem Wahlrechtsschutz und der Wahlrechtsjudikatur des Bundesverfassungsgerichts, in: Staatswissenschaften und Staatspraxis 4. Jg. (1997), S. 531 ff.

*Niebler, Engelbert:* Die Entwicklung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Wahlrecht für den Deutschen Bundestag, in: Pfeiffer, Gerd/Burgermeister, Udo/Roth, Gerald (Hrsg.), Der verfaßte Rechtsstaat. Festgabe für Karin Graßhof, Heidelberg 1998, S. 87 ff.

*Oebecke, Jan Bernd:* Der Grundsatz der gleichen Wahl im Kommunalwahlrecht, in: Die Verwaltung 1998, S. 219 ff.

*Pauly, Walter:* Das Wahlrecht in der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: AöR Bd. 123 (1998), S. 233 ff.

*Pieroth, Bodo/Schmülling, Markus:* Die Umsetzung der Richtlinie des Rates zum Kommunalwahlrecht der Unionsbürger in den deutschen Ländern, in: DVBl. 1998, S. 365 ff.

*Roth, Gerald:* Zur Durchsetzung der Wahlrechtsgrundsätze vor dem Bundesverfassungsgericht, in: DVBl. 1998, S. 214 ff.

*ders.:* Subjektiver Wahlrechtsschutz und seine Beschränkungen durch das Wahlprüfungsverfahren, in: Pfeiffer, Gerd/Burgermeister, Udo/Roth, Gerald (Hrsg.), Der verfaßte Rechtsstaat. Festgabe für Karin Graßhof, Heidelberg 1998, S. 53 ff.

*Schreiber, Wolfgang:* Die Wohnsitznahme im Wahlgebiet als Wählbarkeitsvoraussetzung, in: NJW 1998, S. 492 ff.

*Tränhardt, Dietrich:* Die DVU: eine virtuelle Partei, durch manipulierbares Wahlrecht begünstigt - ein Plädoyer zur Wahlrechtsreform, in: ZParl 1998, S. 441 ff.

*Woyke, Wichard:* Stichwort Wahlen. Wähler - Parteien - Wahlverfahren. Ein Ratgeber für Wähler, Wahlhelfer und Kandidaten, Opladen 1998.

*Würtenberger, Thomas/Seelhorst, Ursula:* Zum Wohnsitz als Voraussetzung des aktiven und passiven Wahlrechts - zugleich Anmerkung zur Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs, VerfGH 13/95, ThürVBl. 1997, 204, in: ThürVBl. 1998, S. 49 ff.

## 7. Ausländische Parteien

*Beuttler, Ulrich/Gehlhoff, Georg:* Neues Parteiengefüge und politische Reformen in Italien, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 28/98, S. 3 ff.

*Camby, Jean-Pierre:* L'article 4 de la Constitution, d'une Reconnaissance de la liberté des partis politiques à des exigences de droit, in: Revue du droit public 1998, S. 322 ff.

*Cohrs, Gerardo:* Das neue rumänische Parteiengesetz im Lichte der Verfassungsgerichtsentscheidung vom 2. April 1996, in: WGO - MfOR 1997, S. 331 ff.

*Helms, Ludger:* Das Parteiensystem Großbritanniens nach dem Ende der konservativen Hegemonie, in: ZfP 1997, S. 1337 ff.

*Lohmann, Manfred:* Das ukrainische Parteienspektrum und die Wahlen in der Ukraine vom 29. März 1998. Die erste Parlamentswahl nach neuem Wahlsystem, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 Nr. 5, S. 44 ff.

*Masala, Carlo:* Italiens Parteien in Bewegung, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 Nr. 5, S. 4 ff.

*Ott, Alexander:* Parteien und Machtstrukturen in der Ukraine von 1991 bis 1998, Köln 1998.

*Schüler, Harald:* Die türkischen Parteien und ihre Mitglieder, Hamburg 1998.

*Sileikis, Egidiijus:* Das Parteienrecht in Litauen, in: Osteuropa 1998, S. 133 ff.

*Wagner, Norbert:* Regionalwahlen mit dramatischen Folgen für die bürgerliche Rechte in Frankreich, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 Nr. 4, S. 4 ff.

*Wahlers, Gerhard:* Analyse der amerikanischen Kongreß- und Gouverneurswahlen, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung 1998 Nr. 12, S. 4 ff.

*Zadra, Dirk:* Personalisierung: Strukturmerkmal des französischen Parteiensystems, in: ZParl 1997, S. 682 ff.

*Ziemer, Klaus:* Die Konsolidierung der polnischen Demokratie in den neunziger Jahren, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 6-7/98, S. 29 ff.

## 8. Europarecht, Europawahlrecht, Europäische Politische Parteien

*Kohl, Hannelore/Stura, Rainer:* Die Umsetzung der Parteienbestimmung des Maastrichter Vertrages, in: Düwell, Franz Josef et al. (Hrsg.), Anwalt des Rechtsstaates: Festschrift für Diether Posser zum 75. Geburstag, Köln 1997, S. 259 ff.

*Monath, Hagen*, Politische Parteien auf europäischer Ebene - Der Inhalt des Art. 138 a EGV und seine Bedeutung im Rahmen der Europäischen Integration, Diss. jur. Bonn 1998.

*Neßler, Volker:* Die Fraktion im Europäischen Parlament, in: EuR 1997, S. 311 ff.

*Neßler, Volker*: Deutsche und europäische Parteien, in: EuGRZ 1998, S. 191 ff.

*Papadopoulou, Triantafyllia*, Europäische Politische Parteien, Auslegung und Konkretisierung von Art. 191 (ex 138 a) EGV, Diss. jur. Hannover 1998.

*Tsatsos, Dimitris Th./Deinzer, Gerold (Hrsg.):* Europäische Politische Parteien. Dokumentationen einer Hoffnung, Baden-Baden 1998.

## 9. Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien

*Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G./Schmid, Josef:* Parteien im Modernisierungsprozeß - Zur politischen Logik der Unbeweglichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 1-2/98, S. 29 ff.

*Amingeon, Klaus:* Interregionale und internationale Unterschiede der Wahlentscheidung. Das Wahlverhalten in Schweizer Kantonen im westeuropäischen Vergleich, in: PVS 39. Jg. (1998), S. 282 ff.

*Arzheimer, Kai/Falter, Jürgen W.:* „Annäherung durch Wandel"? Das Wahlverhalten bei der Bundestagswahl 1998 in Ost-West-Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 52/98, S. 33 ff.

*Berger, Sven:* Die treuhänderische Verwaltung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR - Gesetzgeberischer Auftrag und verwaltungspraktische Umsetzung, Frankfurt/M. u.a. 1998.

*Birke, Adolf M.:* Die Bundesrepublik Deutschland: Verfassung, Parlament und Parteien, München 1997.

*Birsl, Ursula/Lösche, Peter:* Parteien in West- und Ostdeutschland: der gar nicht so feine Unterschied, in: ZParl 1998, S. 7 ff.

*Bode, Bernard:* Liberal-Demokraten und „deutsche Frage": zum politischen Wandel einer Partei in der Sowjetischen Besatzungszone und in der DDR zwischen 1945 und 1961, Frankfurt/M. 1997.

*Bösch, Frank/Walter, Franz:* Lebensfragen einer Volkspartei: Ist die Zeit des Erfolgsmodells CDU abgelaufen?, in: F.A.Z. 1998 Nr. 111 vom 14.05.1998, S. 10 f.

*Brettschneider, Frank:* Kohl oder Schröder: Determinanten der Kanzlerpräferenz gleich Determinanten der Wahlpräferenz?, in: ZParl 1998, S. 401 ff.

*Brunner, Wolfram/Walz, Dieter:* Die Hamburger Bürgerschaftswahl vom 21. September 1997: SPD verliert, Voscherau tritt ab, Rot-Grün koaliert, in: ZParl 1998, S. 275 ff.

*Butterwegge, Christoph:* Witzfiguren, Marionetten oder braune Demagogen? Zur Parlamentstätigkeit rechtsextremistischer Parteien, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1998, S. 987 ff.

*Bürklin, Wilhelm P.:* Die Mitglieder der CDU, Sankt Augustin 1997.

*Dambroth, Rüdiger:* Parlamentarische Bündnisbestrebungen von SPD und PDS im Wahljahr 1998, in: Politische Studien 49. Jg. (1998), S. 28 ff.

*Damskis, Horst:* Politikstile und regionale Verwaltungskulturen in Ostdeutschland: Politik- und Rollenverständnis leitender Ministerialbeamter, Wiesbaden 1997.

*Deinert, Rudolf:* Die PDS, die rechten Parteien und das Alibi der „Politikverdrossenheit". Die Beweggründe westdeutscher Rechts- und ostdeutscher PDS-Wähler auf dem empirischen Prüfstand, in: ZParl 1998, S. 422 ff.

*Dittberner, Jürgen:* Neuer Staat mit alten Parteien? - Die deutschen Parteien nach der Wiedervereinigung, Opladen u.a. 1998.

*Frenz, Walter:* Die Bonner Parteien auf dem Weg in die Berliner Republik, Hamburg 1998.

*Gabriel, Oscar W./Brettschneider, Frank:* Die Bundestagswahl 1998: Ein Plebiszit gegen Kanzler Kohl?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 52/98, S. 20 ff.

*Gerner, Manfred:* Widerspruch und Stagnation in der PDS – Zur Politikfähigkeit der SED-Nachfolgeorganisation, in: ZfP 1998, S. 159 ff.

*Hall, Anders:* Die Wahlen in Schweden vom 20. September, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung 1998 Nr. 12, S. 15 ff.

*Holzapfel, Klaus-J.:* Europäisches Parlament: 4. Wahlperiode 1994-1999, Rheinbreitbach 1997.

*Jung, Matthias/Roth, Dieter:* Wer zu spät geht, den bestraft der Wähler. Eine Analyse der Bundestagswahl 1998, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 52/98, S. 3 ff.

*Kappelt, Olaf:* Das braune Erbe der PDS: Von NS-Mitmachern zu DDR-Schrittmachern, in: Politische Studien 49. Jg. (1998), S. 70 ff.

*Kohler, Ulrich:* Zur Attraktivität der Grünen bei älteren Wählern, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Jg. 50 (1998), S. 536 ff.

*Kolb, Eberhard/Mühlhausen, Walter (Hrsg.):* Demokratie in der Krise: Parteien im Verfassungssystem der Weimarer Republik, München u.a. 1997.

*Korte, Karl-Rudolf:* Kommt es auf die Person des Kanzlers an? Zum Regierungsstil von Helmut Kohl in der „Kanzlerdemokratie" des deutschen „Parteienstaates", in: ZParl 1998, S. 387 ff.

*König, Thomas:* Regierungswechsel ohne politischen Wandel? Ein Vergleich des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums der Regierung Kohl, einer Regierung Schröder, einer Großen Koalition und einer SPD-Alleinregierung, in: ZParl 1998, S. 487 ff.

*Kranenpohl, Uwe:* Zwischen politischer Nische und programmatischer Öffnung: kleine Parteien und ihre Bundestagsfraktionen 1949 bis 1994, in: ZParl 1998, S. 244 ff.

*Kreikenbohm, Henry:* Nachwirkungen der SED-Ära: die PDS als Katalysator der Partei- und Wahlpräferenzen in den neuen Bundesländern, in: ZParl 1998, S. 24 ff.

*Kunze, Klaus*: Der totale Parteienstaat, 2. Aufl., Uslar 1998.

*Lapp, Peter J.:* Ausverkauf. Das Ende der DDR-Parteien, Berlin 1998.

*Lohse, Eckart:* Die Grünen nach Magdeburg, in: Die politische Meinung 1998, S. 65 ff.

*Lösche, Peter:* Kanzlerwahlverein? Zur Organisationskultur der CDU, in: Dürr, Tobias/Soldt, Rüdiger (Hrsg.), Die CDU nach Kohl, Frankfurt/M. 1998.

*Meyer, Heinrich:* Ein neuer Anfang für Honduras? - Zu den Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen vom 30. November 1997, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 Nr. 4, S. 68 ff.

*ders.:* Das Zweiparteiensystem in der Krise? - Zu den Präsidentschafts-, Parlaments- und Kommunalwahlen in Costa Rica vom 1. Februar 1998, in: Auslandsinformationen, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998 Nr. 5, S. 101 ff.

*Moreau, Patrick (Hrsg.):* Die PDS: Profil einer antidemokratischen Partei, München 1998.

*Müller, Walter:* Klassenstruktur und Parteiensystem: zum Wandel der Klassenspaltung im Wahlverhalten, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 1998, S. 3 ff.

*Oberreuter, Andre:* Ungewissheiten der Macht - Parteien, Wähler, Wahlentscheidung, Landsberg/Lech 1998.

*Osterhoff, Andre:* Die Euro-Rechte: zur Bedeutung des Europaparlaments bei der Vernetzung der extremen Rechten, Münster 1997.

*Papier, Hans-Jürgen:* Der Umgang mit dem Vermögen der DDR-Parteien, in: Brandenburger Juristische Gesellschaft 1998, S. 83 ff.

*Pertsch, Martin:* Programmatik rechtsextremer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland und deren politische Parlamentsarbeit, Marburg 1998.

*Rattinger, Hans/Maier, Jürgen:* Der Einfluß der Wirtschaftslage auf die Wahlentscheidung bei den Bundestagswahlen 1994 und 1998, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 52/98, S. 45 ff.

*Ritter, Gerhard A. (Hrsg.):* Wahlen und Wahlkämpfe in Deutschland: von den Anfängen im 19. Jahrhundert bis zur Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1997.

*Schmidt, Ute:* Sieben Jahre nach der Einheit. Die ostdeutsche Parteienlandschaft im Vorfeld der Bundestagswahl 1998, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 1-2/98, S. 37 ff.

*Schoen, Harald:* Stimmensplitting bei Bundestagswahlen: eine Form taktischer Wahlentscheidung?, in: ZParl 1998, S. 223 ff.

*Sarcinelli, Ulrich:* Im Kampf um öffentliche Aufmerksamkeit. Wie sich die politischen Parteien in der Mediendemokratie verändern, in: F.A.Z. Nr. 222 vom 24.09.1998, S. 15.

*Süß, Walter:* Das Verhältnis von SED und Staatssicherheit: eine Skizze seiner Entwicklung, Berlin 1997.

*Stephan, Ina:* Menschen - Mächte - Mechanismen. Zum Verständnis nicht nur der französischen Parteien. Zugleich eine Replik auf Dirk Zadra, in: ZParl 1998, S. 510 ff.

*Tullner, Matthias:* Zwischen Demokratie und Dikatatur: die Kommunalwahlen und die Wahlen zum Provinziallandtag in Sachsen-Anhalt im Jahre 1946, 2. Aufl., Magdeburg 1996.

*Walter, Franz:* Führung in der Politik: am Beispiel sozialdemokratischer Parteivorsitzender, in: ZfP 1997, S. 1287 ff.

*Walter, Michael:* Die Freie Deutsche Jugend: ihre Funktionen im politischen System der DDR, Freiburg i. Br. 1997.

*Wiesendahl, Elmar:* Wie geht es weiter mit den Großparteien in Deutschland?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1998, B 1-2/98, S. 13 ff.

# Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

## I. Veranstaltungen

### *1. Parteienrechtliches Seminar*

Dr. Frieder Otto Wolf (MdEP) referierte am 28. Mai 1998 zum Thema „Europäische Politische Parteien aus der Sicht der Grünen". Peter Scheib (Justitiar der CDU, Bonn) referierte am 23.06.1998 zum Thema „30 Jahre Parteiengesetz in der Praxis". Peter M. Huber (Friedrich-Schiller-Universität, Jena) berichtete über „Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene" am 28. Januar 1999.

### *2. 11. Internationales Parteienrechtliches Symposion*

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht richtete am 13. und 14. November 1998 das 11. Internationale Parteienrechtliche Symposion zu dem Thema „Die Parteimitgliedschaft im Zeichen der europäischen Einigung - Zugang, Formen und Europäisierung" aus. Ein ausführlicher Tagungsbericht findet sich in diesem Heft.

## II. Forschungsprojekte

### *1. Probleme kleinerer Parteien*

Das Institut will sich im Rahmen eines Workshops mit dem spezifischen Problemen kleinerer Parteien befassen.

### *2. Erweiterte und überarbeitete Neuauflage des 1. Bandes der Schriftenreihe*

Der Band 1 der Schriften zum Parteienrecht „Parteienrecht im europäischen Vergleich" soll neu aufgelegt werden. Neben der Überarbeitung der Länderbeiträge ist der Band um Berichte zu den neuen EU-Mitgliedstaaten, ggf. auch zu Beitrittskandidaten, zu ergänzen.

## III. Datenbanken des Instituts

1. Die elektronische Datenbank des Instituts, eine Sammlung der Rechtsprechung und Literatur zum Parteienrecht, wurde weiter vervollständigt und aktualisiert. Die ihr zugrundelegende Systematik wurde überarbeitet und stellt sich nun wie folgt dar:

1. **Grundlagen zum Parteienrecht**
   - 1.1 Allgemeines; insbes. Art. 21 GG
   - 1.2 Verfassungsrechtliche Stellung der Parteien nach dem Grundgesetz
   - 1.3 Demokratiebegriff, Staatsbegriff, Mehrheitsprinzip und Partizipation
   - 1.4 Begriff, Funktion und Aufgaben der Partei
     - 1.4.1 Allgemeines
     - 1.4.2 Splitterparteien
     - 1.4.3 Wählergruppen
     - 1.4.4 Doppelauftreten
   - 1.5 Entstehung des Parteiengesetzes, Parteiengesetzgebung, Parteiengesetzgebungskompetenz
   - 1.6 Prozessuale Rechtsstellung
     - 1.6.1 Allgemeines
     - 1.6.2 Verfassungsprozeßrecht
     - 1.6.3 Einfaches Prozeßrecht
   - 1.7 Privatrechtliche Stellung der Parteien; Vereinsrecht speziell zum Verhältnis Parteien und Vereine
   - 1.8 Namensrecht
   - 1.9 Parteiensystem, Parteiendemokratie
     - 1.9.1 Allgemeines
     - 1.9.2 Vereinbarungen der politischen Parteien untereinander, verfassungsrechtlicher Vertrag
   - 1.10 Interessenverbände, Gewerkschaften, Bürgerinitiativen, Friedensbewegung

2. **Innerparteiliche Ordnung**
   - 2.1 Allgemeines
     - 2.1.1 Parteiorgane
       - 2.1.1.1 Kompetenz einzelner Organe
       - 2.1.1.2 Bindungswirkung von Beschlüssen einzelner Organe
     - 2.1.2 Parteiämter
   - 2.2 Parteiorganisation, Nebenorganisation, Jugendorganisation
     - 2.2.1 Untergliederungen
     - 2.2.2 Nebenorganisation, Stiftungen
     - 2.2.3 Jugendorganisation
   - 2.3 Innerparteiliche Willensbildung
   - 2.4 Parteien und Wahlen
     - 2.4.1 Wahlrechtsgrundsätze
     - 2.4.2 Kandidatenaufstellung
     - 2.4.3 Wahlanfechtung
   - 2.5 Mitgliedschaftsrechte
     - 2.5.1 Allgemeines
     - 2.5.2 Aufnahme
     - 2.5.3 Ordnungsmaßnahmen
       - 2.5.3.1 Voraussetzungen
       - 2.5.3.2 Parteiausschluß
       - 2.5.3.3 Ruhen der Mitgliedschaftsrechte
       - 2.5.3.4 Funktionsverbot
       - 2.5.3.5 Verwarnung
     - 2.5.4 Ausschluß
   - 2.6 Parteischiedsgerichtswesen
     - 2.6.1 Besetzung der Schiedsgerichte
     - 2.6.2 Befangenheit einzelner Schiedsrichter
     - 2.6.3 Zulässigkeitsvoraussetzungen
       - 2.6.3.1 Zuständigkeit
       - 2.6.3.2 Rechtsschutzbedürfnis
       - 2.6.3.3 Antragsbedürfnis
       - 2.6.3.4 Fristen
     - 2.6.4 Einstweilige Anordnung
     - 2.6.5 Austritt als verfahrensbeendende Maßnahme
     - 2.6.6 Tod als verfahrensbeendende Maßnahme
     - 2.6.7 Zurückweisung
     - 2.6.8 Erledigung der Hauptsache
   - 2.7 Minderheitenrechte
   - 2.8 Recht auf Gehör
   - 2.9 Mitgliedsbeiträge
   - 2.10 Mitgliederversammlung
   - 2.11 Satzungsrecht
     - 2.11.1 Verstoß gegen höherrangiges Recht
     - 2.11.2 Kompetenzen
     - 2.11.3 Auslegung

3. **Allgemeines Wahlrecht, insbes. Chancengleichheit der Parteien**
   - 3.1 Allgemeines
   - 3.2 Chancengleichheit bei der Wahlvorbereitung, insbes. bei der Wahlwerbung/-propaganda
   - 3.3 Chancengleichheit bei der Wahlzulassung
   - 3.4 Chancengleichheit bei der Wahlauswirkung, (Sperrklauseln, Beschränkung durch das Wahlrecht)

4. **Parteien und Parlamentsrecht**
   - 4.1 Parlamentarische Arbeit
   - 4.2 Mandat
   - 4.3 Fraktion
   - 4.4 Rotationsprinzip

5. **Parteienfinanzierung**
   - 5.1 Allgemeines
   - 5.2 Erstattung von Wahlkampfkosten
   - 5.3 Spenden
   - 5.4 Chancengleichheit bei der Parteienfinanzierung
   - 5.5 Steuerrecht
   - 5.6 Rechenschaftslegung
   - 5.7 Parteivermögen (Treuhand, Altvermögen)

6. **Parteiverbot**
   - 6.1 Allgemeines
   - 6.2 Freiheitlich-demokratische Grundordnung
   - 6.3 Voraussetzungen der Verfassungswidrigkeit
   - 6.4 Verfassungswidrige Zielsetzungen einer Partei
   - 6.5 Parteiverbotsverfahren
     - 6.5.1 Allgemeines
     - 6.5.2 Verfassungswidrigkeit der SRP/KPD
   - 6.6 Parteienprivileg

7. **Parteien und Medien**
   - 7.1 Zugang zu den Medien für Werbezwecke
   - 7.2 Zugang zu redaktionellen Sendungen
   - 7.3 Kontrolle der Medien durch die Parteien

8. **Parteien und kommunale Selbstverwaltung**

9. **Parteien und öffentlicher Dienst**
   - 9.1 Politische Parteien, Beamte und Richter
   - 9.2 Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht

10. **Ausländisches Parteienrecht**
    - 10.1 Mitgliedstaaten der EU
    - 10.2 Andere europäische Staaten
    - 10.3 Außereuropäische Staaten

11. **Europarecht, Europawahlrecht**

12. **Politologisch-soziologische Aspekte der Parteien**
    - 12.1 Allgemeines
    - 12.2 Geschichte und Programme
    - 12.3 Wahlen, Ergebnisse und Analysen
    - 12.4 Didaktik und politische Bildung

13. **Parteienrecht in Ausbildung und Prüfung**

*2. Datenbank der Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte*

Dank der andauernden Übersendung der neuen Entscheidungen durch die obersten Parteischiedsgerichte der am Projekt beteiligten Parteien ist es uns gelungen, den Umfang der Datenbank weiter zu vergrößern und die Aktualität des gesammelten Materials zu gewährleisten. Erfaßt sind inzwischen insgesamt rund 680 Urteile der obersten Parteischiedsgerichte von Bündnis 90/Die Grünen, CDU, CSU, F.D.P. und SPD.

Die systematische Zuordnung der Urteile ist nahezu abgeschlossen, so daß in dieser Hinsicht der externen Nutzung der Datenbank nichts mehr im Wege steht. Alle Urteile sind als jeweils selbständige Datei im Computer erfaßt und einheitlich formatiert. Jedes einzelne Urteil wurde mit einer Maske versehen, welche Informationen über die Art des Gerichts, Partei, Aktenzeichen und Datum enthält. Anhand dieser Suchkriterien kann eine Recherche mit unserem Rechercheprogramm XdoS V 4.0 erfolgen. Zudem bietet Xdos V 4.0 die Möglichkeit der Stichwortsuche im Rahmen einer Volltextrecherche, was bei der wissenschaftlichen Nutzung der Datenbank besonders hilfreich ist.

Die Nutzungsmöglichkeit der Datenbank ist zum jetzigen Zeitpunkt noch auf die interne Recherche beschränkt. Jedoch werden konkrete Anfragen externer Interessenten jederzeit nach Maßgabe der unten abgedruckten Entgeltregelung bearbeitet.
Zur Zeit bereiten wir die Nutzung der Datenbank über das Internet vor. Noch in der ersten Hälfte des Jahres 1999 soll so die unentgeltliche externe Recherche in der Datenbank möglich werden.

## Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Entgeltregelung für die Benutzung der Datenbanken

### § 1 Allgemeines

(1) Diese Entgeltregelung wird bei der Nutzung der Datenbanken des Instituts für Parteienrecht Vertragsbestandteil zwischen dem Nutzer und dem Institut. Der Nutzer erkennt durch die Auftragserteilung die Entgeltregelung an. Auf sein Verlangen hin wird ihm ein Exemplar dieser Entgeltordnung ausgehändigt. Die Entgeltordnung ist darüber hinaus in den Räumen des Instituts ausgehängt.

(2) Die Datenbanken des Instituts bestehen aus:

a) Der Datenbank über Schrifttum zum Parteienrecht;

b) der Datenbank über die Rechtsprechung zum Parteienrecht;

c) der Datenbank über die Rechtsprechung der obersten Parteischiedsgerichte.

Die Datenbanken zu a) und b) beruhen auf einer an wissenschaftlichen Kriterien orientierten Auswahl. Die Datenbank zu c) umfaßt die von den mit dem Institut kooperierenden Parteien (§ 6) zur Verfügung gestellten Entscheidungen. Entscheidungen, die noch nicht in einer für die Veröffentlichung erforderlichen Form bearbeitet wurden, bleiben außer Betracht.

In den unter den Punkten a) und b) aufgeführten Datenbanken kann jeweils nur ein Fundstellennachweis mit Schlagwortkatalog recherchiert werden, unter c) ist auch eine Volltextrecherche möglich.

**§ 2 Begriff der Recherche**

Eine Recherche im Sinne der §§ 3 und 4 dieser Entgeltordnung liegt vor, wenn zu einem bestimmten Stichwort, welches der Nutzer vorgibt, in den Datenbanken gesucht wird und das Ergebnis dem Nutzer zugänglich gemacht wird.

**§ 3 Recherche vor Ort**

(1) Die Recherche im Institut selbst ist bei erstmaliger Nutzung nur mit einer Einweisung durch einen Mitarbeiter des Instituts möglich. Dabei entstehen folgende Kosten:

| | |
|---|---|
| Pauschale für die Einführung ins System: | 8,50 DM |
| Gebühr für jede angefangene halbe Stunde Computerzeit | 2,00 DM |
| Preis pro ausgedruckter Seite | 0,30 DM |

(2) Bei jeder weiteren Recherche fällt die Pauschale für die Einarbeitung weg.

**§ 4 Recherche durch Institutsmitarbeiter**

(1) Eine Recherche kann auch durch die Mitarbeiter des Instituts erfolgen. Auf postalische oder Anfrage per Fax können die Ergebnisse postalisch oder per Fax an den Nutzer übermittelt werden.

(2) Bei der postalischen Übermittlung fallen Kosten von 0,70 DM pro zugesandter Seite an zuzüglich einer Pauschale von 3,50 DM für Porto und Verpackung. Werden mehr als 100 Seiten versandt, erhöht sich die Pauschale für Porto und Verpackung auf 5,50 DM.

(3) Bei der Übermittlung des Ergebnisses per Fax fallen Kosten von 1,10 DM pro übermittelter Seite an.

**§ 5 Haftungsausschluß**

Im Falle eines technischen Defekts, infolgedessen eine Recherche nicht möglich ist bzw. unterbrochen werden muß, haftet das Institut nicht; Gebühren werden nur für bereits erfolgreich abgeschlossene Recherchen erhoben.

**§ 6 Kooperationspartner der Datenbanken**

(1) Die Kooperationspartner der Datenbanken des Instituts können kostenfrei in den Datenbanken des Instituts recherchieren. Die Kooperationspartner sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt:

- Bündnis 90 / Die Grünen

- CDU

- CSU

- F.D.P.

- Landtag NRW, Abteilung Bibliothek

- SPD

(2) Die Kostenfreiheit bezieht sich nicht auf Porto und Verpackung bzw. Telefon- und Faxgebühren. Solche sind gesondert zu erstatten.

**§ 7 Ausnahmeregelung**

In besonderen Ausnahmefällen ist der Direktor des Instituts berechtigt, von der Erhebung der Kosten abzusehen.

Ein Ausnahmefall liegt insbesondere dann vor,

a) wenn die Recherche des externen Nutzers unter anderem dazu dient, wissenschaftliche Arbeiten zu erstellen, die auch dem Institut förderlich sind;

b) ein sonstiges besonderes Interesse des Instituts dies erforderlich erscheinen läßt.

## IV. Schriften zum Parteienrecht

Die Schriftenreihe zum Parteienrecht wird von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Hagen), Prof. Dr. Martin Morlok (Hagen), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (Hannover) und Prof. Dr. Dian Schefold (Bremen) herausgegeben.
Es sind folgende Bände erschienen bzw. im Erscheinen.

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

In zwölf Länderberichten wird die parteienrechtliche Lage in den Mitgliedstaaten der EG dargestellt. Den Berichten liegt eine einheitliche Gliederung zugrunde, die die zentralen Fragen, die internationale Praxis und die einschlägige wissenschaftliche Diskussion berücksichtigen. Der Bedeutung der funktionalen und strukturellen Vielfalt der politischen Parteien in den einzelnen Ländern wird dadurch Rechnung getragen, daß bei jedem Abschnitt die Frage nach den nationalen Besonderheiten jeder Rechtsordnung gestellt wurde. Politisch relevante und geschichtliche Probleme wurden mitberücksichtigt.
Diese erste „europäische Parteienrechtsvergleichung" will nicht nur eine Diskussion über Sinn und Grenzen der Verfassungsrechtsvergleichung anregen, sondern wendet sich auch an die Wissenschaftler und Praktiker in den Ländern der EG: Der schwierige Weg zur europäischen Integration führt über die politischen Parteien. Wichtig ist dabei nicht nur deren Einstellung zur fortschreitenden Integration der EG. Hier zählen auch Selbstverständnis und das, was den Parteien von Verfassungen politischer Tradition eines Landes an politischen Aufgaben übertragen wurde, die rechtliche Ausgestaltung ihrer Organisation und ihrer Handlungsmöglichkeiten, aber auch die tatsächliche politische Situation in der Verfassungswirklichkeit.

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**

Trotz der allgemeinen Beobachtung, daß in der Regel die politischen Parteien einen hohen Mitgliederstand anstreben und dementsprechend eine großzügige Aufnahmepolitik betreiben, taucht das Problem eines Aufnahmeanspruches in Rechtsprechung und Literatur immer wieder auf. Dies zeigt deutlich, daß die Frage nach Art und Umfang eines Anspruches auf Parteimitgliedschaft nicht nur theoretischer Natur, sondern auch praktisch durchaus bedeutsam ist. Gerade für einen „homo politicus activus", der seine politischen Vorstellungen über die Mitgliedschaft in einer bestimmten verwirklichen will, ist es im Zweifel von elementarem Interesse, inwieweit er einen durchsetzbaren Anspruch auf Parteimitgliedschaft hat. Deshalb will die Untersuchung einen Beitrag zu der Frage leisten, wie der Wille eines Bürgers, einer bestimmten Partei beizutreten, verfassungsrechtlich zu werten ist. Im einzelnen wird der faktische und normative Regelungsgehalt des § 10 Abs. 1 PartG auch mit Blick auf andere Rechtsordnungen aufbereitet, die Verfassungsmäßigkeit dieser Vorschrift und der entsprechenden Parteisatzungen geprüft, die Grenzen eines Aufnahmeanspruches bestimmt, anhand dieses Problemkreises das Spannungsverhältnis zwischen politischer Partei und bürgerlich-rechtlichem Vereinsrecht aufgezeigt und letztlich die Frage eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfes hinsichtlich einer Modifizierung des § 10 Abs. 1 PartG diskutiert.

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

Band 3:
Christoph J. Walther
**Wahlkampfrecht**

Die Untersuchung beschränkt sich nicht darauf, die besondere rechtliche Situation dogmatisch mit Hilfe der garantierten Freiheit zum Wahlkampf verfassungsrechtlich einzuordnen, sondern analysiert im einzelnen die konkret auftretenden Schranken des Wahlkampfes.

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

Band 4:
Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)
**Parteienfinanzierung im Europäischen Vergleich**
Die Finanzierung der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft

Den in diesem Band enthaltenen zwölf Nationalreferaten, dem Bericht zur Fraktions- und Parteienfinanzierung auf europäischer Ebene sowie dem rechtsvergleichenden Teil liegt eine aufeinander abgestimmte Gliederung zugrunde. Bearbeitungsschwerpunkte bilden die Entstehung der Parteienfinanzierung, ihre Formen, die Offenlegungspflicht und die Kontrollmöglichkeiten.

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

Ziel dieser Studie ist eine Bestandsaufnahme der Problemstellungen, die sich durch die Schaffung der deutschen Einheit auch auf dem Gebiete des Parteienrechts ergeben haben. Insbesondere gilt es, Anregungen und Impulse aus dem sich - im wesentlichen seit Oktober 1989 - kurz, aber dynamisch entwickelnden Parteienrecht in der ehemaligen DDR aufzugreifen und festzuhalten.
Schwerpunkte der Bearbeitung bilden zunächst die Parteienrechtsentwicklung in der ehemaligen DDR sowie eine soziologisch-politologische Analyse der Parteienentwicklung während der Übergangszeit. Eine Auseinandersetzung mit Historie, Begriff, Funktion und Stellung der politischen Parteien schließt sich an. Innere Strukturen und Probleme der innerparteilichen Demokratie sind ebenfalls Gegenstand der Betrachtung. Beleuchtet wird ferner die Stellung des Parteimitgliedes, das Verhältnis von Fraktionen und Parteien in der Tätigkeit der Volkskammer der ehemaligen DDR, die Parteienfinanzierung sowie die Bezug auf die verfassungsmäßige Ordnung. Die Studie endet mit dem Versuch einer ersten Wertung und einem Ausblick. Mit dem sich daran anschließenden ausführenden Dokumentationsteil wird die parteienrechtliche Entwicklung der Übergangszeit authentisch nachgezeichnet.

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

Band 6:
Horst Meier
**Parteiverbote und demokratische Republik.**
Zur Interpretation und Kritik von Art. 21 Abs. 2 des Grundgesetzes.

Das Parteiverbot nach Art. 21 Abs. 2 GG zählt zu den Grundproblemen der deutschen Verfassung. Seine zweimalige Anwendung gegen SRP und KPD in den fünfziger Jahren ist bis heute nicht angemessen aufgearbeitet.
Ausgehend von einer kritischen Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der Entstehungsgeschichte des Parteiverbots und der herkömmlichen Staatsrechtslehre entfaltet die Studie ein rechtsstaatliches Interpretationskonzept. Dieses ist restriktiv, weil es sich an der Partei-

enfreiheit orientiert und die „streitbare" Lesart des Art. 21 Abs. 2 GG mit demokratischen Standards konfrontiert. Da sich indes gerade verfassungswidrige Partei"ziele" als interpretationsresistent erweisen, mündet die Studie in einen dezidierten Vorschlag zur Verfassungsreform: Das Parteiverbot muß entideologisiert und auf das Gewaltkriterium zurückgeführt werden. Das Buch ist ein Plädoyer für die Offenheit des politischen Meinungskampfes, das nicht nur die herrschende Staatsschutzlehre herausfordert, sondern all jene angeht, die sich fragen, wie demokratische Freiheit zu verfassen sei.

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

Band 7:
Hans Herbert von Arnim
**Wem steht das Vermögen der DDR-Parteien zu?**

Wie sind die Einheitspartei eines totalitären Staates und ihre Satellitenorganisationen nach dem Übergang zu Rechtsstaat und Demokratie zu behandeln, insbesondere wem ist das in der Zeit ihrer totalitären Herrschaft angesammelte Vermögen rechtlich zuzuordnen? Diese Frage behandelt die vorliegende Schrift am Beispiel der SED bzw. PDS, der Blockparteien und der sonstigen Organisationen der ehemaligen DDR nach ihrem Beitritt zur Bundesrepublik.
Der Einigungsvertrag enthält einschlägige Vorschriften, in deren Mittelpunkt die Frage nach dem materiell-rechtsstaatlichen Erwerb im Sinne des Grundgesetzes steht. Die rechtlichen Probleme werden vor dem Hintergrund der monopolartigen Machtstellung der Partei und unter Zuhilfenahme der Grundsätze und rechtlichen Konstruktionen geklärt, die die demokratisch-rechtsstaatliche Ordnung zum Schutz des Schwächeren vor Übermacht und Ausbeutung entwickelt hat. Der Autor ist durch zahlreiche bahnbrechende Bücher und Aufsätze aus dem Parteienrecht und der Politikfinanzierung weit über Fachkreise hinaus bekannt geworden.

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

Band 8:
Christoph Gusy
**Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik**

Auch wenn die politischen Parteien in der Weimarer Reichsverfassung nur einmal - und das negativ - erwähnt waren: In der politischen Wirklichkeit waren die Parteien ein praktisch unentbehrliches Element der Weimarer Demokratie.
Die Untersuchung umreißt die Herausbildung des demokratischen Parteienstaates in Deutschland und die zeitgenössischen Versuche, das neue Phänomen wissenschaftlich zu deuten. Hier zeigt sich: Den Parteien wurde in der Rechtsordnung der Republik durchaus ein wichtiger Platz eingeräumt. Der Zusammenhang zwischen parlamentarischer Demokratie und Parteienstaat wurde von den Zeitgenossen nicht ignoriert, sondern erkannt und ausführlich diskutiert. Dabei kam es zur Herausbildung unterschiedlicher Theorien des Parteienstaates.

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

Band 9:
Volker Schütte
**Bürgernahe Parteienfinanzierung**

Die Art und Weise sowie das Ausmaß der Parteienfinanzierung sind seit Beginn der 80er Jahre insbesondere aufgrund der zahlreichen mit ihr verbundenen Skandale ins Kreuzfeuer der öffentlichen Kritik geraten. Durch die veränderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und den Bericht der Weizsäckerkommission sah sich der Gesetzgeber zur Reform des Parteienfinanzierungsrechts gezwungen.
Vor diesem Hintergrund und unter Einschluß US-amerikanischer Erfahrungen bietet das Buch einen grundlegenden qualitativen Neuansatz. Mit dem Bürgerbeitrag und dem Bürgerbonus präsentiert der

Autor zwei Finanzierungsmodelle, die auch einen Beitrag zur Herstellung von mehr Chancengleichheit der Bürger im politischen Willensbildungsprozeß und zur Bekämpfung der grassierenden Parteienverdrossenheit leisten könnten.

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

Band 10:
Trutz Graf Kerssenbrock
**Der Rechtsschutz des Parteimitgliedes vor Parteischiedsgerichten**

Das Hamburger Verfassungsgerichtsurteil über die Ungültigkeit der Bürgerschaftswahl 1993 hat es an den Tag gebracht: Der Schutz des einzelnen Parteimitgliedes gegenüber der mächtigen Parteiorganisation - und insbesondere der Rechtsweg gegen willkürliches innerparteiliches Handeln - ist nach dem Parteiengesetz unzureichend. In dieser Arbeit findet sich ein aus intimer Parteigerichtspraxis des Autors gespeistes sorgfältiges Plädoyer für eine effektivere, schnellere, aber auch an Notwendigkeiten der innerparteilichen Demokratie orientierte Tätigkeit der Parteischiedsgerichte.
Dazu macht der Autor, der zwanzig Jahre lang Funktionsträger war und als CDU-Mitglied im Barschel-Untersuchungsausschuß 1987 bekannt geworden ist, zahlreiche Vorschläge für Gesetzesänderungen, wie die Notwendigkeit wirksamer Beschleunigungsregelungen oder auch Verjährungsregelungen. Aber es wird auch deutlich, daß bereits nach geltendem Recht viele Mißstände, wie etwa die fehlende Öffentlichkeit der Verfahren oder die unzureichende Neutralität manchen Schiedsgerichts, nicht sein müßten. Verfassungsrechtler, Politiker oder um das Ansehen der Parteien besorgte Bürger werden die vorliegenden Ausführungen mit Gewinn lesen.

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

Band 11:
Dimitris Th. Tsatsos / Zdzislaw Kedzia (Hrsg.)
**Das Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten**
Entstehungsmomente des Parteienrechts in Bulgarien, Litauen, Polen, Rußland, der Slowakei, Tschechien und Ungarn

Nach dem Zusammenbruch des Kommunismus und der Auflösung Jugoslawiens, der Sowjetunion und der Tschechoslowakei entstanden in Mittel- und Osteuropa neue demokratische Ordnungen. Der Analyse der parteienrechtlichen Strukturen in den einzelnen EG-Staaten („Parteienrecht im europäischen Vergleich") folgend, soll der Band zum Parteienrecht in den mittel- und osteuropäischen Staaten den Wandel des Parteiensystems und des Parteienverständnisses, wie es sich in den Phasen nach der Überwindung der Diktatur in den jeweiligen postkommunistischen Staaten bot, nachzeichnen. Dabei wurden relevante politische und geschichtliche Problematiken mitberücksichtigt. Der Band richtet sich nicht nur an Rechtswissenschaftler und Politologen, sondern auch an Parteienpraktiker sowie an alle an den politischen und rechtlichen Entwicklungen in diesen Staaten Interessierten.

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

Band 12:
Bundespräsidialamt (Hrsg.)
**Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung**

Bundespräsident Richard v. Weizsäcker setzte im Sommer 1992 die im Parteiengesetz vorgesehene Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung ein. Aufgabe der Kommission war es, dem Deutschen Bundestag auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 Empfehlungen für eine Neuregelung der staatlichen Parteienfinanzierung zu geben.
Nach welchen Kriterien sollen Parteien aus der Staatskasse direkt finanziert werden? Wie kann dem Bürger hierbei Einfluß eingeräumt werden? Wie soll die indirekte Parteienfinanzierung durch Steuerbegünstigungen von Parteibeiträgen und Spenden geregelt werden? Wie kann Mißbrauch mit diesen

Regelungen verhindert werden? Ist die Finanzierung von Fraktionen und parteinahen Stiftungen in eine gesetzliche Neuregelung einzubeziehen? Wenn ja, wie kann sie einbezogen werden? Welche Anforderungen sind an das Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der „Politikfinanzierung" zu stellen? - Für diese und weitere mit der Parteienfinanzierung in Zusammenhang stehenden Probleme zeigt der Kommissionsbericht Lösungsmöglichkeiten auf, die der Gesetzgeber inzwischen mit einer Änderung des Parteiengesetzes teilweise aufgegriffen hat.

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

Band 13:
Vassilios D. Gikas
**Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland**
Eine Analyse der griechischen Rechtsprechung unter vergleichender Berücksichtigung des deutschen Rechts

Die Chancengleichheit der politischen Parteien bildet einen Bestandteil der demokratischen Grundordnung im Rahmen der modernen Demokratie, die auch als Parteiendemokratie bezeichnet worden ist.
Diese Arbeit untersucht hauptsächlich die griechische Rechtsprechung zur Chancengleichheit der politischen Parteien. Die Ergebnisse der Untersuchung werden anhand bestimmter juristischer Probleme kodifiziert, wie z.B. die verfassungsrechtliche Begründung der Chancengleichheit der politischen Parteien, die Parteienfinanzierung, der Zugang der Parteien zum Rundfunk, das Wahlrecht und das Parlamentsrecht. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient in diesem Zusammenhang als juristisches Bewertungselement, das schon eine Geschichte von 30 Jahren hinter sich hat, und drückt zugleich aktuelle Probleme der deutschen parteipolitischen Realität aus.
Durch diese vergleichende Betrachtung wird sowohl auf die Betonung von Differenzen und Analogien als auch auf die Untersuchung einer gesamteuropäischen Dimension im Bereich des Parteienrechts abgezielt.

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

Band 14:
Rüdiger Wolfrum / Gunnar Schuster (Hrsg.)
**Verfahren der Kandidatenaufstellung und der Wahlprüfung im europäischen Vergleich**

Können undemokratische Verfahren zur Aufstellung von Kandidaten politischer Parteien später die Wirksamkeit von mit solchen Kandidaten bestrittenen Wahlen gefährden? Was geschieht mit den zwischenzeitlich getroffenen Entscheidungen der Parlamente, wenn solche Wahlen erst nach Jahren auf den Prüfstand der Gerichte kommen?
Der im Max-Planck-Institut für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht entstandene Band wirft einen Blick auf die Rechtsordnungen dreizehn westeuropäischer Staaten. Er untersucht damit, ob es einen gemeinsamen Standard bei der Abgrenzung zwischen parteiinternen Angelegenheiten und staatlicher Wahlvorbereitungen gibt. Die Ergebnisse stimmen skeptisch. Rechtswissenschaftler und Politologen sind gleichermaßen angesprochen, nach Lösungen zu suchen, die zu mehr innerparteilicher Demokratie führen. Einzelne Modelle skandinavischer Staaten könnten hier ein Vorbild sein.

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

Band 15:
Guido Westerwelle
**Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen**

Die parlamentarischen Parteien sind in der Bundesrepublik Deutschland mit einer Fülle von Hilfsorganisationen umgeben, von denen die politischen Jugendorganisationen eine besondere Rolle spielen:

Als Nachwuchsverbände, inhaltliche Impulsgeber und Wahlkampfhelfer dienen sie ihren Parteien. Die Untersuchung beantwortet die Fragen, ob und gegebenenfalls wie weit die Jugendorganisationen dem Parteienrecht unterliegen und welche Auswirkungen dies für sie in rechtlicher Hinsicht hat. Der Autor kommt dabei unter anderem zu dem Ergebnis, daß die gegenwärtige Form der Finanzierung der politischen Jugendorganisationen aus öffentlichen Mitteln mit dem Grundgesetz unvereinbar ist.
Die Monographie richtet sich an parteienrechtlich Interessierte, aber auch an Praktiker aus Politik und Verwaltung, die mit der Arbeit der Jugendorganisationen der Parteien befaßt sind. Der Autor - mittlerweile Generalsekretär der F.D.P. - war auch langjähriger Bundesvorsitzender ihrer politischen Jugendorganisation.

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

Band 16:
Axel Mauersberger
**Die Freiheit der Parteien**
Der Rechtscharakter des Art. 21 GG

Die politischen Parteien haben eine zentrale Rolle im politischen Prozeß einer parlamentarischen Demokratie inne, weshalb das Grundgesetz sie - in bewußter Abhebung von früheren Verfassungen - durch Art. 21 GG in ihren Aktivitäten anerkannt und schützt.
Gleichwohl fehlte bislang eine dogmatische Klärung des Charakters von Art. 21 GG. Meist wird in unscharfer Weise diese Verfassungsnorm als Bestimmung zum Schutz der Aktivitäten der politischen Parteien und als Ort ihrer verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsansprüche angesehen, gleichzeitig wird daneben aber für die Entscheidung konkreter Einzelfragen auf die verschiedenen Freiheitsgrundrechte und auf die Gleichheitsgrundsätze im Grundgesetz zurückgegriffen, ohne das Verhältnis dieser Bestimmungen zur Hauptgewährleistung in Art. 21 GG zu klären.
Zu diesem Themenkreis legt der Autor - ausgehend von der These, daß Art. 21 GG (allein) kein Grundrecht ist - dar, daß diese Verfassungsnorm den Grundrechten der Parteien eine besondere Prägung gibt. Dabei behandelt die Arbeit beide Aspekte: Die dogmatische Frage an sich ebenso wie die Konsequenzen, die mit der Klärung des Rechtscharakters von Art. 21 GG verbunden sind.

1994, 158 S., brosch., 48,- DM, ISBN 3-7890-3643-9

Band 17:
Claus Schmitz
**Grundrechtskollisionen zwischen politischen Parteien und Bürgern**

Die politischen Parteien können sich bei ihren Aktivitäten im Bereich der politischen Willensbildung auf Grundrechte berufen. Kollisionen mit Rechtspositionen betroffener Bürger stellen sich zwangsläufig ein, so bei der Briefkasten- und Telefonwerbung der Parteien, ihren Wahlwerbespots im privaten Rundfunk, der Instrumentalisierung von Bürgern durch Parteien auf Wahlplakaten oder dem Wunsch des Bürgers, einer Partei beizutreten.
Diese und andere typische, praxisrelevante Fallkonstellationen sind bisher nur verstreut behandelt. Der Verfasser entwickelt in einer materialrechtlichen Zusammenschau ausgewogene Lösungsvorschläge, wobei die Freiheit der politischen Willensbildung und der Schutz des Bürgers vor Vereinnahmung besondere Bedeutung haben.
Die Monographie ist für alle am Parteien- und Staatsrecht Interessierten bestimmt, daneben auch für Sozialwissenschaftler mit dem Schwerpunkt „Parteienlehre", in der politischen Praxis Tätige und allgemein politisch Interessierte.
Die Arbeit trägt zu einem tieferen Verständnis des politischen Prozesses unter dem Grundgesetz bei und ermöglicht allen Beteiligten, ihre Rechte und Pflichten in für eine Demokratie typischen Konfliktlagen einzuschätzen.

1995, 214 S., brosch., 58,- DM ISBN 3-7890-3969-9

Band 18:
Wiebke Wietschel
**Der Parteibegriff**

Zur verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Funktion des
Parteibegriffs unter besonderer Berücksichtigung der Verbotsproblematik,
Trotz der Bedeutung des Parteistatus und der fast dreißigjährigen Praxis seit Inkrafttreten des Parteiengesetzes besteht Uneinigkeit und Unsicherheit über die Auslegung und Anwendung des Parteibegriffs nach Art. 21 GG und § 2 PartG.
Der Vergleich der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen zeigt, daß es für eine politische Vereinigung von entscheidender Bedeutung ist, ob sie von der Rechtsordnung als Partei anerkannt wird. Dies zeigt sich besonders bei der Verbotskompetenz des Bundesverfassungsgerichts für politische Parteien gemäß Art. 21 Abs. 2 GG, womit der Parteibegriff eine spezielle Schutzfunktion erhält.
Die Legaldefinition eignet sich in den Zweifelsfällen nicht zu einer eindeutigen Unterscheidung zwischen Parteien und sonstigen politischen Vereinigungen. Diese Kritik führt die Autorin zu der Frage nach einem gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Entgegen der herrschenden Meinung hält sie ein Registrierungsverfahren deklaratorischer Art nicht nur für verfassungsrechtlich zulässig, sondern auch für geboten.

1996, 227 S., brosch., 76,- DM ISBN 3-7890-4249-8

Band 19:
Andreas Kißlinger
**Das Recht auf politische Chancengleichheit**

Vertreter kleiner Parteien beklagen regelmäßig die fehlende Chancengleichheit im politischen Wettbewerb. Tatsächlich ist die Ungleichbehandlung der kleineren Parteien im Verhältnis zu den „etablierten" Parteien ebenso gängige Praxis wie die Ungleichbehandlung von kommunalen Wählervereinigungen gegenüber politischen Parteien.
Der Verfasser untersucht die Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit derartiger Ungleichbehandlungen im politischen Wettbewerb. Mit der Einbeziehung der Wählervereinigungen in die Betrachtung wird weitestgehend dogmatisches Neuland beschritten. Der Grundsatz der politischen Chancengleichheit dient dem Autor als Maßstab für eine kritische Untersuchung der Bereiche des Wahlrechts, der Wahlwerbung und der Parteienfinanzierung.
Die Arbeit wendet sich an alle, die sich für die rechtliche Verwirklichung einer freien und chancengleichen Teilhabe an dem Prozeß der politischen Willensbildung interessieren.
Der Verfasser konnte seine Erfahrungen als Vorstandsmitglied einer kommunalen Wählervereinigung in die Arbeit miteinfließen lassen.

1998, 183 S., brosch., 55,- DM ISBN 3-7890-5250-7

Band 20:
Friedhelm Boyken
**Die neue Parteienfinanzierung**
- Entscheidungsprozeßanalyse und Wirkungskontrolle -

Die deutsche Demokratie ist 1948/49 von den Verfassungsvätern und -müttern als Parteiendemokratie konstituiert worden. Wer eine funktionsfähige Demokratie will, bracht daher auch funktionierende und finanziell angemessen ausgestattete Parteien. Spendenskandale und Umwegfinanzierungen - vor allem in den 70er und 80er Jahren - haben den Parteien aber den Vorwurf der „Selbstbedienung" eingebracht und eine breite Öffentlichkeit für Fragen der Parteienfinanzierung sensibilisiert. Trotz vielfältiger Bemühungen und zahlreichen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts ist bis heute keine Einigung über eine neue Parteienfinanzierung erzielt worden.

Der Verfasser analysiert die Thematik zunächst aus politikwissenschaftlicher Sicht und berücksichtigt dabei auch historische, verfassungsrechtliche und medienwissenschaftliche Aspekte. Die anschließenden Vorschläge zur Verbesserung der gegenwärtigen Parteienfinanzierung beruhen auf empirischen Untersuchungen des Verfassers ebenso wie auf den - bisher unveröffentlichten - Stellungnahmen von Sachverständigen.
Das Werk richtet sich an die Politik, an Politikwissenschaftler und Verfassungsrechtler, an Journalisten sowie an die interessierte Öffentlichkeit.

1998, 370 S., brosch., 88,- DM ISBN 3-7890-5483-6

Band 21:
Gregor Stricker
**Der Parteienfinanzierungsstaat**

Politische Parteien nehmen in der repräsentativ-parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Stellung ein. Ihre staatliche Finanzierung gehört deshalb - vor allem auch in Ansehung der mäandrierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - zu den inzwischen meist diskutierten Fragen des deutschen Parteienrechts. Innerhalb des wissenschaftlichen und öffentlichen Diskurses stand dabei stets der Aspekt der Grenzen der staatlichen Parteienfinanzierung im Vordergrund.
Noch kaum gestellt ist hingegen die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen aus dem Grundgesetz eine Pflicht zur staatlichen Parteienfinanzierung abgeleitet werden kann. Diesem Themenkreis wendet sich der Verfasser mit seiner verfassungsrechtlichen Untersuchung zu. Ausgehend von der These, daß die verfassungsrechtliche Grundentscheidung zugunsten eines funktionsfähigen Mehrparteiensystems zu einer verfassungsrechtlichen Finanzierungsverpflichtung führen kann, legt er überzeugend dar, daß das Grundgesetz eine subsidiäre Pflicht, das Mehrparteiensystem existenzhaltend zu finanzieren, enthält.

1998, 155 S., brosch., 48,- DM ISBN 3-7890-5592-1

Band 22:
Triantafillia Papadopoulou
**Politische Parteien auf europäischer Ebene**

1999 i.E.

Band 23:
Gerold Deinzer
**Europäische Parteien**
**Begriff und Funktion in einem europäischen Integrationsensemble**

1999 i.E.

Band 24:
Heike Merten
**Parteinahe Stiftungen**

1999 i.E.

Band 25:
Lars Oliver Michaelis
**Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes**

1999 i.E.

## V. Dokumente zum Parteienrecht

Die Reihe „Dokumente zum Parteienrecht" wird von Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Hagen), Prof. Dr. Martin Morlok (Hagen), Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider (Hannover) und Prof. Dr. Dian Schefold (Bremen) herausgegeben.
Es sind folgende Bände erschienen bzw. im Erscheinen.

Band 1:
Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)
**Die Vereinbarkeit von parlamentarischem Mandat und Regierungsamt der Parteiendemokratie**
Aspekte aus Wissenschaft und Politik
1996, 108 S., brosch., 38,- DM, ISBN 3-7890-42224-2

Band 2:
Dimitris Th. Tsatsos (Hrsg.)
**Politikfinanzierung in Deutschland und Europa**
Aspekte aus Wissenschaft und Politik
1997, 181 S., brosch., ISBN 3-7890-4706-6

Band 3:
Dimitris Th. Tsatsos/ Gerold Deinzer (Hrsg.)
**Europäische Politische Parteien**
Dokumentationen einer Hoffnung
1998, 168 S., brosch., 58,- DM ISBN 3-7890-5401-1

Band 4:
Dimitris Th. Tsatsos
**30 Jahre Parteiengesetz in Deutschland**
Die Parteiinstitution im internationalen Vergleich
1999, i.E.

## VI. Kuratorium und Wissenschaftlicher Beirat

Am 13. November 1998 fand in Hagen eine gemeinsame konstituierende Sitzung des neugewählten Kuratoriums und des neugewählten wissenschaftlichen Beirates des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht statt.

Die Besetzung des Kuratoriums ist folgende:

*Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos,* MdEP (Vorsitzender), Hagen
*Dr. Michael Vesper* (stellvertretender Vorsitzender), Minister für Bauen und Wohnen des Landes NRW, Düsseldorf
*Dr. Rolf Krumsiek* (stellvertretender Vorsitzender), Justizminister des Landes NRW a.D., Münster
*Dr. Fritz Behrens*, Justizminister des Landes NRW, Düsseldorf
*Elmar Brok*, MdEP, Bielefeld
*Dr. Wolfgang Czepluch*, Hallbergmoos
*Norbert Paul Engel*, Engel Verlag, Kehl/Rhein
*Reinhard Fiege*, Ministerialdirigent im Ministerium für Wissenschaft und Forschung NRW, Düsseldorf
*Prof. Dr. Helmut Hoyer*, Rektor der FernUniversität Hagen
*Prof. Dr. Dirk Olzen*, Dekan der Heinrich-Heine-Unversität, Düsseldorf
*Carl-Dieter Spranger*, Bundesminister a.D., Bonn
*Rudolf Scharping*, Bundesminister der Verteidigung, Bonn
*Peter Scheib*, Justitiar der CDU, Bonn
*Dr. h.c. Volker Schwarz*, Nomos Verlag, Baden-Baden
*Dr. Guido Westerwelle*, Generalsekretär der F.D.P., Bonn

Dem wissenschaftlichen Beirat gehören an:

*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Konrad Hesse* (Vorsitzender), Merzhausen
*Prof. Dr. Ulrich von Alemann* (stellvertretender Vorsitzender), Düsseldorf
*Prof. Dr. Dr. Hans Herbert von Arnim*, Speyer
*Prof. Dr. Ulrich Battis*, Berlin
*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Günter Bemmann*, Hagen
*Prof. Dr. Klaus von Beyme*, Heidelberg
*Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Thomas Fleiner*, Fribourg
*Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont*, Paris
*Prof. Dr. Constance Grewe*, Strasbourg
*Prof. Dr. Dieter Grimm*, Bielefeld
*Prof. Dr. Gabor Halmai*, Budapest
*Prof. Dr. Peter Huber*, Jena

*Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia*, Poznan, Seniorberater des Hochkommissars für Menschenrechte der UNO, Genf

*Prof. Dr. Mathias Kepplinger*, Mainz

*Prof. Dr. Emil Konstantinov*, Sofia

*Prof. Dr. Christine Landfried*, Hamburg

*Prof. Dr. Peter Malanczuk*, Rotterdam

*Prof. Dr. Manuel Medina Ortega*, MdEP, Gran Canaria

*Prof. Dr. Wolfgang C. Müller*, Wien

*Prof. Dr. Georgios Papadimitriou*, Athen

*Prof. Dr. José Puente Egido*, Madrid

*Prof. Dr. Paolo Ridola*, Rom

*Dr. Vojtech Simicek*, Brünn

*Prof. Dr. Wassilios Skouris*, Thessaloniki

*Prof. Dr. Gordon Smith*, London

*Prof. Dr. Dian Schefold*, Bremen

*Dr. Peter Schiffauer*, Brüssel

*Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider*, Hannover

*Prof. Dr. Manfred Stelzer*, Wien

*Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos*, Hagen

*Prof. Dr. Hans-Joachim Veen*, Konrad-Adenauer-Stiftung, Bonn

*Prof. Dr. Miroslaw Wyrzykowski*, Warschau

## VII. Organogramm des Instituts

1. Die langjährigen Vorstandsmitglieder *Prof. Dr. Ulrich v. Alemann* und *Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos* schieden aus dem Vorstand des Instituts aus. *Prof. Dr. v. Alemann* nahm einen Ruf an die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf an. *Prof. Dr. Tsatsos* wurde im Berichtsjahr pensioniert. Mit Beginn des Jahres 1998 trat *Alexandra Bäcker* die Nachfolge von *Christiane Knabben* als wissenschaftliche Mitarbeiterin an.

2. Auf Basis der in 1998 überarbeiteten Verwaltungs- und Benutzungsordnung des Instituts wurde dem Kuratorium ein wissenschaftlicher Beirat zur Seite gestellt.

3. Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist demnach nach folgendem Organogramm aufgebaut:

# Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

## Organogramm

**Kuratorium**
Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos (Vorsitzender), Dr. h.c. Michael Vesper (Stellvertreter), Dr. Rolf Krumsiek (Stellvertreter), Dr. Fritz Behrens, Elmar Brok, Dr. Wolfgang Czepluch, Norbert Paul Engel, Min.Dir. Reinhard Fiege, Prof. Dr. Helmut Hoyer, Prof. Dr. Dirk Olzen, Carl-Dieter Spranger, Rudolf Scharping, Peter Scheib, Dr. h.c. Volker Schwarz, Dr. Guido Westerwelle

**wissenschaftlicher Beirat**
Prof. Dr. Dr. h.c. Konrad Hesse (Vorsitzender), Prof. Dr. Ulrich von Alemann (Stellvertreter), Prof. Dr. Hans-Herbert von Arnim, Prof. Dr. Ulrich Battis, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Günter Bemmann, Prof. Dr. Klaus von Beyme, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Thomas Fleiner, Prof. Dr. Dr. h.c. Michel Fromont, Prof. Dr. Contance Grewe, Prof. Dr. Dieter Grimm, Prof. Dr. Gabor Halmai, Prof. Dr. Peter Huber, Prof. Dr. Zdzislaw Kedzia, Prof. Dr. Mathias Kepplinger, Prof. Dr. Emil Konstantinov, Prof. Dr. Christine Landfried, Prof. Dr. Peter Malanczuk, Prof. Dr. Manuel Medina Ortega, Prof. Dr. Wolfgang C. Müller, Prof. Dr. Georgios Papadimitriou, Prof. Dr. José Puente Egido, Prof. Dr. Paolo Ridola, Dr. Vojtech Simicek, Prof. Dr. Wassilios Skouris, Prof. Dr. Gordon Smith, Prof. Dr. Dian Schefold, Dr. Peter Schiffauer, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter Schneider, Prof. Dr. Manfred Stelzer, Prof. Dr. Dimitris Th. Tsatsos, Prof. Dr. Hans-Joachim Veen, Prof. Dr. Miroslaw Wyrzykowski

**Vorstand**
Prof. Dr. Martin Morlok, Prof. Dr. Katharina Gräfin von Schlieffen, Hans-Rüdiger Schmidt, Thomas Tölch, Gabriele Goetz

**Direktor**
Prof. Dr. Martin Morlok

**Geschäftsführer**
Hans-Rüdiger Schmidt

### Zentrale Einrichtungen

**Sekretariat**
Gabriele Goetz, Verw. Ang.

**Bibliothek**
Alexandra Bäcker, wiss. Mit.

**Datenbanken, Internet**
Christoph Wink, wiss. HK,
Susanne Retzko, wiss. HK

**Redaktionelles**
Hans-Rüdiger Schmidt,
Akad. Rat z.A.
Gabriele Goetz, Verw. Ang.

### Forschungsbereiche

**Grundlagen und Interdisziplinäres**
Heike Merten, wiss. Mit.
Hans-Rüdiger Schmidt,
Akad. Rat z.A.

**Deutsches Parteienrecht**
Alexandra Bäcker, wiss. Mit.
Agnes Launhardt, wiss. Mit.
Heike Merten, wiss. Mit.

**Parteienrecht in der Europäischen Union**
Alexandra Bäcker, wiss. Mit.
Hans-Rüdiger Schmidt,
Akad. Rat z.A.

**Parteienrecht der anderen europäischen Staaten**
Heike Merten, wiss. Mit.
Hans-Rüdiger Schmidt,
Akad. Rat z.A.