

Martin Morlok Editorial.....	5
--	---

Aufsätze

Ulrich von Alemann Braucht die Demokratie Wahlkampf?.....	7
Ulrich von Alemann Der Zittersieg der SPD - Mit einem blauen und grünen Auge davon gekommen.....	13
Friederike Lange/Sebastian Roßner Freiheit – Gleichheit – Fernsehduell – Zum Teilnahmeanspruch politischer Parteien an Fernsehduellen.....	30
Heike Merten Europäische Parteien im Sinne von Art. 191 (ex Art. 138a) EGV.....	40
Andrea De Petris „www.pleasevoteforme.com“ – Wahlwerbung und neue Medien in den USA.....	50
Johannes Risse Im Bundeswahlausschuss.....	57
Thilo Streit Wenn Abgeordnete in eigener Sache entscheiden... ..	60
Thilo Streit Licht und Schatten des neuen Parteiengesetzes.....	68

Urteilsanmerkungen und Rechtsprechung

Oliver Gehse Anmerkung zur Entscheidung des Bundesparteigerichtes der CDU vom 22. Januar 2002, Az.: BPG – CDU 4 / 2001.....	75
Thorsten Koch Das OVG Berlin und die Parteienfinanzierung: Rechtsanwendung oder Rechtsfortbildung.....	81
Entscheidung des Bundesparteigerichtes der CDU vom 22. Januar 2002, Az.: BPG – CDU 4 / 2001.....	87
Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung.....	90
Rechtsprechungsübersicht.....	104

Parteienrechtliches Schrifttum

Neuerscheinungen zum Parteienrecht.....108

PRuF Intern

Aktivitäten der Mitarbeiter.....113

Prof. Dr. Martin Morlok

Editorial

Nach einjähriger Unterbrechung ist es nun endlich wieder da: Das neue MIP. In äußerlich etwas veränderter Gestalt – wie es eben auch für und um das Institut in den letzten zwei Jahren einige wesentliche Veränderungen gab.

Zunächst einmal der Standort: Das Institut hat sich von seiner einstigen Heimstatt, der FernUniversität Hagen, in die Landeshauptstadt von Nordrhein-Westfalen, an die Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf begeben, und dort ein neues Zuhause gefunden. Natürlich gab es hier diverse Umstellungs- und Neuaufbauprobleme. Inzwischen hat sich das Institut aber recht gut eingelebt, wengleich demnächst wohl wieder eine Raumveränderung auf die Mitarbeiter wartet, da die derzeitigen Räumlichkeiten nur ein Provisorium darstellen.

Nichtsdestoweniger, Ende des Jahres 2002 war das Institut in Düsseldorf neubegründet und seine Forschungsschwerpunkte wurden sogar noch erweitert – leicht zu erkennen an seiner neuen Firmierung: Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRUF).

Das Institut versteht sich nunmehr – noch mehr als bisher und trotz seiner Zuordnung zur Juristischen Fakultät – als Brücke zwischen dem bisher schon vorherrschenden rechtswissenschaftlichen Anspruch und der anderen wesentlichen Disziplin, die die Parteien im Auge hat – die politikwissenschaftliche Forschung. Dies manifestiert sich auch darin, dass mit Prof. Dr. Ulrich von Alemann ein namhafter, dem Institut seit Jahren verbundener Politikwissenschaftler, der einen seiner wesentlichen Forschungsschwerpunkte eben bei den politischen Parteien hat, für den Vorstand des Instituts gewonnen werden konnte.

Ansonsten setzt sich der Institutsvorstand aus durchaus bekannten Gesichtern zusammen: Neben Prof. Dr. Martin Morlok, dem bisherigen und neuen Institutsdirektor, wurden Dr. Heike Merten für den wissenschaftlichen Mittelbau und Bastian Gierling, der seit geraumer Zeit als Mitarbeiter am Institut tätig ist, für die Gruppe der Studierenden in den Vorstand gewählt.

Demnächst wird auch das Kuratorium neu gewählt werden.

Nach einer einjährigen Aufbauphase hat sich das Institut also wieder konsolidiert.

Bei den wissenschaftlichen Mitarbeitern zeigt sich einerseits die Fortsetzung der altbewährten Arbeit, denn nach wie vor sind neben Dr. Heike Merten, Alexandra Bäcker und Thilo Streit, LL.M., am Institut tätig. Andererseits manifestiert sich aber in der ersten originären Politikwissenschaftlerin, Thelse Godewerth, MA, auch die Erweiterung der Forschungsziele des Instituts.

Aufbauphase – dieses Wort impliziert keineswegs eine Verminderung der Aktivitäten der Mitarbeiter oder des Outputs des Instituts. Wie immer seit der CDU-Spendenaffäre waren die Institutsmitarbeiter vielgefragte Gesprächspartner für Medien, Öffentlichkeit und Politik. Auch war – wie un schwer am Tätigkeitsbericht zu erkennen ist – eine durchaus noch gesteigerte Vortragstätigkeit der Mitarbeiter zu verzeichnen. Auch der Umfang des vorliegenden Heftes weist eine alles andere als eingeschränkte Tätigkeit des Instituts nach.

Nach wie vor stellen parteienrechtliche und auf die Parteien zentrierte politikwissenschaftliche Forschung ein durchaus erhebliches Feld der Forschung dar. Insbesondere die Veränderungen im Finanzierungsteil des Parteiengesetzes bedürfen weiterer wissenschaftlicher Aufarbeitung, ja Erschließung. Und bereits in seiner ersten möglichen Anwendung im Rahmen der Spendenaffäre der nordrhein-westfälischen FDP zeigen sich wiederum spannende Fragen, auf die das Parteiengesetz in einem ersten Zugriff eben keine abschließenden Antworten zu geben vermag. Die z.T. bestehenden Lücken und Inkonsequenzen des an sich recht gelungenen Gesetzes aufzuzeigen und zur Entwicklung einer verfassungsrechtlich fundierten Dogmatik des neuen Gesetzes beizutragen, versteht sich als eine der vordringlichsten Aufgaben des Instituts und das vorliegende Heft bietet hierzu auch bereits Ansatzpunkte, nachdem das Institut ja ganz wesentlich durch das Gutachten Prof. Morloks für die Präsidentenkommission zur Reform der Parteienfinanzierung an der Substanz des neuen Gesetzes mitgewirkt hat. Insbesondere der Paradigmenwechsel von einem Anspruchsverlustsystem bei Fehlern des Rechenschaftsberichts hin zu einem Sanktionssystem, das das bislang leidige

Problem des wesentlichen Fehlers eines Rechenschaftsberichts beseitigt, geht direkt auf das Gutachten zurück.

Nachdem das letzte Hagener parteirechtliche Symposium, in dem insbesondere auch die letztere Frage einer öffentlichen Kontroverse zugeführt wurde, durchaus erfolgreich war, sind nunmehr die ersten Schritte hin zu einem Düsseldorfer Symposium für Parteienrecht gemacht. Im Frühjahr 2004 wollen wir uns im Rahmen eines Symposiums mit dem Parteienrecht eines zusammenwachsenden und wachsenden Europa auseinandersetzen.

Darüber hinaus findet am Freitag, den 17. und Samstag, den 18. Oktober 2003 eine außerordentliche Tagung zur aktuellen verfassungsrechtlichen Frage von Medienbeteiligungen der politischen Parteien statt.

In diesem Sinne wünschen wir uns eine weitere erfolgreiche Arbeit des Instituts an seinem neuen Standort und freuen uns auf die Herausforderungen des neuen Jahres.

Prof. Dr. Ulrich von Alemann*

Braucht die Demokratie Wahlkampf?

- Ein Essay -

I.

Diese Frage musste einmal gestellt werden. Denn keiner mag ihn, den Wahlkampf. Mit der Werbung haben wir uns in Deutschland ja mittlerweile versöhnt. Werbung: Die große Verführung, das war einmal. Heute ist Werbung bei jungen Leuten Kult. Natürlich nur wenn sie gut ist. Sonst kann sie ganz schön nerven. Besonders wenn sie spießig ist und langweilig. Und genau das kann man in der Regel politischer Werbung unterstellen. Das ist meist Reklame wie für Frühstücksmargarine: Wir sind so toll und wahnsinnig gut drauf und schmieren alle dasselbe auf das Frühstücksbrot und schon können wir vor Glück kaum an uns halten.

Brauchen wir also überhaupt Wahlwerbung in der Demokratie? Lassen Sie mich einmal versuchen alle Argumente aufzuzählen, warum wir keinen Wahlkampf brauchen. Da kommt eine ganz schön lange Liste zusammen. Aber ist das erst der Anfang? Meine erste These:

Wir brauchen keinen Wahlkampf. Dann stelle ich mich genau auf die andere Seite der Debatte und behaupte: Wir brauchen Wahlkampf heute nötiger denn je! Da kommen auch gar nicht so wenig Argumente zusammen und damit habe ich meine Antithese. Nun geht das Spiel natürlich noch weiter nach den guten alten Gesetzen der Dialektik folgt auf die These und die Antithese natürlich die Synthese. Die Synthese lautet dann zum Schluss: Wir brauchen einen besseren Wahlkampf! Leider gibt es dafür bedeutend weniger Ansätze als für die beiden Thesen vorher.

II.

Meine Ausgangsthese behauptet: Wir brauchen keinen Wahlkampf, weil ja schon die alltägliche Politik schlimm genug ist. „Politik verdirbt den Charakter“ das stand schon vor über 100 Jahren in einer Zeitung, die hieß „Blatt für die Gebildeten aller Stände“ und hatte den bezeichnenden Untertitel „Eine Zeitung für Nichtpolitiker“. Politik ist ein schmutziges Geschäft, diesem Satz stimmt noch heute in Umfragen eine Mehrheit der Befragten zu. Das ist also keine aktuelle Erscheinung. Schon vor knapp 200 Jahren heißt es im berühmtesten Theaterstück der deutschen Literatur überhaupt, nämlich in Goethes Faust, wenn es in Auerbachs Weinkeller hoch hergeht: „Ein garsstig Lied! Pfui! Ein politisch' Lied!“. Also war die Politik noch nie sehr beliebt in Deutschland und die Steigerung der Unbeliebtheit betrifft den Wahlkampf. Der Wahlkampf hat ein ganz schlechtes Image: „Das ist ja purer Wahlkampf!“ schallt es den Politikern zu Wahlkampfzeiten entgegen und werfen sie sich gegenseitig vor. „Diese Aktion ist doch nur ein Wahlkampfmanöver“ wird jede Entscheidung der Regierung oder der Opposition qualifiziert. Das ist übrigens beileibe keine deutsche Spezialität. Wenn in den USA ein Politiker im Wahlkampf besonderes seinen eigenen Wahlkreis und seine Zielgruppen bedient, dann nennt man das in den Medien allgemein „Politics of the pork barrel“. Politik für den Schweinetrog heißt das und klingt auch nicht gerade sehr staatstragend.

Die Wahlkampfzeiten gelten als so verkommen, dass besorgte Leitartikler den Politikern raten, diese oder jene wichtige Frage, ob das die Gentechnologie oder die Zuwanderung ist, doch bitte aus dem Wahlkampf herauszuhalten. Es muss schon schlimm um den Wahlkampf bestellt sein, wenn ein solcher Ratschlag ernsthaft gegeben wird. Denn schließlich geht doch alle Staatsgewalt vom Volke aus. Das Volk bestellt in Wahlen sein zukünftiges Parlament und damit auch die Regierung. Ist das Volk zu dumm, die wirklich wichtigen Entscheidungen mitzufällen? Dürfen überlebenswichtige Fragen nur die Politiker alleine und nicht das Volk entscheiden?

Der vielgehörte Ratschlag, wichtige Themen aus dem Wahlkampf herauszuhalten ist ein Indiz da-

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls Politikwissenschaft II an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Mitglied des Vorstand des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

für, dass die Politiker und die Parteien doch eben am liebsten alleine entscheiden. Sie wollen die Macht bekommen, und dann selbst bestimmen, wie regiert wird. Heißt es doch auch im Grundgesetz „Die Abgeordneten des deutschen Bundestages sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Anscheinend darf der Wähler seinen Abgeordneten keine Aufträge und Weisungen geben, da diese ja alleine ihrem Gewissen unterworfen sind. Wenn das so ist, dann brauchen wir ja wirklich keinen Wahlkampf.

Wenn Wahlkämpfe gar nicht so wichtig sind, dann könnte man sie doch einfach abschaffen. Dies würde eine ungeheure Menge Geld, Zeit und Aufregung ersparen. Zunächst zum Geld. Die Bundestagsparteien haben für den vorletzten großen Bundestagswahlkampf 1998 insgesamt an die 150 Millionen DM ausgegeben. Das ist natürlich noch lange nicht alles. Denn der Bürger wird ja nicht nur enerviert vom Bundestagswahlkampf, des Wählens ist ja überhaupt kein Ende. Kommunalwahlen, Landtagswahlen, Bundestagswahlen, Europawahlen: irgendwo wird immer gewählt. Und das kostet alles Geld, nicht nur das Geld der Parteien, ihrer Mitglieder und Spender, sondern auch staatliches Geld, also unser Steuergeld. Die Parteien erhalten jedes Jahr 163 Millionen Euro als staatliche Zuschüsse von der öffentlichen Hand für ihre politische Arbeit. Dazu gehört natürlich auch die langfristige Vorbereitung aller Wahlkämpfe. Aber das ist noch lange nicht alles. Die Parteien bekommen noch viele weitere Millionen an indirekten staatlichen Mitteln für die politische Bildungsarbeit ihrer Parteistiftungen, für ihre Jugendarbeit, sowie indirekte Mittel durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliederbeiträgen und Spenden. Den größten Teil davon könnte man sparen, wenn die Parteien keinen Wahlkampf mehr führen müssten.

Und wofür wird im Wahlkampf nicht alles Geld verpulvert: Für Werbespots im Privatfernsehen, für Großplakate, für Anzeigen in Zeitungen, für zentrale Wahlversammlungen, die als riesige Medienshows inszeniert werden, für endloses Druckwerk und Broschüren, für Internetauftritte und Websites, für Kugelschreiber, Aufkleber und Kaffeetassen, die an Infoständen in der Fußgängerzone feilgeboten werden. Brauchen wir diese Kugelschreiber und Autoaufkleber wirklich? Die-

nen sie der Information des Wählers und zur Überzeugung des Wechselwählers? Seien wir doch ehrlich: Wir brauchen das alles nicht und könnten eine riesige Menge Geld sparen.

Aber Geld ist ja nicht alles, Wahlkampf ist auch eine riesige Zeitverschwendung. Das Wahlkampfgedröhn in den Nachrichten, den politischen Magazinen des Fernsehens, in den Talkshows und Parteitagsdokus, in allen Zeitungen und Zeitschriften, als Plakatwerbung an jeder Ecke und als Belästigung in der Fußgängerzone stiehlt uns unendlich viel Zeit. In einem Bruchteil dieser Zeit könnten wir in Ruhe die Wahlprogramme der zwei bis drei Parteien studieren und vergleichen, die uns jeweils am interessantesten erscheinen, überparteiliche Internetinitiativen, wie z.B. politik-digital.de helfen uns dabei, mit gut gestalteten Überblicken zu den politischen Alternativen. Es reichen also zwei, drei Stunden am Vormittag des Wahlsonntags zum Studium der wichtigsten Wahlprogramme. Dann gehen wir in das Wahllokal und machen unser Kreuzchen und haben bis zur nächsten Wahl unsere staatsbürgerliche Pflicht als Demokraten erfüllt.

Aber der Wahlkampf stiehlt nicht nur unsere Zeit als Wähler, er kostet auch viel zu viel Zeit für die Politiker. Denn nach einer aufregenden Wahl müssen sie erst einmal ihre Wunden lecken, Koalitionsverhandlungen endlos führen, um irgendwann einmal endlich die Regierung bilden zu können. Dann wird hektisch Politik gemacht, nur um das im Wahlkampf versäumte nachzuholen. Bis die Regierung dann wirklich in die Gänge kommt, vergehen noch einmal 100 Tage, und dann ist das erste Jahr schon bald herum. Nun wird zwei Jahre regiert, in denen allerdings zahllose Kommunal-, Landtags- und Europawahlen nebenbei bewältigt werden müssen, und im letzten Jahr der vierjährigen Legislaturperiode geht es aber dann schon mindestens ein Jahr vor dem Wahltag mit dem Wahlkampf wieder los. Fast die Hälfte der Zeit der Politiker wird also mit der Nachbereitung der letzten Wahl oder der Vorbereitung der nächsten Wahl verschwendet. Deswegen sind ja schon viele Parlamente dazu übergegangen, die Legislaturperiode von vier Jahre auf fünf Jahre zu erhöhen. Das bedeutet für uns Wähler natürlich wieder ein Jahr mehr Zeit, die die Politiker unserer Kontrolle entgleiten.

Aber der Wahlkampf kostet nicht nur viel Geld und die Zeit der Wähler und der Politiker, er verursacht auch unnötige Aufregung. Die Erregung in Parlamentsreden, Talkshows und Wahlkampfdebatten steigt an. Der Adrenalinpiegel schnell in die Höhe, auch bei erregten Auseinandersetzungen der Wähler, ob am Stammtisch in der Kneipe oder in der Kaffeepause im Betrieb. Auch diese ganze sterile Aufgeregtheit könnten wir uns sparen, wenn die Wahlkämpfe endlich abgeschafft würden. Denn nach der Wahl ist keineswegs endlich Ruhe zum Politik machen, sondern die Aufregung kumuliert aufs Neue mit Wahlbetrugsvorfällen und Lügenkampagnen.

Seien wir doch einmal ganz ehrlich: Was erfahren wir eigentlich im Wahlkampf, was wir vorher noch nicht wussten? Die Medien informieren uns doch heute rund um die Uhr. Tatsächlich ist der Informationsgrad der Bevölkerung in den letzten Jahrzehnten deutlich angestiegen. Das politische Interesse ist trotz aller Politik- und Parteienverdrossenheit auch nicht abgesunken. Die Leute sind durch die Medien gut informiert, sie brauchen keine Wahlkampfreden, Wahlkampfbroschüren oder Kandidatenbesuche. Sie brauchen weder eine Hochglanzbroschüre des Kanzlerkandidaten noch ein Faltblatt des örtlichen Wahlbewerbers, es verstopft nur alles die Briefkästen, es verstopft die Informationskanäle, es verstopft die Aufnahmebereitschaft der Wähler. Kurz und gut: Wahlkämpfe sind die überflüssigste Kommunikationsverstopfung von der Welt.

III.

Diese zynische These vom überflüssigen Wahlkampf muss entschieden zurückgewiesen werden. Deshalb lautet meine Antithese: Wir brauchen Wahlkampf heute nötiger denn je! Durch die Wahl werden die Politiker daran erinnert, dass sie nur gewählt sind, dass sie die Macht nur auf Zeit geliehen haben, denn die Quelle aller Staatsgewalt ist das Volk. Falls Politiker zuweilen annehmen, Demokratie sei ja eine gute Sache, es störe daran nur das Volk, dann werden sie spätestens am Wahltag daran erinnert, dass sie auch scheitern können. Das Volk vergibt die Macht in der Demokratie, und zwar unweigerlich auf Zeit. Gerade große Politiker, die es sich lange Zeit gemütlich in der Macht eingerichtet haben, die sich von ihren Hofschranzen zum Überstaatsmann hochloben lassen und die dabei dick und rund geworden sind,

können auch nach vier langen Legislaturperioden unsanft daran erinnert werden, dass Demokratie Macht auf Zeit bedeutet. Dass sie abgewählt werden können. Herrschaft auf Zeit ist die wichtigste Errungenschaft der modernen Demokratie. Denn dies erlaubt Kontrolle durch die Opposition, die im Wahlkampf zeigen muss, was sie besser machen will und die alle Schwachstellen und Fehler der amtierenden Regierung gnadenlos aufdecken muss.

Wenn der Wahltag die entscheidende Zäsur im Leben der Demokratie ist, dann ist der Wahlkampf nötig, um dieses Schlüsselereignis vorzubereiten. Da braucht es durchaus etwas Dramatik, da benötigt man die Dramaturgie der Wahlkampfinszenierung. Denn die Wähler wollen jetzt hoffiert werden, sie wollen motiviert und mobilisiert werden, um dann endlich ihre Entscheidung treffen zu können. Dass Parteien Wahlen gewinnen wollen, dass Politiker gewählt werden wollen, ist nichts Anstößiges. Es ist vielmehr die Grundregel der Politik. Ein Freundschaftsspiel im Fußball, wo keine Mannschaft gewinnen will, um den Gegner nicht zu verletzen, ist langweilig. Eine Wahl ohne Wahlkampf wäre öde. Dann würde irgendwann der alte Spruch aus der Friedensbewegung abgewandelt gelten: „Stell Dir vor es ist Wahl und keiner geht hin.“

Zur Dramaturgie des Wahlkampfes gehört eine Inszenierung in mindestens fünf Akten. Im ersten Akt, im Vorfeld einer Wahl über ein Jahr vorher entwickeln die Parteien ihre Programme. Grundsatzprogramme werden überarbeitet, derzeit bei den Grünen und auch bei der PDS, aber wichtiger noch sind die Wahlprogramme, die aktuell speziell vor der Wahl die wichtigsten Forderungen und Ankündigungen bündeln. Die Grundsatzprogramme der Parteien sind für die ganz großen Ziele. Diese lauten bei der SPD: „Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität“. Bei der CDU dagegen lauten sie: „Freiheit, Solidarität und Gerechtigkeit“. Daran sieht man schon, Grundsatzprogramme taugen nicht für den Wahlkampf, es sind generalisierte Visionen, die besonders bei den großen Volksparteien für alle und jeden etwas versprechen. Die Wahlprogramme werden am Beginn des Wahlkampfes neu formuliert und auf Wahlparteitagen mit viel Getöse und politischer Begleitmusik präsentiert. Hier versuchen die Parteien konkreter, ihre eigenen Anhänger und Ziel-

gruppen anzusprechen und dabei auch mögliche Wechselwähler nicht zu vergessen.

Im zweiten Akt werden die Kandidaten bestimmt. Vor Ort in den zahlreichen Wahlkreisen hat der amtierende Bundestagsabgeordnete in der Regel ein leichtes Spiel, wenn er eine gesunde Mehrheit hinter sich weiß. In der Regel wird er automatisch wieder aufgestellt, es sei denn, er resigniert aus Altersgründen. Ist der Wahlkampf aber umstritten oder steht der bisherige Kandidat nicht mehr zur Verfügung, dann geht der innerparteiliche Konkurrenzkampf los, wer diesen Wahlkreis in Zukunft repräsentiert. In einem Wahlkreis in Mülheim/Ruhr war die Kandidatur frei, die SPD beschloss, dass sich bis Ende September 2001 jeder bewerben könne. Es gab sechs ernsthafte Interessenten, die durch alle Ortsvereine tingelten und sich vorstellten und in verschiedenen Parteiveranstaltungen ihre Kompetenz beweisen mussten. Schließlich hat nicht der Düsseldorfer Regierungspräsident, der sich ebenfalls beworben hatte, die interne Abstimmung gewonnen, sondern ein überregional völlig unbekannter Mülheimer Gewerkschaftssekretär. Es gibt sie also noch, die innerparteiliche Demokratie. Bei der Kandidatenaufstellung lassen sich die örtlichen Gremien ungern einen Promi vor die Nase setzen. Komplizierter wird das ganze Spiel der Kandidatennominierung bei den jeweiligen Landeslisten. Hier existieren in allen Parteien komplizierte Proporzregelungen, um die Linken und die Rechten, die Frauen und die Männer, die Katholiken und die Evangelischen, die Städter und die Ländler, die Gewerkschafter und die Unternehmer, die Jungen und die Alten richtig zu mischen. Schließlich müssen auch noch die Spitzenkandidaten nominiert werden, was für die jeweils amtierenden Kanzler leicht ist, aber um seinen Herausforderer bewerben sich in der Regel innerparteilich mehrere. 1998 haben Schröder und Lafontaine ein interessantes Schaulaufen inszeniert, das der SPD durchaus einige zusätzliche Punkte brachte, obwohl das Ganze doch eher unfreiwillig war. 2001/2002 haben Merkel und Stoiber ein eher zähes Rennen veranstaltet. Um dem großen Showdown auszuweichen, ist die Kandidatin Merkel schließlich zu Stoibers zum Frühstück nach Wolfratshausen gefahren, um ihm die Kandidatur anzubieten. Ob dieses Verfahren den Wahlkampfchancen der CDU/CSU genutzt oder geschadet hat, wird man nie wirklich erfahren.

Im dritten Akt werden die politischen Themen bestimmt. Programme und Personen sind noch lange nicht alles, es muss auch Politik gemacht werden. Diese Politik wird dann für die Wahlplakate in griffige Formeln gegossen, die Wahlslogans. „Weltklasse für Deutschland“ plakatierte die CDU 1998 und meinte augenzwinkernd „Keep Kohl“. Die SPD konterte mit „Wir sind bereit“ und versprach „Innovation und soziale Gerechtigkeit“. 2002 hieß es dann bei der CDU „Zeit für Taten“ und die SPD entgegnete „Wir tun was für Deutschland“. Die Wahlslogans werden häufig besonders als unpolitische Waschmittelreklame kritisiert. Aber man sollte sie nicht überschätzen, sie bringen einfach wichtige Grundaussagen der Politiker auf eine Kurzformel. Für die Themenbestimmung sind natürlich die Medien die wichtigsten Vehikel. Nicht mehr die eigenen Wahlkampfroschüren und Plakate entscheiden, sondern wie die Parteien sich jeweils in den Medien präsentieren können. Der Wähler traut den Medien mehr zu, sie sind für ihn viel glaubwürdiger als die Wahlwerbungen der Parteien selbst. Das wissen die Parteien, und deshalb inszenieren sie Ereignisse für die Medien, damit diese darüber berichten.

Im vierten Akt müssen die eigenen Anhänger der Parteien mobilisiert werden, denn nur wenn die eigenen Anhänger Siegeszuversicht und Engagement ausstrahlen, überträgt sich das auf die große Menge der Wähler und wirkt als Grundvoraussetzung, um Wahlen erfolgreich bestreiten zu können. Auch müssen die vielen tausend ehrenamtlichen Parteimitglieder richtig heiß gemacht werden, im Wahlkampf mitzumachen, Plakate zu kleben, Infotische zu besetzen, und, was das allerwichtigste ist, nahestehende Verwandte, Bekannte und Arbeitskollegen durch eine positive politische Ausstrahlung dazu zu bewegen, dieselbe Partei zu unterstützen.

Erst der fünfte Akt ist die eigentlich heiße Phase des Wahlkampfes, wo es unmittelbar darum geht, die Wähler zu gewinnen. Jetzt setzen die Parteien auf alle ihre vorbereiteten Ressourcen, Plakatwerbung und Fernsehspots, Anzeigenkampagnen und Werbeschriften, Großveranstaltungen und Stadtfeste, Kleinwerbemittel vom Luftballon bis zum Kugelschreiber, Ansprache von Zielgruppen und Hausbesuche. Nach amerikanischem Vorbild hat die SPD in den beiden letzten Bundestagswahlkämpfen eine Kampagnenzentrale aus dem Par-

teihaus ausgegliedert und „Kampa“ genannt. „Das Signal an die Öffentlichkeit lautete: Wir lösen uns aus dem alten Trott, wir sind bereit. Den Medien, insbesondere den elektronischen, wurde ein Objekt der Begierde angeboten“, so ein Beteiligter der Kampa in der Rückschau. Auch im Wahlkampf 2002 versuchte die SPD eine Neuauflage mit der Kampa 02: Die CDU/CSU hat daraus gelernt, und Stoiber hat einen ehemaligen Chefredakteur der BILD-Zeitung als Medienberater eingestellt.

Der Wahlkampf ist am Vorabend des Wahltages beendet. Die Wahlkämpfer sind nun müde und abgekämpft und können für 24 Stunden am eigentlichen Wahltag, wo keine Werbung mehr gemacht wird, ausspannen und alle Viere von sich strecken. Um 18 Uhr des Wahlabends steigt der Adrenalinpiegel dann wieder an, wenn die erste Trendprognose im Fernsehen verkündet wird. Dann kommen die Hochrechnungen und die gewundenen Kommentare aller Parteien, warum jedes noch so schlechte Ergebnis doch noch irgendwie ein Erfolg gewesen ist. Die Parteien könnten im öffentlichen Ansehen viel Boden gut machen, wenn sie dieses Schönreden aufgeben würden und ein schlechtes Ergebnis von guten Verlierern angenommen würde. Leider haben nur wenige Politiker diese Größe.

Allen Unkenrufen zum Trotz ist Wahlkampf also notwendig. Der Wähler will nicht nur durch trockene Broschüren und uferloses Internetmaterial informiert werden, sondern er will durchaus die Dramatik, er will mobilisiert werden, es muss ein Spannungsbogen aufgebaut werden, damit jeder wirklich merkt: Der Wahltag ist der Tag der Entscheidung. Wahltag ist Zähltag. Jetzt geht es um die Macht und die Politik für die nächsten vier Jahre.

IV.

Wem die These vom überflüssigen Wahlkampf zu zynisch und die Antithese vom notwendigen Wahlkampf zu naiv war, den kann vielleicht die Synthese überzeugen: Wir brauchen einen besseren Wahlkampf! Ob Wahlkämpfe überhaupt viel bewirken können, darüber ist sich auch die Wissenschaft nicht einig. Natürlich glauben die wahlkämpfenden Parteien, dass ihre Wahlkämpfe eine überragende Bedeutung für das Wahlergebnis haben. Sonst würden sie ja nicht so viel Geld, Zeit

und Energie dafür ausgeben. Auch einige Wissenschaftler stimmen dem zu, sicherlich nicht zuletzt die Wissenschaftler, die lukrative Beraterverträge mit den Parteien unterhalten. Aber doch ein ganz erheblicher Teil der Wissenschaft bleibt eher skeptisch.

Trotz aller Volatilität der Wählerschaft, die wetterwendisch ist wie die Börse, so bestimmen doch stärker mittelfristige und langfristige Einflüsse die Wahlentscheidung von jedem Einzelnen und nicht die Wahlkampfshow. So sagen die amerikanischen Wissenschaftler Harrop und Miller: „Wahlkämpfe bestimmen nicht die Wahlergebnisse. Vielmehr sind sie dem Endspiel im Schach ähnlich; sie geben einem vorhersehbaren Ergebnis die letztendliche Form“. Ein noch so gutes Endspiel im Schach kann das Ergebnis nicht mehr rausreißen, wenn längst zu viele Figuren verloren gegangen sind. Genauso wenig kann ein noch so guter Wahlkampf eine schlechte Politik schön schminken. Aber wenn es knapp wird, wenn Vor- und Nachteile von Regierung und Opposition eng beieinander liegen, wenn es sich um ein Kopf-an-Kopf-Rennen handelt, dann können auch Wahlkämpfe die Wahlentscheidung entscheidend beeinflussen. So war es sicherlich bei der Bundestagswahl 1998, als die SPD aus der Opposition heraus die alt und müde gewordene Kohl-Regierung ablösen konnte und auch 2002 ist das knappe Ergebnis sicher vom Wahlkampf, z.B. vom Fernsehduell Schröder – Stoiber, mitbestimmt worden. Es ist selten genug, dass die Oppositionspartei bei Wahlen die Regierung vom Ruder abdrängen kann.

Denn die Regierung ist Herr der praktischen Politik. Sie tritt viel häufiger im Fernsehen auf, da sie die Entscheidungen fällt. Die Opposition kann dagegen nur reden, argumentieren und reagieren. Auch 2002 hat der Wahlkampf eine wichtige Rolle gespielt, allerdings spielt der Wahlkampf erst die dritte Geige, das wichtigste sind die Wirtschaftsdaten und die politische und ökonomische Zuversicht der Wähler. Das zweitwichtigste sind die Fehler, die eine Regierung jeweils macht. Und erst an dritter Stelle kommt wohl die Qualität des Wahlkampfes. Man darf die Bedeutung des Wahlkampfes eben nicht überschätzen. Die Anzahl der „Konvertierer“, d.h. also derjenigen, die durch den Wahlkampf davon überzeugt werden, eine andere Partei zu wählen als normalerweise,

ist überaus gering. Immerhin gibt es Schätzungen, dass diese Anzahl in den 90er Jahren bei ungefähr 15 Prozent der Wähler gelegen hat. Das ist allerdings natürlich trotz dieser geringen Größe eine Menge, die eine Wahl entscheiden kann.

Die Politiker selbst wiederholen ständig, dass sie eine argumentativen und inhaltlichen Wahlkampf wollen und keine Schlammschlacht. Sie halten sich nur nicht immer daran. Sie sollten hier endlich die Wähler wirklich ernst nehmen. Die Wähler wollen klare Alternative und wissen, wo die Politik steht.

Kritisch an den Wahlkämpfen der letzten Zeit wird auch immer die These von der „Amerikanisierung“ der deutschen Wahlkämpfe diskutiert. Wenn man die amerikanischen Wahlkämpfe kennt, so ist dies allerdings kräftig zu relativieren. Die amerikanischen Parteien sind völlig lose Verbände, ohne feste Parteimitgliedschaft. Wahlkämpfe werden hier von kurzfristig rekrutierten Parteiaktivisten, darunter vielen jungen Leuten und Studenten, bestritten, aber in erster Linie durch kommerzielle PR-Agenturen, Politikberatern und „spin doctors“ durchgeführt. Die großen Konventionen zur Nominierung der Spitzenkandidaten ähneln mehr einem politischen Zirkus als einem deutschen Wahlparteitag. Auch die Art und Weise, wie das kommerzielle Fernsehen überbietet vor Werbespots der Kandidaten, die sich teilweise heftig angreifen und unter die Gürtellinie zielen, ist von deutschen Wahlkämpfen meilenweit entfernt. Es ist sicher nicht vermessen zu behaupten, dass die Wahlkämpfe in Deutschland und Europa eine größere Seriosität ausstrahlen als die US-amerikanischen Kampagnen.

Das heißt nicht, dass sie nicht beträchtlich verbessert werden können. Das Fernsehen sollte viel stärker noch zu argumentativen Streitgesprächen zwischen den Spitzenkandidaten genutzt werden, statt unpolitische Werbespots der Parteien auszustrahlen. Die Politiker sollten diese Sendungen ernst nehmen und versuchen, eine glaubwürdige Rolle zu spielen. Dazu gehört auch, nicht das eigene nur immer schön zu reden und die Aktivitäten der anderen herunterzuziehen und dazu gehört nicht, eine ewige Allwissenheit auszustrahlen. Glaubwürdigkeit kann viel eher damit erreicht werden, dass man auch einzelnen Punkten zugesteht, nachdenken zu müssen, noch Informationen

zu brauchen, noch auf der Suche nach der besten Lösung zu sein.

Auch die Medien könnten hier eine Verantwortung übernehmen, die nicht jeden Konflikt zwischen den Parteien gleich zum Parteienstreit ausarten lässt, die nicht jede innerparteiliche Debatte gleich als Zerstrittenheit erscheinen lässt. Streit um den richtigen Weg ist als Salz der Politik, Streit und Zerstrittenheit sind etwas völlig unterschiedliches. Die Suche der Medien nach Streitthemen in und zwischen den Parteien, die Sucht, Politik nur als Streit um die Macht abzubilden, führt gerade dazu, dass Wahlkämpfe als Schlammschlachten wahrgenommen werden.

Schließlich haben auch die Wähler selbst einige Verantwortung für die Qualität des Wahlkampfes. Wenn sie sich mehr für die seriösen Angebote interessieren und die Kugelschreiber und Luftballons links liegen lassen, wird das hoffentlich Wirkung erzeugen. Wenn die Wähler den Fernsehsendungen Quote verschaffen, in denen seriös politische Alternativen debattiert werden, werden die Medien daraus lernen. Und wenn die Wähler schließlich glaubwürdigen Politikern, die sich von Affären fernhalten, schließlich am Wahltag die Macht überantworten, wird das eine der wichtigsten Wirkungen auf den politischen Stil und auf die politische Kultur entfalten. Politik ist dem Grunde nach kein schmutziges Geschäft, sie ist so gut oder so schlecht wie die Gesellschaft insgesamt. Und das gleiche gilt auch für den Wahlkampf. Er muss keine Schlammschlacht sein, sondern er ist so gut oder so schlecht wie die Politiker, die Medien und die Wähler ihn wollen. Wir brauchen einen besseren Wahlkampf. Packen wir die Politiker an ihrem Portepée: Hört auf, uns für dumm zu verkaufen. Macht endlich einen anständigen Wahlkampf, der so spannend und wichtig ist, wie manchmal wirklich gute Werbung.

Ulrich von Alemann*

Der Zittersieg der SPD¹

Mit einem blauen und grünen Auge davon gekommen

„Es genügt nicht, die eigene Kraft zu konzentrieren. Den Gegner richtig einzuschätzen und den Menschen zu gewinnen: Das ist alles.“
(Sun Tsu, Die Kunst des Krieges, ca. 500 v.Chr.)

1. Einstieg: Zufallstreffer oder Leistungssieg

Blickt man im Frühjahr 2003 auf die Bundestagswahl vom 22. September 2002 zurück, so kommt einem das Ergebnis fast unwirklich vor. Nach einem für Deutschland wenig spektakulären Wahlkampf war der Ausgang der Wahl umso spannender. Während der Legislaturperiode gab es ein Auf und Ab der Parteien in der Wählergunst. Wenige Wochen vor der Wahl lagen Schröder und die SPD hoffungslos abgeschlagen zurück – einige Wochen nach der Wahl stürzten die SPD und auch die Schröder-Werte bei Umfragen der Meinungsforschungsinstitute ins Bodenlose. War es also ein einmaliges Gelegenheitsfenster, das die Göttin Fortuna für Schröder kurz öffnete? Oder war es ein knapper Arbeitssieg, schwer erschuft durch die Spindoctors der Kampa und leichtfertig vergeigt von den Übertaktierern im Oppositionslager? Waren Stoiber/Spreng mit ihrem Kompetenzteam oder die Berater um Westerwelle/Möllemann zu früh zu siegesgewiss?

Zufallstreffer oder Leistungssieg: Wie soll man den Zittersieg der SPD mit gerade einmal 6027 Stimmen vor der CDU/CSU bewerten? Das ist die zentrale Leitfrage dieses Beitrags.

* Der Autor ist Inhaber des Lehrstuhls Politikwissenschaft II an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Mitglied des Vorstandes des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

¹ Erscheint in: Oskar Niedermayer (Hrsg.): Die Parteien nach der Wahl 2002, Opladen: Leske + Budrich, i.E.2003; ich danke Frau Thelse Godewerth für wichtige Hilfe bei Vorbereitung und Ausführung dieses Textes.

Jedes Wahlergebnis ist einmalig, lautet eine Binsenwahrheit. Aber was war das Singuläre an dieser Wahl? Sicherlich ist es das knappste Ergebnis der beiden Großparteien, dass je erzielt wurde. CDU/CSU und SPD liefen mit 38,5 % Kopf an Kopf in einem Fotofinish durchs Ziel, die Nasenlänge für die SPD betrug gerade einmal 1,3 Promille der Zweitstimmen. Somit war der Sieg der SPD äußerst knapp, und dieser knappe Vorsprung wird auch noch durch die Mehrheit der Opposition im Bundesrat begrenzt. Den eigentlichen Wahlsieg, also die Bildung der Regierungsmehrheit hat die SPD dem Erfolg von Bündnis90/Die Grünen (im Text ab jetzt die „Grünen“) zu verdanken, die CDU/CSU ihre Niederlage dagegen dem unerwartet schwachen Abschneiden der FDP. Doch die Haaresbreite, mit der Schröder vorn lag, ist ausreichend für eine komfortable Regierungsmehrheit von Rot/Grün: dank des besten Grünen-Ergebnisses mit 8,6% aller Bundestagswahlen, die überraschend im Schatten des Duells der beiden Großparteien den zweiten Zweikampf der beiden kleinen Parteien um die stärkste Drittposition vor der FDP mit 7,4% klar für sich entscheiden konnten; dank auch der vier Überhangmandate für die SPD gegenüber nur einem für die CDU/CSU; dank der Popularität der Person des Bundeskanzlers Gerhard Schröder, dessen Sympathiewerte in den Umfragen immer vor denen des Herausforderers Edmund Stoiber lagen und schließlich auch dank der Fortune, dass die PDS den Einzug in den Bundestag mit nur 4,0% der Stimmen zwar recht deutlich, aber mit dem fehlenden dritten Direktmandat nur ganz knapp verfehlte.

Aber dies war in der Tat nur ein vorläufiges Ergebnis. Nicht nur bei den Umfragen in den Wochen und Monaten nach der Wahl, sondern auch in den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen am 2. Februar 2003 demonstrierte die CDU souverän ihre Fähigkeit, der absoluten Stimmenmehrheit nahe zu kommen und in Hessen sogar die absolute Sitzmehrheit im Landtag zu erringen. Sorgen um die Mehrheitsfähigkeit im deutschen Parteiensystem erscheinen so vorläufig verfrüht.

Die Probleme der großen Volksparteien sind aber spiegelverkehrt auch die Sorgen der kleinen Splitterparteien. Hatten die „Sonstigen“ 1998 noch mit 5,5% der Stimmen mehr erreicht als jemals seit 1957, so wurden sie diesmal auf 3,0% zurückge-

stutzt. War also vor vier Jahren der Gesamtprotest der Kleinstparteien über der 5%-Hürde angelangt, so blieb er diesmal klar darunter. Protestparteien hatten bei der Bundestagswahl 2002 keine Chance. Dies gilt auch für die Schill-Partei, die bei der Hamburger Bürgerschaftswahl im September 2001 aus dem Stand 19% der Stimmen erreichte und diesen Erfolg auch bundesweit ausbauen wollte.

Insofern gilt die vielbeschworene These von der Parteienverdrossenheit nur sehr eingeschränkt. Denn wenn sie so virulent wäre, wie von vielen Beobachtern immer wieder beschworen, dann hätte der Wähler doch Alternativen zu den Bundestagsparteien suchen müssen. Denn auch die Wahlbeteiligung ist nicht so dramatisch gesunken, dass man davon reden könnte, die Wähler hätten den Parteien den Rücken zugekehrt. Die Reduzierung der Splitterparteien und die noch ansehnliche Wahlbeteiligung sind Stabilitätssignale der deutschen Politik und Parteiendemokratie.

2. Die Sinuskurve der Wählergunst im Verlauf der Legislaturperiode

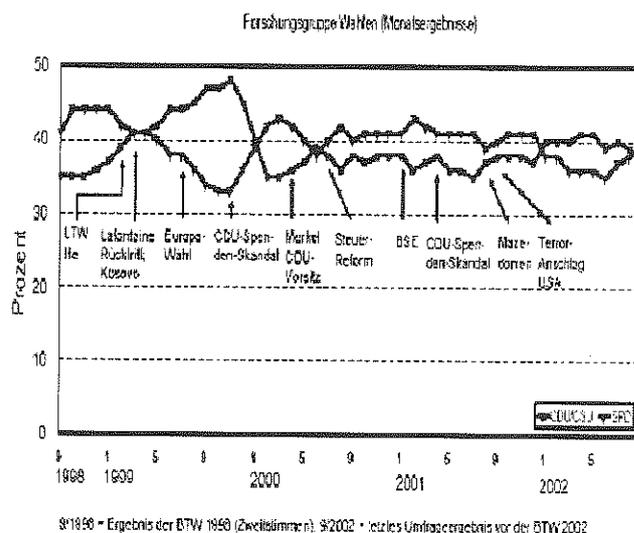
Auch 1998 hatte man sich gefragt: War dieser SPD-Sieg eine politische Achsenverschiebung oder nur ein glücklicher Ausreißer? Meine Antwort lautete damals: „Sicher war es nicht die Neujustierung der Parteienlandschaft“ (von Alemann 1999: 61). Es war ein Arbeitssieg, aber auch eine große Portion Fortune dabei. Sollte es vier Jahre später anders sein?

Der Start der ersten rot-grünen Bundesregierung ließ sich recht gut an, auch wenn von beiden Seiten ein „historisches Bündnis“ – wie seinerzeit 1969 die erste sozialliberale Koalition – heftig dementiert wurde. Man wollte keine Liebesheirat, sondern eine Vernunft Ehe. Immerhin standen Schröder ja alle Optionen offen: Auch mit jeder anderen Partei im Bundestag hätte er rein rechnerisch eine Regierung bilden können.

Seine beiden alten Rivalen band Schröder als Fraktionschef einerseits – Scharping – und als Finanzminister andererseits – Lafontaine – ein, der eigentlich lieber als Vorsitzender der Bundestagsfraktion eine Gegenmacht zum Kanzleramt aufgebaut hätte. Sofort wurden einige sozialstaatliche Wahlversprechen eingelöst: zum Beispiel die Regelung der Scheinselbständigkeit, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse und Atomaus-

stieg. Aber gleichzeitig begann interner Streit über die Details. Die SPD sackte in den Umfragen unaufhaltsam ab. Vom Herbst 1998 bis zum Herbst 1999 rutschte sie von knapp 50% bis deutlich unter 30%.

Abb. 1: Wahlabsicht (Projektion) CDU/CSU und SPD zwischen den Bundestagswahlen 1998 und 2002 (aus Stöss/Neugebauer 2002:9)



Im Februar 1999 gelang der CDU mit Roland Koch in Hessen ein spektakulärer Wahlsieg im Sog einer Unterschriftenkampagne gegen das neue Staatsbürgerschaftsrecht. Ende Februar schickte die Bundesregierung die Bundeswehr in den Kosovo. Der Entscheidungsprozess hierzu führte zur Zerrissenheit den „Grünen“. Im Mai trat Lafontaine Knall auf Fall vom Parteivorsitz und als Finanzminister zurück. Im Juni sackte die SPD sowohl bei der Europawahl auf 30% ab, und verlor auch bei einigen Kommunalwahlen im Bundesgebiet. Im September verlor die SPD Lafontaines Hochburg, das Saarland. Es folgten Niederlagen in Brandenburg, Thüringen und Sachsen, wo die SPD mit 11% marginalisiert wurde.

Im Herbst 1999 wendete sich das Blatt plötzlich wieder. Die SPD fasste mit etwas freundlicheren Wirtschaftsdaten Fuß. Aber viel entscheidender war der senkrechte Fall der CDU/CSU in den Umfragen, nachdem eine der gravierendsten Parteispendenaffären in der Geschichte der Bundesrepublik aufgedeckt wurde. Es stellte sich heraus, dass Millionen in schwarzen Kassen beim ehemaligen Schatzmeister der CDU, Walther Leisler

Kiep, und beim hessischen Landesverband versteckt und transferiert wurden. Verantwortlich für diesen Prozess war der ehemalige Landesvorsitzende und Bundesminister Manfred Kanther und halbherzig (obwohl vollmundig „brutalstmögliche“ Offenlegung angekündigt) um Aufklärung bemüht der hessische Ministerpräsident Roland Koch. Es kam noch viel schlimmer, weil Helmut Kohl, nun Ehrenvorsitzender der CDU, sich gesetzwidrig weigerte, die Spendernamen eines Finanzfonds zu nennen, mit dem er jahrelang in der Partei ein Netzwerk von Beziehungen finanziert hatte (vgl. von Alemann 2000). Die SPD profitierte von den Entwicklungen der CDU, und ihre Umfragewerte stiegen.

Die CDU konnte sich zwar im Frühjahr 2000 wieder leicht fangen, als Angela Merkel den CDU-Vorsitz von Wolfgang Schäuble übernahm; dieser hatte sich ebenfalls in Widersprüche verwickelt. Mit dem Frühjahr 2000 begann für die SPD eine ruhigere Phase von fast zwei Jahren in der Wählergunst, da sie unter anderem mit der Steuerreform von Finanzminister Hans Eichel sowie mit dem Management der BSE-Krise Terrain gutmachen konnte. Auch die Landtagswahlen in Nordrhein-Westfalen im Mai 2000, die in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg im März 2001 gingen für die SPD glimpflich aus. Erst gegen Ende 2001 kamen Partei und Koalition wieder in schweres Wasser, als Schröder im November 2001 die Vertrauensfrage im Bundestag stellte, um seine Mehrheit zum Bundeswehreinsetz in Afghanistan zu sichern.

Wenig später bei der Bürgerschaftswahl in Hamburg verlor die SPD ihre langjährige Hochburg an ein Bündnis von CDU, FDP und der spektakulär erfolgreichen Schill-Partei. So ging der Vorsprung der SPD zu Beginn des Wahljahres 2002 wieder verloren – kein guter Ausgangspunkt für den Wahlkampf, der spätestens begann, als die K-(Kandidaten-)Frage bei der CDU/CSU am 11.1.2002 zwischen Angela Merkel und Edmund Stoiber zugunsten des letzteren entschieden worden war.

3. Wahlkampfstrategien und -verlauf

Wahlkampf war in Deutschland nie beliebt – wie die Parteien selber, die ihn führen. Als Schlamm-schlacht wird er perhorresziert. Mit keinem Argument kann man das Handeln eines Politikers

einfacher denunzieren als damit: „Das ist ja purer Wahlkampf.“ Eines der beliebtesten Themen der Wahlkämpfe ist deshalb der Wahlkampf selber. Das ist allerdings keine deutsche Spezialität. Wenn in den USA ein Politiker im Wahlkampf die Wähler seines eigenen Wahlkreises besonders beschert, dann nennen das die Medien „politics of the pork barrel“. Das heisst auf Deutsch „Politik für den Schweinetrog“ und klingt auch nicht gerade staatstragend.

Erst in jüngster Zeit hat sich eine professionelle Politikberatungsszene auch in Deutschland entwickelt, die Wahlkämpfe managed und kühl analysiert (vgl. Althaus 2001; Althaus/Cecere 2003 oder Römmele 2002). Auch wenn diese „Szene“ noch nicht im Entferntesten an die blühende Wahlkampfindustrie in den USA heranreichen kann (vgl. von Alemann 1997), so ist doch der fast kulturkritische Ekel, mit der das deutsche Bürgertum Wahlkämpfe zu betrachten pflegte, eher rückläufig. Das sportliche Wettbewerbselement des amerikanischen „horse-race“ ist in Deutschland gerade in Internetwahlkämpfen bei den unabhängigen Portalen deutlich zu spüren (Gellner/Strohmeier 2002).

Insgesamt kann man konstatieren, dass der Wahlkampf weder von den beiden Spitzenkandidaten, noch von den Büchsenspannern dahinter oder der Medienöffentlichkeit als schmutziger Krieg geführt wurde. Nachdem anfängliche Versuche durch die SPD-Kampa, Stoiber in die rechte reaktionäre Ecke zu stellen und ein Anti-Strauss-Wahlkampf-Revival zu inszenieren, ins Leere liefen, ging es insgesamt doch recht gesittet zu.

Die Dramaturgie jedes Wahlkampfes kennt die Abfolge von Phasen: Der erste Akt ist die *Programmphase* schon im beträchtlichen Vorfeld; der zweite Akt ist die *Kandidatennominierung*, in der nicht nur das Spitzenpersonal, sondern auch die Landeslisten und Wahlkreiskandidaten bestimmt werden; im dritten Akt werden die *politischen Themen* formuliert und in griffige Slogans gegossen; der vierte Akt sieht die *Mobilisierung* der eigenen Anhängerschaft vor, die trotz schrumpfender Stammwählerschaft immer noch einen wichtigen Motivationsschub bringen muss; und erst am Ende dieses Aktes folgt dann die finale *heiße Phase* vier bis sechs Wochen vor der Wahl, wo es unmittelbar darum geht, auch die letzten Unentschlossenen noch zu überzeugen (vgl. von

Alemann 2003). Lassen wir den SPD-Wahlkampf in diesen vier Akten über die Bühne gehen, und versetzen wir uns dabei in die bequeme Lage des Theaterkritikers.

3.1 Das Wahlprogramm

Die SPD war seit ihrem Gothaer Programm 1875 bis zu ihrem legendären Godesberger Programm 1959 immer auch eine Programmpartei. Aber das scheint lange her zu sein. Das derzeitige „Berliner“ Grundsatzprogramm der SPD von 1998 gilt weiterhin, obwohl es im Jahr des deutschen Umbruchs und des weltpolitischen Epochenwandels beschlossen wurde, den es natürlich in keiner Weise vorausgeahnt hatte. Seit Jahren werkelt eine Grundsatzprogrammkommission vor sich hin, die aber kaum voran zu kommen scheint. Es interessiert diese Partei, die oft jahrelang um Programmsätze bis in Ortsvereinsversammlungen gerungen hatte, anscheinend auch nicht sonderlich.

In diesem Wahlkampf war jedenfalls programmatisch im Grundsatz wenig Spektakuläres zu vermelden. Es war vom Parteiprogramm so wenig die Rede wie vom Wahlprogramm. Das lag sicher auch am Kandidaten Schröder, der nie viel von Programmen gehalten hatte, um so mehr von Pragmatismus. „Ich oder der“ (Spiegel 38/2002 vom 16.9.2002) war kurzfristig seine Devise, das Duell seine bevorzugte Disziplin.

Nach der Landtagswahl in Sachsen-Anhalt am 21. April 2002, bei der das Magdeburger Modell einer SPD-Minderheitsregierung mit Unterstützung der PDS mit Pauken und Trompeten unterging, wurde das Wahlprogramm vorgestellt. Die SPD hatte gerade 16% verloren, die FDP zog wieder mit beachtlichen 13% in den Landtag ein: Desaströser konnte man kaum scheitern. Das Programm mit dem Titel „Erneuerung und Zusammenhalt – wir in Deutschland“ stand für Schröders Neue Mitte. Highlights waren wirtschaftlicher Aufschwung (z.B. Mittelstandsförderung), Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (z.B. Neuordnung der Bundesanstalt für Arbeit, geringfügige Beschäftigungsverhältnisse), Bildungspolitik (z.B. Ganztagschulen als Antwort auf das PISA-Desaster, Hochschulautonomie), soziale Sicherung (Weiterentwicklung der betrieblichen und privaten Altersvorsorge, Gesundheitsreform, Riester-Rente) und innere

Sicherheit (Zuwanderungsgesetz, Terrorismusbekämpfung, Korruptionsregister). Aber trotz dieses Katalogs guter Vorsätze: „Das Programm enthielt nur vage Aussagen über die künftige Arbeitsmarkt- und Wirtschaftspolitik und enttäuschte daher diejenigen, die endlich ein mutiges Reformkonzept erwartet hatten“ (Stöss/Neugebauer 2002: 26).

Überdeckt wurden die programmatischen Anstrengungen von konkreten politischen Konzepten und Konjunkturen. Inhaltlich dominierten hier die Vorschläge der „Hartz-Kommission“ die wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischen Debatten. Die Kommission war ursprünglich nur zur Reform der Bundesanstalt für Arbeit nach einem kritischen Bundesrechnungshofbericht im Frühjahr 2002 kurzfristig eingesetzt worden, um die Arbeitsvermittlung effizienter zu gestalten. Sie gewann aber immer größeres Eigengewicht, so dass sich Schröder schließlich verbürgte, ihre Ergebnisse „1:1“ umzusetzen.

In vielen Einzelmaßnahmen mit griffigen Begriffen („Ich-AG“ oder „JobFloater“) sollte das ehrgeizige Ziel erreicht werden, binnen drei Jahren die Massenarbeitslosigkeit zu halbieren. Ein riskantes Ziel. Konnte doch die Opposition dem Kanzler permanent vorhalten, sein eigenes Versprechen, die Arbeitslosigkeit auf 3,5 Millionen in der zu Ende gehenden Legislaturperiode zu reduzieren, nicht eingelöst zu haben. Jedenfalls stand die Wahlprogrammatische nicht mehr so stark wie noch 1998 austariert unter dem Doppelmotto „Innovation und Gerechtigkeit“, sondern eindeutig prononcierter unter der Modernisierungsdevise von Effizienz, Wachstum und Eigeninitiative.

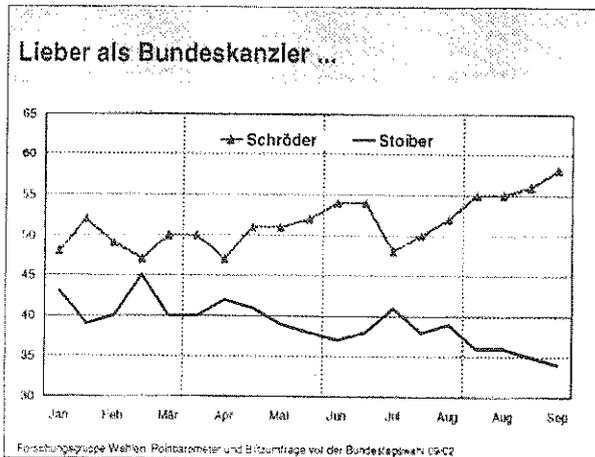
3.2 Die Kandidatenlage

Während die SPD im Wahlkampf 1998 einen Kandidatenkontest zwischen Schröder und Lafontaine – unfreiwillig/freiwillig – in Szene gesetzt hatte, der sich im Nachhinein sogar als medienwirksam herausstellte, existierte diesmal eine K-Frage nur bei der CDU/CSU.

Die internen Auseinandersetzungen zwischen CDU und CSU um Angela Merkel oder Edmund Stoiber als Herausforderer des Kanzlers erwiesen sich für Schröder als recht bequem. So konnte er sich um die Jahreswende 2001/2002 zunächst weiterhin auf seinem Popularitätspolster ausruhen. Allerdings lag seine Partei beunruhigend weit in

den allgemeinen Umfragen und in den speziellen Kompetenzwerten zurück.

Abb. 2: Popularitätswerte Schröder/Stoiber 2002, (aus: Forschungsgruppe Wahlen 2002: 34).



Für Schröder und seine Berater erschien Stoiber als Lieblingskontrahent. Angela Merkel wäre als Gegnerin viel schwerer auszurechnen gewesen: als Frau, als Ostdeutsche, als immer noch relativ neues Gesicht. Da konnte Beißhemmung aufkommen. Bei Edmund Stoiber dagegen, meinte man zu wissen, woran man war. Der hatte ja schon 1980 als Staatskanzleichef von Franz-Josef Strauß dessen vergebliche Kanzlerkandidatur gemanagt. Ein strammrechter Bayer aus München, der gern im Loden Trachtenkapellen dirigiert, da konnten leicht bundesweite Ressentiments geweckt werden – wie gegen Bayern München. Also versuchten einige SPD-Wahlkämpfer gleich siegessicher wie seinerzeit gegen Strauß zu mobilisieren („Stopp Stoiber“). Und sie mussten schnell zu ihrer großen Verwunderung lernen, dass Stoiber nicht daran dachte, in diese rechte Abseitsfalle zu laufen. Er stellte sich vielmehr gemeinsam mit Merkel in der Mitte auf und versuchte, Schröder auf dessen von ihm okkupierten Terrain zu bekämpfen.

Kurz vor der Wahl präferierten schließlich 58% der Deutschen Gerhard Schröder als Bundeskanzler gegenüber nur 34% für Edmund Stoiber (Forschungsgruppe Wahlen 2002: 34) – klarer geht es kaum. Nur wählen konnten die Bürger den Kanzler nicht, sondern mit ihren zwei Stimmen lediglich den Wahlkreiskandidaten und die Parteiliste bestimmen. Die Personalisierung der Wahlkämpfe

stieß also an deutliche Grenzen, nicht zuletzt an die des Wahlrechts.

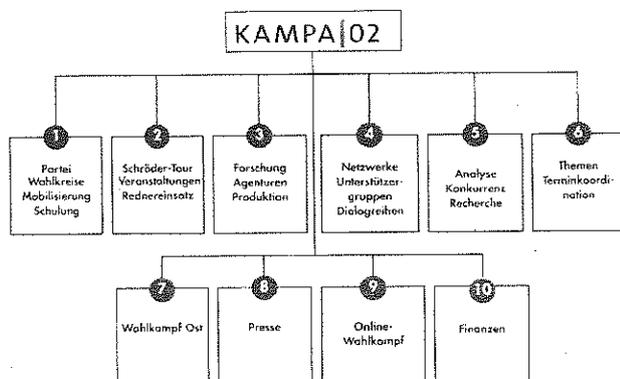
Schon etwas weniger eindeutig gegenüber dem Medienwahlkampf ist die Personalisierung der allgemeinen Wahlkampfführung, wie Brettschneider (2002) in seinem Vergleich von USA, Großbritannien und Bundesrepublik für Ende der 90er Jahre konstatiert. Hier hat sich allerdings mit der Bundestagswahl 2002 doch ein deutlicher Schritt in Richtung Amerikanisierung getan. Trotz der Personalisierung von Medienwahlkampf und Wahlkampfführung der Parteien ist schließlich drittens das „Phantom, Personalisierung des Wählerverhaltens“ (Brettschneider 2002: 206ff.) am wenigsten weit fortgeschritten. Anders wäre die Diskrepanz zwischen Schröders Umfrageführung und dem knappen Zittersieg der SPD auch nicht zu erklären. Brettschneiders Schlussfolgerung ist sicher zuzustimmen: „Kandidaten sind also wichtig, auch wenn ihre Bedeutung oft überschätzt wird. Und: Wähler, die ihre Stimmabgabe an Kandidaten orientieren, sind nicht zwangsläufig unpolitisch. Die Frage, ob Themen oder Kandidaten für die Wahlentscheidung wichtiger sind, führt in eine Sackgasse. Stattdessen sollte gefragt werden, wie groß der Anteil einer Partei und wie groß der Anteil ihres Kandidaten am Wahlerfolg ist“ (Brettschneider 2002: 220).

3.3 Die thematische Inszenierung: Kampa, die Zweite

In Programmen und in Personen erschöpfen sich die Hauptaspekte eines Wahlkampfes aber nicht, sondern es müssen auch die Themen, die „Issues“ wirkungsvoll inszeniert werden. Für die Wahlkampagne formte die SPD erneut ein Team, das außerhalb des Parteihauses mit Parteimitarbeitern, Experten aus Werbung, Mediaplanung, Eventmarketing und Meinungsforschung zusammenarbeitete. Geleitet wurde die „Kampa 02“ wieder von Bundesgeschäftsführer Matthias Machnig, der auch die erfolgreiche Kampa 1998 verantwortet hatte.

Die Kampa 02 bildete zehn organisatorische und inhaltliche Schwerpunkte:

Abb. 3: Organisation der Kampa (aus: Wahlkampfhandbuch der SPD 2002: 41)



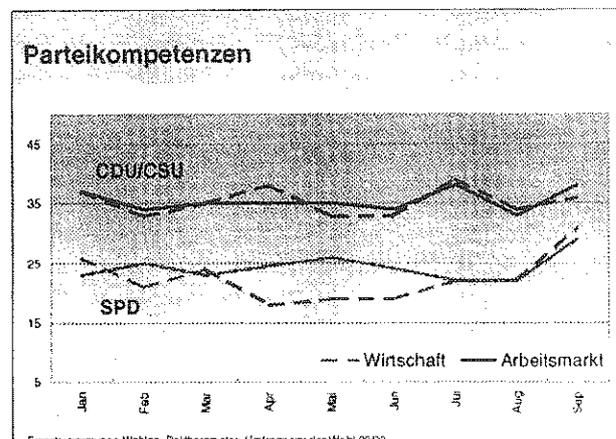
Die Kampa 02 (SPD-Parteivorstand 2002: 31) baute auf folgenden „Grundprinzipien sozialdemokratischer Politik“ auf:

- „Sozialdemokratische Politik basiert auf den Grundwerten Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.
- Sozialdemokratische Politik verbindet Modernisierung mit sozialer Verantwortung und gesellschaftlichem Zusammenhalt (Sicherheit im Wandel).
- Sozialdemokratische Politik verfolgt einen konsequenten Kurs der Mitte, sucht einen breiten gesellschaftlichen Konsens und verbindet diesen mit klarer politischer Führung“.

Die Gesamtstrategie basierte nach Andreas Helle (2003: 34f.), einem Mitglied der Kampa 02, auf fünf Elementen:

1. Gerhard Schröder ist der Kanzler der Mitte.
2. Die SPD ist die Partei, die am besten das Lebensgefühl der Mitte repräsentiert.
3. Die Regierung hat erfolgreich begonnen, Deutschland zu erneuern, ohne den Zusammenhalt des Landes und soziale Gerechtigkeiten zu gefährden.
4. Die Union besitzt einen Kandidaten ohne Format und verfolgt rückwärtsgewandte, gescheiterte Konzepte“.
5. Schwarz-Gelb steht für eine Politik der sozialen Schiefelage.

Abb. 4: Parteikompetenzen CDU/CSU und SPD in Wirtschafts- und Arbeitsmarkt (aus Forschungsgruppe Wahlen 2002: 48)



Auch unmittelbar vor der Wahl, als viele Beobachter meinten, der Wähler schaue nur auf Fragen wie erfolgreiches Flutmanagement, Krieg und Frieden oder Möllemanns Populismus-Eskapaden, dominierte als „wichtigstes Problem in Deutschland“ Arbeitslosigkeit (82%) und dann erst weit abgeschlagen Wirtschaft (15%), Terror/Krieg (15%), Ausländer/Asyl (9%) und Bildung (7%) (Forschungsgruppe Wahlen 2002: 40). Stoiber, in Kenntnis solcher Umfragen, hatte den alten Spruch von Bill Clinton inhaliert: „It’s the economy, stupid!“ und setzte beharrlich auf Wirtschaft und Arbeit, was die Wahl aber dann doch offensichtlich nicht entschied.

Aber ob die Kampa 02 das Zentrum der SPD-Kampagne formte, wie es ihrem Selbstbild entsprang, bleibt fraglich. Denn die Situation war gegenüber 1998 als Angriff aus der Opposition heraus völlig anders. Folglich konkurrierten drei Führungskreise: das Kanzleramt, die Parteizentrale im Willy-Brandt-Haus und die Kampa. „Dass es hier zu Reibungsverlusten gekommen ist, liegt auf der Hand“ (Lösche 2003: 44). Insbesondere das Kanzleramt und der Kanzler selbst ließen sich keine Sprachregelungen oder *agenda settings* aus der Kampa vorgeben. Gerhard Schröder respektierte Matthias Machnig nicht als Macher auf gleicher Augenhöhe, wie er 1998 seinen Berater Bodo Hombach anerkannt hatte.

Insbesondere wurde die Strategie vom Kanzleramt nicht übernommen, Stoiber in die rechte Ecke zu verorten und damit die Wahl als Lagerwahlkampf

zu polarisieren. Denn prompt tat der CDU-Kandidat der SPD den Gefallen nicht, sich rechts zu exponieren. Im Gegenteil: Er gab sich staatsmännisch und kopierte seinerseits die SPD-Strategie von 1998.

Führende Kampa-Kämpen hatten noch lange nach der Wahl kein Einsehen, sondern resümierten das Ergebnis so: „Die CDU/CSU hat die strukturelle Mehrheitsfähigkeit verloren. (...) Die Wahl 2002 war insofern eine Richtungswahl, als sie den seitengescheiterten Vertretern einer verbindlichen, konservativ-nationalgedeutete(n) Leitkultur der Blasmusik mitteilte, dass sie keine Mehrheit mehr im Lande besitzen“ (Helle 2003: 36). Ein erstaunliches Fazit, denn wenige Wochen nach der Wahl war die SPD in den Umfragen unter 30% abgestürzt, und die CDU gewann wenige Monate später die Landtagswahlen von Hessen und Niedersachsen mit knapp 50% der Stimmen. So schnell kann man eine strukturelle Mehrheitsfähigkeit zurückgewinnen.

3.4 Die Mobilisierung: Stammwähler halten, Wechselwähler holen!

Der vierte Akt einer Wahlkampagne nach Programm, Personen und politischen Themen verlangt nach Mobilisierung. Alle Parteien haben gelernt, dass dies in Zeiten explodierender Volatilität des Elektorats der Schlüssel zum Erfolg ist. So erinnert auch das Wahlkampfhandbuch 2002 der SPD (SPD-Parteivorstand 2002: 26) die eigenen Wahlkämpfer eindringlich: „Alle vorliegenden Untersuchungen sind sich einig:

- Die Wählerschaft ist noch beweglicher geworden.
- Die Parteibindungen haben sich weiter gelockert.
- Die Bereitschaft, sich an Wahlen zu beteiligen, ist zurückhaltender geworden.
- Diese Feststellungen treffen für die Wahlbeteiligung ist Ostdeutschland noch stärker zu als für die in Westdeutschland.“

Ein Problem für die SPD sei das relativ hohe Durchschnittsalter der Kernwähler, knapp die Hälfte sei mindestens 55 Jahre alt, Facharbeiter sind mit fast 30% und Angestellte mit knapp 40% in der Gruppe überrepräsentiert. Die Randwähler seien unsichere Kantonisten, mehr aber noch die 1998 hinzugewonnenen Mitte-Wähler, die jünger

und eher in leitenden Positionen tätig sind. Diese könne man mit den Themen Bildung und Wissenschaft halten. Am schwersten tut man sich damit, die enttäuschten und verunsicherten SPD-Wähler zurück zu gewinnen. „Das Sozialprofil dieser Gruppe weist vor allem un- und angelernte Arbeiter und Facharbeiter auf. Von der SPD erwarten sie vor allem eine sozial gerechte Politik“ (SPD-Parteivorstand 2002: 28).

Damit wird auch schon ein Dilemma deutlich: Die Mittelwähler mussten mit Bildungsthemen, die Abgewanderten mit Sozialpolitik mobilisiert und motiviert werden. Es zeigte sich, dass im heißen Wahlkampffinale keines der beiden Themen das Zugpferd gewesen war.

Der Ablauf der SPD-Kampagne bildete drei Phasen, die allerdings nicht auf dem Reißbrett generalstabsmäßig durch die Kampa geplant waren, sondern sich ad hoc ergeben hatten.

1. Die Anlauf-Phase. Seit der Nominierung von Stoiber zum Gegenkandidaten verlor die SPD kontinuierlich und bedrohlich an Boden in den Umfragen. Stoiber quälte die Bundesregierung mit den Arbeitslosigkeitsdaten und Wirtschaftszahlen, die immer negativer ausfielen. Obwohl sich Stoiber in der Talkshow von Sabine Christiansen am 20.01.2002 um Kopf und Kragen stammelte, machte er Punkt um Punkt mit der Nominierung des erfahrenen Journalisten Michael Spreng als Wahlkampfmanager oder mit einem Monat für Monat nominierten neuen Kandidaten für sein „Kompetenz-Team“. Die SPD dagegen musste sich seit März mit einer Kölner Korruptionsaffäre rumschlagen, die „mitten im Herzen der SPD“ spielte. „Sie zeigt: Genossen können genauso korrupt sein wie Christdemokraten“ (Spiegel 38/2002 vom 19.9.2002: 52). Der Eklat um das Zuwanderungsgesetz im Bundesrat am 22.03.2002 erwies sich als ein Pyrrhussieg für die Bundesregierung, denn sie musste sich Verfassungsbruch vorhalten lassen.

Es entstand Resignation und Defätismus in Nordrhein-Westfalen, dem Kernland der SPD, wo doch die Wahl entschieden werden sollte. Im April ging die Landtagswahl von Sachsen-Anhalt verloren; im Mai war bei weiterhin verheerenden Wirtschaftsdaten der Tiefststand von 31% Zustimmung für die SPD in den Umfragen erreicht. Der Wahlkampf der SPD lief auf Grund.

2. *Die Strategiewechsel-Phase.* Nachdem parteiintern und öffentlich Kritik an der Kampa zugezogen hatte, propagierte der Fraktionschef Müntefering: „Jetzt wird der Helm fester geschnallt.“ Der Kanzler sendete Signale an die Gewerkschaften, an die Stammwähler der eigenen Partei und bekannte sich klar zu Rot-Grün. Auf dem Wahlparteitag der SPD Anfang Juni riss er seine Partei mit und grenzte sich klar ab gegen Konservative und Neoliberale. Auch wenn die Krise um den Rücktritt von Telekomchef Ron Sommer und die mühselige Nachfolgeregelung der Führungsfähigkeit des Kanzlers nicht zum Ruhme reichte, setzte er alles auf das „Hartz-Konzept“ zur Überwindung der Arbeitslosigkeit, was ihm Entlastung in den heiklen Themen schaffte. Obwohl die Fußball-Nationalmannschaft am 20. Juni 2002 in Yokohama das Endspiel um die Weltmeisterschaft gegen Brasilien verlor, konnte Schröder doch mit mehr Ballgefühl vor einem ungeschickt kickenden Stoiber Punkte machen.

Danach lag die SPD im Juli immer noch nur bei 35% in den Umfragen, die CDU/CSU führte mit 43% – wenig sprach für einen Sieg von Rot-Grün.

3. *Die heiße Phase.* Am 18. Juli 2002, drei Monate vor der Wahl, wird Verteidigungsminister Rudolf Scharping, der schon Parteivorsitzender und Kanzlerkandidat gewesen war, von Schröder gefeuert, nach peinlichen Urlaubsfotos im Swimmingpool von Mallorca mit seiner neuen Lebensgefährtin sowie nach dubiosen Kontakten mit dem PR-Berater Moritz Hunzinger.

Anfang August sprach Schröder erstmals vom „deutschen Weg“, mit dem er sich von der Kriegsdrohung der USA gegen den Irak distanzierte. Mitte August bricht eine Hochwasserflut erst über Bayern, dann über Sachsen herein, die Städte und Dörfer bedrohte und überflutete. Der Kanzler handelte rasch, zeigte sich entschlossen vor Ort und versprach schnelle Hilfe, während sein Herausforderer zögerte. Die CDU-Landesregierungen in Sachsen und Sachsen-Anhalt verpassten die Chance der Profilierung, welche seinerzeit Matthias Platzeck als Brandenburgischer Landesminister beim Oder-Hochwasser genutzt hatte.

Die beiden TV-Duelle zwischen Schröder und Stoiber stabilisieren den Aufholtrend des Kanz-

lers. Nach einem Anfangserfolg für Stoiber beim ersten Treffen konnte Schröder in der zweiten Runde den Herausforderer souverän distanzieren. Am 13. September meldet die Deutsche Presse-Agentur: „Eine Woche vor der Bundestagswahl hat die rot-grüne Koalition die Kombination CDU/CSU und FDP in der Wählergunst überholt. Erstmals in diesem Jahr sehen Umfragen SPD und Grüne gemeinsam vor Union und Freidemokraten. Der Vorsprung beträgt – je nach Institut – 1,0 bis 2,5 Prozentpunkte“ (Spiegel 38/2002 vom 16.9.2002: 71).

3.5 Zwischenfazit: Jede Wahl ist ein Unikat

Franz Müntefering soll gesagt haben: „Jede Wahl ist ein Unikat“ (Helle 2003: 33). Das ist nicht ganz originell, denn seit langem gilt diese Weisheit bei erfahrenen Wahlkampfstrategen in den USA, die davor warnen, erfolgreiche Wahlkämpfe zu wiederholen. Das könne nur schief gehen. Genau in diese Falle schien aber zunächst die SPD mit ihrer zweiten Kampa zu tappen, weil man doch vor vier Jahren so erfolgreich war. Die Situation ist immer anders, insbesondere, wenn man statt aus der Opposition aus der Regierung wahlkämpft. Nur gut für die SPD, dass die CDU/CSU-Kampagne spiegelbildlich den selben Fehler machte. Stoiber und seine Berater versuchten anscheinend, die erfolgreiche SPD-Kampagne von 1998 – nicht polarisieren, in die Mitte zielen – zu kopieren. Dies brachte keinen Erfolg.

Aber im Dreieck von Kampa, Parteizentrale und Kanzleramt war eine konsistente Strategie aus einem Guss sowieso nicht durchzuhalten – denn man zog nicht an einem Strang. „Selten gab es in Wahlkämpfen aus den Gliederungen soviel Unmut über und Kritik an der zentralen Wahlkampfleitung des Parteivorstandes wie 2002“, resümiert der SPD-Bundestagsabgeordnete Hans-Peter Bartels (2002: 30) seine Kritik an der Kampa. So richtig Furore gemacht hatte im Wahlkampf kein Logo, kein Schnickschnack, sondern nur ein einziger Aufkleber in Ruhrgebietsdeutsch aus einem SPD-Ortsverein aus Unna: „Ich wähle Doris ihren Mann seine Partei“ (ebd. S. 31, vgl. zur Kritik an der Kampa auch Dürr 2002, Hütt 2003, Fengler/Jun 2003).

Waren denn sonst keine innovativen Aspekte im professionellen SPD-Wahlkampf zu entdecken?

Es gab einen Schwerpunkt im Telefonmarketing, „Rote Busse“ durchquerten die Republik, junge Wahlkampfteams schwärmten aus, und es gab diverse Unterstützungsinitiativen und Wählerkampagnen für „Kulturschaffende“ (sic!), SeniorInnen, SportlerInnen, Polizisten, Feuerwehrleute und Bauarbeiter (so das Wahlkampfhandbuch des SPD-Parteivorstand 2002: 50ff.), die natürlich nicht ganz so spontan und selbstorganisiert waren, wie sie dem Wähler erscheinen sollten, sondern von der Kampa mitorganisiert und mitfinanziert wurden. Allerdings gab es auch örtliche aktive Einzelinitiativen, wie z.B. ein „junges team“ in Düsseldorf, das eine sehr innovative Jungwählerkampagne auf die Beine stellte.

Aber keine dieser Gruppen erreichte so viel Medienecho wie die DGB-Gewerkschaften, die sich wieder für Rot-Grün in die Bresche warfen. Allerdings nicht so massiv wie 1998, wo sie mit 20 Millionen DM Werbeaktionen unterstützt haben sollen. Immerhin gab es auch wieder Anzeigen, beispielsweise in der *Süddeutschen Zeitung* (18.09.2002) und in der *Bild am Sonntag* (15.09.2002), hier unter dem Motto: „Wählt: Arbeit, Gerechtigkeit, Solidarität“ (Fengler/Jun 2003: 194). Aber auch in der Unterstützerszene war der Wahlkampf 2002 nicht so polarisiert, engagiert und aufgeregt wie früher, wo immer wieder die Wahl zur Richtungswahl hochstilisiert worden war.

War wenigstens der Internetwahlkampf neu? Boelter/Cecere (2003) gehen so weit, die Kampagne 2002 als ersten echten Internetwahlkampf in Deutschland zu bezeichnen. Für die Parteien hatte sich das Internet im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2002 zu einem festen Instrument entwickelt und wurde zu einem integrierten Teil der parteipolitischen Kommunikation. In Bezug auf die SPD bot das Internet einerseits die Möglichkeit, die Binnenkommunikation der Partei zu verbessern und auf der anderen Seite die Außendarstellung im Wahlkampf aufzupolieren. Beide Aspekte waren durchaus komplementär zu betrachten, da eine erfolgreiche interne Kommunikation auch Voraussetzung für eine erfolgreiche Außendarstellung ist.

Eine wesentliche Rolle spielte dabei die Etablierung der *Intranets*, mit denen sich ein geschlossene Organisations-, Kommunikations- und Informationssysteme innerhalb der Partei realisieren

ließen, über die dann alle wichtigen Funktionsträger und auch andere Wahlkampfmanager miteinander vernetzt waren. Die Bedeutung des *Intranets* für die SPD lag vor allen Dingen in der Gewinnung von Wechselwählern, während die Bindung von Stammwählern als zweitrangig betrachtet wurde (von Alemann/Marschall 2002: 26f.; von Alemann 2003). Die SPD investierte besonders aktiv: Außer der „Dachmarke“ spd.de gab es zahlreiche Nebenangebote – regierungsprogramm.spd.de, nicht-regierungsfähig.de, gerhard-schroeder.de oder das Mitgliedernetz spd-online.de.

Bemerkenswert ist, dass gerade die politisch Interessierten eine unglaubliche Fülle von Informations- und Propagandaangeboten bekamen, wie es früher undenkbar war. Der Internetauftritt der SPD wurde sowohl von der Fachzeitschrift *Horizont* gelobt als auch vom Wirtschaftsmagazin *Capital* als professionellste Webpräsenz aller Parteien hervorgehoben (Boelter/Cecere 2003: 369). Ob dies allerdings wahlentscheidend war, mag dahingestellt bleiben.

Aber das gilt für alle Instrumente, Aktivitäten, Programme und politischen Inhalte eines Wahlkampfes: Was wirklich gewirkt hat und wie viel, bleibt im Nebel. Die Wirkungsforschung ist (zum Glück) nicht so weit, eine Wahl-(oder Werbebeschützte) Kampagne ausrechenbar erscheinen zu lassen.

4. Das Wahlergebnis

Das Wahlergebnis war denkbar knapp, so knapp, dass Stoiber sich mit der CDU/CSU am Wahlabend vorzeitig aufgrund irreführender Hochrechnungen zum Sieger ausrief. Der Sieg lag dann doch bei Schröder und Rot-Grün, der schließlich dank der Überhangmandate sicherer ausfiel als gedacht. Aber zunächst musste Schröder Fischer und seinen Grünen danken, die durch ihr in dieser Höhe überraschend gutes Ergebnis die Koalition gerettet hatten, und den blau-gelben Liberalen, deren überraschend schwaches Abschneiden einen Erfolg der Opposition vereitelt hatte. Insofern war Schröder mit einem blauen und einem grünen Auge noch einmal davon gekommen.

4.1 Kompetenz von Kandidat und Partei

Der Kanzler konnte während des gesamten Wahlkampfes seinen Amts- aber auch seinen Sympa-

thiebonus vor dem Kandidaten einsetzen und schließlich durchsetzen. Bei den eigenen SPD-Anhängern lag Schröder unangefochten mit 98% vorn, während Stoiber von der eigenen Klientel nur mit 82% präferiert wurde (Forschungsgruppe Wahlen 2002: 34f.). Auch geographisch konnte sich Schröder landesweit an die Spitze setzen. Als Bundeskanzler sahen ihn die ostdeutschen Wähler lieber. Im Vergleich lag Schröder bei 65%, Stoiber hingegen bei 27%. Im Westen sah das Verhältnis mit 65% zu 36% ebenfalls eindeutig aus. Im Norden führte Schröder ähnlich wie im Osten mit 62% zu 30%, und selbst im Süden entschieden sich 52% zu 39% für ihn statt für den bayerischen Ministerpräsidenten (Forschungsgruppe Wahlen 2002: 35).

Abb. 5: Persönliche Eigenschaften der Kanzlerkandidaten und Kompetenzbewertung (aus: Jung/Roth 2002: 13)

Wer ist...?			
	Schröder	Stoiber	kein Unterschied/ weiß nicht
Glaubwürdiger	40	20	39
Sympathischer	63	17	35
eher ein Siegertyp	61	13	26

Wer kann am besten...?			
	Schröder	Stoiber	kein Unterschied/ weiß nicht
Wirtschaftsprobleme lösen	24	33	43
Arbeitsplätze schaffen	18	33	48
Zukünftige Probleme lösen	34	26	39
Dt. Interessen durchsetzen	52	21	27
Regierung führen	42	22	36

Insbesondere bei den persönlichen Eigenschaften waren die deutschen Wähler überzeugt von ihrem Kanzler. Er wurde für doppelt so glaubwürdig und für viermal so sympathisch gehalten und als Siegertyp eingeschätzt. Anders verhielt es sich bei der Sachkompetenz. Stoiber führte bei den beiden zentralen Fragen, wer besser Wirtschaftsprobleme lösen und Arbeitsplätze schaffen kann; Schröder dagegen bei den Fragen, wer Probleme zukünftig besser lösen, deutsche Interessen durchsetzen sowie die Regierung führen kann.

Trotz der Einschränkungen bei der Wirtschaftskompetenz hätte Schröder die Wahlen überlegen gewinnen müssen – wenn die Personalisierung soweit fortgeschritten wäre, wie es die Medien mit Hilfe der Amerikanisierungsthese insinuierten. Aber, wie wir im Verweis auch auf die jüngsten Untersuchungen Brettschneiders (2002) bereits gesehen haben, war dem nicht so. Und die Wähler schienen dies besser zu wissen als die Journalisten. Denn auf die Frage: „Was ist eigentlich für Sie wichtiger: Welche Parteien nach der Bundestagswahl zusammen die Regierung bilden oder wer Bundeskanzler wird?“ antworteten 67% „die Parteien“ und nur 27% „der Bundeskanzler“ sei wichtiger (Roth/Jung 2002: 14).

Vergleicht man die Sachkompetenz der Parteien, sah das Ergebnis sehr gemischt aus. Die CDU/CSU führte bei der Problemlösungskompetenz in Sachen Wirtschaft, Arbeitsplätze, Kriminalitätsbekämpfung, Umwelt und Bildung, aber die SPD wiederum bei Finanzen, Rente, Zukunft, Ost-West-Ausgleich, Familie, Gesundheit, Außenpolitik zu USA und bei Ausländerfragen. Allerdings fiel die Kompetenz der Regierungspartei oft nur knapp aus, und was noch problematischer war: Nicht selten war die Gruppe, die keiner Seite traute oder es nicht wusste, fast gleichgroß oder sogar noch größer.

Abb. 6: Parteikompetenzen (in Prozent) (aus: Roth/Jung 2002: 12)

Welche Partei löst die Probleme im Bereich...am besten?			
	SPD	CDU/CSU	keine/w.n.
Wirtschaft	31	36	29
Arbeitsplätze	29	38	29
Finanzen	37	32	27
Rente	33	28	37
Kriminalität	20	36	37
Umwelt	12	15	17
Zukunft	35	32	28
Angleichung Ost/West	36	26	28
Bildung	30	35	23
Familie	43	30	18
Gesundheit	32	29	30
Außenpolitik USA	40	27	14
Ausländer	35	34	17

Die Flutkatastrophe im Osten hatte sicherlich die Stimmungslage zugunsten der Bundesregierung und des Bundeskanzlers beeinflusst. Von vielen Beobachtern wurde dies als schieres Glück des Kanzlers interpretiert, dass ihm diese Katastrophe vor die Gummistiefel fiel. Allerdings hätten sich genauso die regionalen CDU-Landesminister profilieren können, die diese Chance aber ungenutzt verstreichen ließen.

Ähnlich wurde mit der Irak-Krise argumentiert. Fortune über das Zeitfenster oder zynisches Ausnutzen der deutschen Friedenssehnsucht wurde Schröder vorgeworfen. Dass der Kanzler konstant auch nach der Wahl bei seiner Ablehnung eines Präventivkrieges gegen den Irak blieb, allemal als Alleingang einer kleinen US-geführten Koalition ohne die UN, und er sich damit außenpolitisch nicht isolierte, zeigt allerdings, dass doch wohl mehr dahinter steckte als reine Wahlkampf-taktik.

4.2 Demographie der SPD-Wähler: Wer wählte wen?

Trotz der Polarisierung zum personalisierten Spitzenduell von Schröder und Stoiber, war es keine

hochpolitische Wahl. Denn die *Wahlbeteiligung* sank um 3,1% gegenüber der Wendewahl von 1998, blieb aber mit 79,1% im internationalen Vergleich noch hoch respektabel. Die aggregierte Zahl von moderaten -3,1% Partizipation täuschte aber über kräftige regionale Unterschiede hinweg. Der Süden blieb mit -0,4% nahezu konstant, im Norden fehlten 2,5%, in der Mitte der Bundesrepublik schon 3,8%, und im Osten ging die Beteiligung sogar um dramatische 7,7% zurück. Der SPD wird die Stärke der Wahlbeteiligung im Süden sowie der Rückgang im Norden und der Mitte geschadet, aber die schwache Partizipation im Osten genutzt haben, weil hier die CDU-Vorsprünge abgebaut wurden.

Langfristig hat es in der Geschichte des *geschlechtsspezifischen Wahlverhaltens* einen Wandel gegeben. Zunächst war die CDU/CSU Konrad Adenauers attraktiver für weibliche Wähler, dann gewann Willy Brandt den größeren Wähleranteil bei den Frauen. 1998 war ein Patt bei der Geschlechterwahl. Diesmal wählten die Frauen stärker die SPD, nämlich zu 41%, Männer zu 36%. Das bedeutete einen Verlust bei Männern um 5%, allerdings legte die SPD bei den Frauen im Osten sogar um stolze 9% zu.

Abb. 7: Wahlentscheidung in sozialen Gruppen (aus: Forschungsgruppe Wahlen 2002: 51/56)

	Zweitstimme 2002		
	SPD	CDU/CSU	Andere
Gesamt	38,5	38,5	23
Geschlecht			
Männlich	36	40	24
Weiblich	41	36	23
Alter			
18-29 Jahre	38	33	29
30-44 Jahre	40	34	26
45-59 Jahre	38	40	22
60 und älter	38	45	17

(Fortsetzung auf nächster Seite)

Alter und Geschlecht			
18-29 Jahre Mann	35	36	29
18-29 Jahre Frau	40	30	30
30-44 Jahre Mann	37	37	26
30-44 Jahre Frau	42	32	26
45-59 Jahre Mann	37	40	23
45-59 Jahre Frau	39	39	22
60 und älter Mann	35	48	17
60 und älter Frau	41	43	16
Berufstätig			
Berufstätig	37	38	25
Rentner	40	44	16
In Ausbildung	38	28	34
Arbeitslos	41	27	32
Berufsgruppe			
Arbeiter	44	37	19
Angestellte	41	35	23
Beamte	33	41	26
Selbständige	21	51	28
Landwirte	19	66	15
Gewerksch. Mitgl.			
Ja	51	27	22
Nein	36	41	23
Arbeiter + Gewerksch.			
Gew.-Mitglied	54	28	18
kein Mitglied	40	41	19
Angest. + Gewerksch.			
Gew.-Mitglied	56	20	24
kein Mitglied	38	38	24

In der Altersstruktur unterschied sich, wie schon 1998, auch bei der Bundestagswahl 2002 die SPD-Wählerschaft kaum von der Gesamtheit der Bürger. In allen Altersgruppen erreichte die SPD

durchschnittlich 38% der Stimmen, nur bei den 30- bis 40-Jährigen war sie mit 40% leicht überrepräsentiert. Verluste von 5% erreichte sie bei den 45- bis 60-Jährigen; im Osten hatte sie überdurchschnittlichen Erfolg bei unter 30-Jährigen mit 11% Zuwachs. Kombiniert man Alter mit Geschlecht, so erlitt die SPD bei den 29- bis 44-Jährigen und bei den 45- bis 59-Jährigen Männern mit -6% die größten Verluste, bei den Frauen der zweiten Gruppe auch noch um -5%. Mögen auch die Mitglieder der SPD immer älter werden und manche Ortsvereine langsam vergreisen, die SPD-Wählerschaft unterliegt noch nicht diesem Trend der Überalterung.

Bei den Berufsgruppen musste die SPD schwere Einbußen bei ihrer alten Wählerklientel, den Arbeitern, hinnehmen. Hatten 1994 im Westen noch 55% der Arbeiter SPD gewählt, so waren es 1998 noch 53%, diesmal aber nur noch 44%. Im Osten konnte die SPD bei den Arbeitern noch leicht zulegen, der Vorsprung der CDU, der 25% bei der ersten gesamtdeutschen Wahl betragen hatte, ist nun eingeschmolzen. Auch beim harten Kern, den gewerkschaftlich organisierten Arbeitern, kommt die SPD noch auf 54%, das sind allerdings 7% weniger als 1998. Bei den Gewerkschaften im Angestelltenbereich legte die SPD sogar 3% zu.

Trotz aller gelockerten Milieubindungen, die durch Milieuschwächen im Osten noch verstärkt wird, üben die beiden Faktoren Arbeit und Kirchenbindung immer noch starken Einfluss auf die Wahlentscheidung aus. Die SPD blieb weiterhin mit 30% bei katholischen Wählern unterrepräsentiert, umgekehrt wird sie favorisiert bei protestantischen mit 44% und auch bei den Konfessionslosen mit 40%. Beim harten Kern der häufigen katholischen Kirchgänger im Westen schnitt die SPD mit 16% noch schwächer ab als 1998 (20%).

Beim Bildungsgrad lag die SPD bei Wählern mit Hauptschulabschluss bei 44%, bei Mittlerer Reife war sie mit 37% überrepräsentiert, bei der Hochschulreife lag sie mit 38% im Schnitt, und bei den Wählern mit Hochschulabschluss war sie mit 38% deutlich untervertreten. Dies hing natürlich auch mit der Sozialstruktur ihrer Wähler, nämlich der Überrepräsentation der Arbeiterschaft, zusammen.

4.3 Regionales Gefälle: Rückkehr der Wahlgeographie?

Die Wahlgeographie des Franzosen André Siegfried (zuerst 1913) gehört zu den ehrwürdigsten Ansätzen der Wahlforschung. Sein an sich plausibles Verfahren, das heute noch mit der kartographischen Erfassung der Hochburgen der Parteien oder der gewonnenen Wahlkreise fortgesetzt wird, führte aber auch zu skurrilen Befunden. So stellte er das „Gesetz“ auf, dass in Höhenlagen über 1000 Meter die Bevölkerung traditionell rechts, in niederen Lagen unter 300 Meter beständig links wähle (vgl. Bürklin/Klein 1998: 26). Aber hat Siegfried nicht immer noch recht? Im flachen Norden (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Niedersachsen) hatte die SPD 2002 mit 46,1% gut abgeschnitten, die CSU gewann dagegen im hohen Bayern mit 58,5% (vgl. Schultze 2002). Obwohl Höhenlage und Wahlverhalten statistisch klar korrelieren, führt aber die dünne Höhenluft nicht direkt zum konservativ wählen, sondern die sich dahinter versteckenden Drittvariablen: Sozialstruktur und Religion. Langfristige Traditionen differieren zwischen Nord und Süd und damit auch zwischen Ebene und Gebirge.

Das altbekannte Nord-Süd-Gefälle des Wählerverhaltens wurde natürlich durch die Kandidatenkonstellation noch verschärft: Der norddeutsche Schröder gegen den süddeutschen Stoiber. Außerdem existierte ein noch wichtigeres, nämlich das Ost-West-Gefälle. Allerdings verringerten sich hier die Unterschiede (Neugebauer/Stöss 2002: 41). Die SPD verlor in allen westlichen Bundesländern. Immerhin überschritt sie aber noch in neun Bundesländern die 40%-Marke, in weiteren sechs blieb sie über 30%. Bayern bildete das SPD-Schlusslicht mit 26,1%. Trotz gewisser Ost-West-Angleichungen blieben die Wähler der neuen Bundesländer aber besonders wählerisch, weil sie von Tradition, Konfession und Sozialstruktur her weniger parteipolitisch gebunden sind. Sie sind gouvernementalistischer orientiert, erwarten vom Staat mehr Interventionen und Fürsorge. Davon konnte die SPD profitieren. Ob sie aber dort dauerhaft die PDS beerbt und zur Hegemonialpartei wird – zur CSU des Ostens – das dürfte angesichts der starken Volatilität doch fraglich sein (vgl. Arzheimer/Falter 2002: 35).

4.4 Zwischenfazit 02

Das Wahlergebnis 2002 ist geprägt von einem starken Nord-Süd-Gefälle. Der Kanzlerkandidat konnte natürlich sein Stammland Bayern erobern und auch in Baden-Württemberg punkten. Die SPD dagegen konnte überdurchschnittliche Gewinne in ostdeutschen Bundesländern einfahren und sich auch noch in ihrem Stammland Nordrhein-Westfalen mit 43% einigermaßen stabilisieren. Die eigentliche Entscheidung führten aber die drei kleineren Parteien herbei. Für die Koalition errangen die Grünen die entscheidenden Pluspunkte, sicherlich begünstigt durch die überragende Popularität von Außenminister Joschka Fischer. Für die Opposition blieb der vorgesehene liberale Regierungspartner weit hinter den hochgesteckten Erwartungen von 18% zurück, die noch nicht einmal zur Hälfte erreicht wurden. Die FPD wurde auch von den Grünen als drittstärkste Partei distanziert. Insofern sind die Liberalen die eigentlichen Wahlverlierer. Aber auch die PDS erleichterte der SPD die Verteidigung der Regierungsbildung, weil sie knapp ein drittes Direktmandat verfehlte und nun im Bundestag nur noch mit zwei übrigen Direktkandidaten vertreten ist. Gerade im Osten hat die PDS viele Stimmen an die SPD abgeben müssen.

Die SPD konnte sich knapp als stärkste Partei behaupten, aber sie hat kein überragendes Ergebnis erzielt und verfehlte mit 38,5% um über zwei Prozent ihr Resultat von 1998. Der Kanzlerbonus von Schröder hat also nur ganz knapp gegriffen. Die SPD fällt damit in die Wahlergebnisse der 80er und 90er Jahre zurück. Der Wähler verspürte nach einer Legislaturperiode noch keine wirkliche Wechselstimmung. Trotz schlechter Wirtschaftsdaten konnte die Stärke der Exekutive bei der Flutkatastrophe und bei der außenpolitischen Profilierung gegen die Kriegsstrategie der USA noch größere Verluste eindämmen.

5. Probleme und Perspektiven nach der Wahl

5.1 Regierungsbildung: kein guter Stern

In der Wahlnacht war nach einigem Zittern dann doch alles klar: Rot-Grün regiert weiter. Hatte Schröder noch 1998 alle möglichen Trümpfe in der Hand, da er rechnerisch mit jeder anderen Fraktion hätte regieren können, so blieb diesmal keine Alternative. Das war auch der Öffentlichkeit

plausibel, schließlich hatten Schröder und Fischer zunehmend solidarisch Seite an Seite gekämpft.

Die Koalitionsverhandlungen begannen am 30. September 2002 unter keinen guten Auspizien. Die Führungen von SPD und Grünen schlossen Steuererhöhungen kategorisch aus, wie schon im Wahlkampf verkündet. Dennoch wurden sie immer wieder von verschiedenen Parteigliederungen und Politikern in die Debatte eingebracht. Umstritten waren daneben die Zuständigkeiten für die Energiepolitik, die von den Grünen in Frage gestellt wurden, die Wehrpflicht sowie die gesamte Sozialpolitik, hier besonders Gesundheitspolitik und Rentenfinanzierung. Einig war man sich in der Bildungspolitik, wo die Ganztagschulen massiv ausgebaut werden sollen. Trotz mancher Differenzen wurde der Koalitionsvertrag am 16. Oktober unterzeichnet (*Parlament* 52, Nr. 52-43 vom 21./28. Oktober 2002), ein Koalitionsvertrag, der nichts Überraschendes mehr bot, glitzernde Visionen schon gar nicht.

Überrascht wurde die Öffentlichkeit allerdings von den Personal- und Organisationsentscheidungen für das neue Kabinett. Der Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen, Wolfgang Clement, wurde neuer „Superminister“ für Wirtschaft und Arbeit, die bisherige Gesundheitsministerin Ulla Schmidt erhielt die Rentenversicherung dazu, und in letzter Minute wurde Manfred Stolpe, früher Ministerpräsident von Brandenburg, als Minister für Verkehr, Bau und Aufbau Ost im Kabinett installiert.

Auch vor und nach der Regierungserklärung von Bundeskanzler Schröder gingen die Debatten weiter. Sie wurde als glanzlos und geschäftsmäßig von der breiten Öffentlichkeit kritisiert. Kurz und gut: Der Start der neuen Bundesregierung stand unter keinem guten Stern.

5.2 Der Absturz

Im Winter 2002/2003 spitzte sich die internationale politische Krise um den von den USA angeordneten Krieg gegen den Irak immer weiter zu. Schröder stand zu seiner Kritik an einem einseitigen Präventivkrieg und verschärfte sie noch, so dass er sich dem Vorwurf einer internationalen Isolation von der Opposition und der ihr nahestehenden Medien stellen musste.

Die internationale Wirtschaftslage blieb von der Krise nicht unbeeindruckt und wurde immer schwieriger. Die deutsche Situation wurde dadurch noch prekärer. Die Opposition legte die Finger auf die Wunde und warf der Regierung vor, die tatsächliche Lage im Wahlkampf verschleiert zu haben. Und sie ging noch weiter: Sie zieh die Regierung der vorsätzlichen Lüge und des Wahlbetrugs. Auf dem Parteitag der CDU in Hannover vom 11.11.2002 sprach Angela Merkel von der Lüge vor der Wahl, von Tricks und Täuschungen und zitierte zustimmend die FAZ: „Wenn Wahlbetrug eine Straftat wäre, müsste die Berliner Staatsanwaltschaft gegen die Bundesregierung von Amts wegen ermitteln.“ Der Zeithistoriker und Publizist Arnulf Baring rief in der selben Zeitung die „Bürger auf die Barrikaden!“ (FAZ: vom 09.11.2002): „Die Situation ist reif für einen Aufstand gegen das erstarrte Parteiensystem, ein massenhafter Steuerboykott, passiver und aktiver Widerstand, empörte Revolten liegen in der Luft.“

Obwohl liberale Medien angesichts solch überzogener Aufregung zur Vernunft mahnten, wurde ein Untersuchungsausschuss des Bundestages zum „Wahlbetrug“ eingerichtet. Trotz der Schärfe der Vorhaltungen, die auch davon motiviert erschienen, dass die CDU/CSU sich um den sicheren Sieg gebracht sah und die Niederlage nicht akzeptieren wollte, blieb die Diskussion nicht ohne Rückwirkungen auf die Bundesregierung und die SPD. Beide stürzten in den Umfragen von Monat zu Monat mehr und mehr ins Bodenlose. Natürlich wirkten auch eigene Unentschlossenheit und Konzeptionslosigkeit kräftig daran mit. Allensbach meldete schon im Dezember 2002, bei der „Sonntagsfrage“ sei die SPD auf 26,4% abgesunken, die CDU/CSU auf 47,6% gestiegen (FAZ: vom 18.12.2002). Die Forschungsgruppe Wahlen sah den Tiefpunkt im Februar 2003 mit der SPD bei 30% und der CDU/CSU bei 48% erreicht (SZ: vom 8./9.02.2002).

Die Probe aufs Exempel konnte die SPD am 2. Februar 2003 bei den Landtagswahlen in Hessen und Niedersachsen machen. Hier zählten nicht mehr nur Stimmungen, sondern es wurden die Stimmen gezählt. Der aus dem gleichen Holz geschnitzte Nachfolger Schröders als Ministerpräsident in Niedersachsen, Siegmund Gabriel, erhoffte eine Stabilisierung; die hessische SPD wollte den

Vormarsch des konservativen Hardliners Roland Koch in ihrer alten Hochburg stoppen. Aber es kam ganz anders. In beiden Ländern wurde die SPD geradezu abgestraft. Sie verlor in Hessen zweistellig (-10,3%) und fiel unter die 30-Prozent-Marke. Koch gewann die absolute Mehrheit der Sitze. Und auch Christian Wulff in Niedersachsen verpasste Gabriel ein historisches Debakel: 14,5% Verlust ist das schlechteste Ergebnis in der Geschichte der SPD (Forschungsgruppe Wahlen 2003a und 2003b).

Im März 2003 fasste Schröder wieder etwas Tritt. In der Regierungserklärung vom 14. März 2003, in der er die Agenda 2010 vorstellte, versprach er tief einschneidende Reformen in der Sozialpolitik, die sogleich von der Parteilinken und den Gewerkschaften heftig kritisiert wurden. Ein Sonderparteitag für den Frühsommer wurde eingeräumt. In den Umfragen vom März wiesen die Zahlen für die SPD leicht nach oben (SZ: vom 15./16.3.2003). Ob das einen Trend andeutet, muss offen bleiben.

Angesichts der deutschen und europäischen Politikdebatten im Irak-Konflikt und gravierenden Wirtschaftsprobleme, ist es nicht vermessen, eine insgesamt mindestens so turbulente Legislaturperiode mit Sinuskurven der Umfragen zu prognostizieren, wie es die vergangene gewesen ist.

6. Fazit: Das Unergründliche siegt, das Offensichtliche unterliegt

Schnell abgehakt werden kann im Rückblick die These aus ersten Würdigungen der Wahl, es habe sich eine „strukturelle Mehrheit des linken Lagers“ ergeben (Lohauß 2002), bzw. „Die CDU/CSU hat die strukturelle Mehrheitsfähigkeit verloren“ (Helle 2003: 36). Nicht nur das Umkippen der Umfragen und die Wahlergebnisse in Hessen und Niedersachsen falsifizieren diese kühne These, auch die langfristige Evidenz bürgerlicher Mehrheiten in Deutschland sowie das Anwachsen kurzfristiger Volatilität der Wählerschaft verweisen diese Aussage in linkes Wunschenken. Die Gegenthese lautet: Keines der politischen Lager verfügt noch über strukturelle Mehrheiten. Es geht vielmehr nur noch um punktuelle Erfolge. Konsequenz: „Auch bei der nächsten Bundestagswahl siegt eine ‚Zufallsmehrheit‘“ (Raschke 2003: 24, so auch Leif/Kuleßa 2003).

War der Sieg Schröders nur ein Zufall? Auch diese These ist heftig umstritten. Sicher war die Wahl von Ereignissen geprägt, die nicht planbar waren, insbesondere die Elbeflut und die Irak-Krise. Die meisten Beobachter sind sich aber darin einig, dass zufällige Ereignisse eben richtig genutzt werden müssen (Roth 2002, Probst 2003, Hilmer 2003, Hartenstein/Müller-Hilmer 2002). Zum Politiker gehört nach Machiavelli neben *virtú* als persönlichem Mut die *necessitá* als Einsicht in die Notwendigkeit und schließlich die *fortuna* als Nutzung der glücklichen Gelegenheiten (Lösche 2003: 45; zu Schröders Machiavellismus vgl. a. Walter 2002).

Alle drei Tugenden haben Schröder und ebenso Fischer besser zu nutzen verstanden als Stoiber und sein Team und in einen Punktsieg umgesetzt. Sie waren beweglicher und reagierten schneller auf neue politische Situationen. Sie erkannten ihre Chance und packten zu. Schon vor 2500 Jahren haben der große chinesische Stratege Sun Tsu und seine Kommentatoren dazu das Nötige gesagt: „Angesichts unüberwindbarer Schwierigkeiten ist es unheilvoll, starrsinnig zu sein.“ Und wenig später: „Die innere Verfassung des Formlosen ist unergründlich, während die Verfassung all jener, die eine spezifische Form angenommen haben, offensichtlich ist. Das Unergründliche siegt, das Offensichtliche unterliegt“ (Sun Tsu 2001: 36f.).

Der Ausgang des Duells zwischen Schröder und Stoiber kann ebenso gut mit einem modernen Bild aus der Welt des Sports erklärt werden. Im Wettkampfsport gilt: Wer berechenbar ist, hat schon verloren. Vielleicht war die Geradlinigkeit („kantig, echt, erfolgreich“) Stoibers der beweglichen Opportunität Schröders unterlegen.

Literaturverzeichnis

- Alemann, Ulrich von: Anmerkungen zum US-Wahlkampf 1996. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 28 (1997) 2, S. 346-350.
- Alemann, Ulrich von: Der Wahlsieg der SPD von 1998: Politische Achsenverschiebung oder glücklicher Ausreißer? In: Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998, Opladen 1999, S. 37-62.
- Alemann, Ulrich von: Die Parteien und das Geld. Oder: Sind alle Politiker korrupt? In: Gewerkschaftliche Monatshefte 51 (2/2000), S. 68-77.
- Alemann, Ulrich von: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 3. Auflage 2003.
- Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan: Parteien in der Mediendemokratie – Medien in der Parteiendemokratie, in: dies. (Hrsg.): Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2002, S. 15-41.
- Althaus, Marco (Hrsg.): Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, Münster etc 2001.
- Althaus, Marco/Cecere, Vito (Hrsg.) Kampagne! 2. Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, Münster etc 2003.
- Arzheimer, Kai/Falter, Jürgen W.: Ist der Osten wirklich rot? Das Wahlverhalten der Bundestagswahl 2002 in Ost-West-Perspektive, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 49-50/2002.
- Bartels, Hans-Peter: Mehr Mut zur Politik, in: Berliner Republik 5/2002, S. 29-31.
- Boelter, Dietrich/Cecere, Vito: Online-Campagning 2002. Die Internet-Strategie der SPD, in: Althaus, Marko/Cecere, Vito (Hrsg.): Kampagne! 2. Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, Münster 2003, S. 366-384.
- Brettschneider, Frank: Spitzenkandidaten und Wahlerfolg. Personalisierung – Kompetenz – Parteien. Ein internationaler Vergleich, Wiesbaden 2002.
- Bürklin, Wilhelm/Klein, Markus: Wahlen und Wählerverhalten. Eine Einführung, Opladen 1998.
- Dürr, Tobias: Das Debakel der Imagepolitik, in: Berliner Republik 5/2002, S. 12-16.
- Fengler, Susanne/Jun, Uwe: Kopie der Kampa 98 im neuen Kontext, in: Althaus, Marko/Cecere, Vito (Hrsg.): Kampagne! 2. Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying, Münster 2003, S. 168-198.
- Forschungsgruppe Wahlen: Bundestagswahl. Eine Analyse der Wahl vom 22. September 2002, Berichte Nr. 108, Mannheim 2002.
- Forschungsgruppe Wahlen: Wahl in Niedersachsen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 02. Februar 2003, Berichte Nr. 110, Mannheim 2003a.
- Forschungsgruppe Wahlen: Wahl in Hessen. Eine Analyse der Landtagswahl vom 02. Februar 2003, Berichte Nr. 111, Mannheim 2003b.
- Gellner, Wienand/Strohmeier, Gerd: Parteien in Internetwahlkämpfen, in: von Alemann, Ulrich/Marschall, Stefan: Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2002.
- Hartenstein, Wolfgang/Müller-Hilmer, Rita: Die Bundestagswahl 2002: Neue Themen – neue Allianzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 49-50/2002.
- Helle, Andreas: Kampa 02. Die Strategie der kulturellen Differenz, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16 (2003), S. 33-36.
- Hilmer, Richard: Waren nur Flut und Irak schuld an der Unionsniederlage? Strategien und Praxis in Wahlkampagnen, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16 (2003), S. 80-86.
- Hütt, Hans: Halbgötterdämmerung. Die Inszenierbarkeit der Politik und ihre Grenzen, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16 (2003), S. 100-103.
- Leif, Thomas/Kuleßa, Peter: Bundestagswahl 2002 – Analyse eines Zufalls, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16 (2003), S. 2-5.
- Lösche, Peter: Bemerkungen zum Wahlkampf der SPD, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16 (2003), S. 43-45.
- Lohauß, Peter: Die Niederlage des bürgerlichen Lagers. Über Wählerpotenziale in Deutschland, in: Kommune 2002, Heft 12, S. 5-7.
- Probst, Lothar: „Strukturelle Mehrheit“ des linken Lagers? Das schnelle Ende einer Illusion, in: Kommune 21 (2003), H.2, S. 16-19.

Raschke, Joachim: Zwei Lager, drei Mehrheiten und der regierende Zufall, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen* 16 (2003), S. 14-24.

Römmele, Andrea: Konvergenzen durch professionalisierte Wahlkampfkommunikation? Parteien auf dem Prüfstand, in: Alemann, Ulrich von/Marschall, Stefan (Hrsg.): *Parteien in der Mediendemokratie*, Opladen 2002, S. 328-346.

Roth, Dieter/Jung, Matthias: Ablösung der Regierung vertagt: Eine Analyse der Bundestagswahl 2002, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B* 49-50/2002, S. 3-17.

Siegfried, André: *Tableau politique de la France de L'Ouest sous la IIIe République*, Paris 1913.

Schultze, Rainer-Olaf: Mir san mir. Kleine Wahlgeographie Deutschlands, in: *FAZ* vom 29.11.2002.

SPD-Parteivorstand (Hrsg.): *Kampa 02. Das Wahlkampf-Handbuch 2002*, Berlin o.J. (2002).

Sun Tsu (Sunzi): *Wahrhaft siegt, wer nicht kämpft. Die Kunst des Krieges*, München 2001.

Stöss, Richard/Neugebauer, Gero: *Mit einem blauen Auge davongekommen. Eine Analyse der Bundestagswahl 2002*. (Arbeitshefte aus dem Otto-Stammer-Zentrum, Nr. 4), Berlin 2002.

Walter, Franz: Mut, Verwegenheit und kühner Reformismus, in: *Berliner Republik*, Heft 5/2002, S. 6-12.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wahlabsicht (Projektion) CDU/CSU und SPD zwischen den Bundestagswahlen 1998 und 2002 (aus Stöss/Neugebauer 2002: 9)

Abbildung 2: Popularitätswerte Schröder/Stoiber 2002, (aus: Forschungsgruppe Wahlen 2002: 34).

Abbildung 3: Organisation der Kampa (aus: *Wahlkampfhandbuch der SPD 2002*: 41)

Abbildung 4: Parteikompetenzen CDU/CSU und SPD in Wirtschafts- und Arbeitsmarkt (aus *Forschungsgruppe Wahlen 2002*: 48)

Abbildung. 5: Persönliche Eigenschaften der Kanzlerkandidaten und Kompetenzbewertung (aus: *Jung/Roth 2002*: 13)

Abbildung 6: Parteikompetenzen (in Prozent) (aus: *Roth/Jung 2002*: 12)

Abbildung 7: Wahlentscheidung in sozialen Gruppen (aus: *Forschungsgruppe Wahlen 2002*: 51/56)

Friederike Lange / Sebastian Roßner*

Freiheit - Gleichheit - Fernsehduell

Zum Teilnahmeanspruch politischer Parteien an Fernsehduellen

I. Einleitung

Es liegt in der Konsequenz einer entwickelten, durch die klassische dreigliedrige Gewaltenteilung gesicherten Demokratie, Begrenzungen auch für die „vierte Gewalt“ der Massenmedien zu schaffen. Die Bundesrepublik hat für den Bereich der Presse darauf verzichtet, eine organisatorische und wirtschaftliche Eigenständigkeit der Akteure rechtlich zu sichern. Angesichts der Vielzahl der Akteure auf dem Pressemarkt und ihrer inhaltlichen Vielfalt schien eine solche Intervention entbehrlich. Für den Rundfunkbereich schied der Verzicht auf staatliche Intervention zunächst aus: Einziger Anbieter von Rundfunkprogrammen waren lange Zeit die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten. Somit drängte sich eine Lösung mit organisatorischen und prozeduralen Regelungen innerhalb der Sender zur Sicherung der inhaltlichen Vielfalt der Rundfunkprogramme auf. Für den besonders sensiblen Bereich der politischen Berichterstattung wurden auch inhaltliche, auf Ausgewogenheit gerichtete Vorgaben geschaffen. Dieses System rechtlicher Regelungen lebt für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk fort. Subjektive Rechte vermittelt diese objektive Binnenordnung des Rundfunks aber nicht. Von außen her können die Rundfunkanstalten jedoch mit Gleichbehandlungsansprüchen konfrontiert werden: Den politischen Parteien wird in Art. 21 Abs. 1 GG der Auftrag erteilt, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken. Um dieser Funktion willen genießen die Parteien besondere Rechte, insbesondere können sie sich gemäß Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG gegenüber dem Staat auf das Recht auf Gleichbehandlung berufen.

* Die Autoren sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

Im Vorfeld der letzten Bundestagswahl am 22. September 2002 einigten sich die Rundfunksender ARD, ZDF, RTL und SAT.1 mit den Kontrahenten der beiden großen politischen Parteien SPD und CDU auf die Durchführung zweier Kanzlerduelle kurz vor der Bundestagswahl. Die FDP beehrte die Teilnahme ihres Kanzlerkandidaten Guido Westerwelle an dem von ARD und ZDF geplanten Fernsehduellen¹, blieb aber vor dem VG Köln², dem OVG Münster³ und dem BVerfG⁴ erfolglos.

Trotz der gleichlautenden Entscheidungen der befaßten Gerichte bleiben wichtige verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Fragen ungeklärt. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist als Kammerentscheidung nämlich nicht bindend für andere Gerichte. Verwaltungs- und Oberverwaltungsgerichten ist es daher auch in Zukunft möglich, Anträgen politischer Parteien, die wie die FDP die Teilnahme ihres Spitzenkandidaten Fernsehduellen begehren, stattzugeben⁵.

Ein Teilnahmeanspruch politischer Parteien an Fernsehduellen ist nicht nur politisch brisant, sondern wirft grundlegende verfassungsrechtliche Fragen auf. Dem ersten Anschein nach geht es um eine unauflösliche Kollision zwischen Rundfunkfreiheit auf der einen und Parteiengleichheit auf der anderen Seite. Ein Anspruch auf Teilnahme einer dritten Partei stellte - so scheint es - zwangsläufig ein staatliches Verbot von Fernsehduellen und somit eine Aufhebung der Rundfunkfreiheit dar⁶. Andererseits scheint es bedenklich, daß das

¹ Ein gerichtliches Begehren auf Teilnahme an dem Fernsehduell der Privatsender unterblieb, da die hierzu in der Literatur entwickelten Anspruchsgrundlagen (§§ 41, 42 Abs. 2, 3 RStV, § 5 PartG analog, §§ 826 BGB, 20 Abs. 1 GWB analog, §§ 826, 249 BGB) aufgrund der mangelnden Grundrechtsbindung von Sat.1 und RTL als zu wenig erfolgsversprechend angesehen wurden, s. auch *Sosnitzka*, K&R 2002, 417ff.

² Beschluss des VG Köln vom 19.07.2002 (Az: 6 L 1634/02) (= ZUM 2002, 763).

³ Beschluss des OVG Münster vom 15.08.2002 (Az: 8 B 1444/02) (=NJW 2002, 3417).

⁴ Kammerbeschuß des BVerfG vom 30.08.2002 (2 BvR 1332/02).

⁵ Vgl. die die BVerfG- Rechtsprechung neigierende Rechtsprechung des OVG Münster zum Demonstrationsverbot für Rechtsradikale.

⁶ So Bethge ZUM 2003, 253 (260).

Gebot der Gleichbehandlung der politischen Parteien bei öffentlich-rechtlichen Fernsehduellen, deren enormer wahlwerbender Charakter unbestritten ist, aus Gründen der Rundfunkfreiheit keine Anwendung finden soll. Die öffentliche Gewalt entzöge sich somit unter dem Deckmantel der Grundrechte dem Gleichbehandlungsgebot politischer Parteien.

II. Darstellung der zum Kanzlerduell ergangenen Rechtsprechung

Die FDP beehrte zunächst beim VG Köln einstweiligen Rechtsschutz, um die Teilnahme ihres Vorsitzenden an dem Fernsehduell zu erreichen. Ein Anordnungsanspruch aus § 5 Abs. 1 PartG wurde abgelehnt, da er schon tatbestandlich für eine redaktionell verantwortete Sendung nicht einschlägig sei und darüber hinaus § 5 Abs. 1 PartG auf der Rechtsfolgenreihe nur eine nach der politischen Bedeutung gestufte Gleichbehandlung vorsehe. Eine Nichtteilnahme der FDP an der geplanten Sendung entspreche aufgrund des gegenüber CDU und SPD geringeren Gewichts der FDP somit ohnehin § 5 Abs. 1 PartG. Auch aus Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG ergebe sich nichts anderes, da auch hier kein strengerer Gleichbehandlungsmaßstab gelte als in § 5 Abs. 1 PartG.

Die Beschwerde vor dem OVG Münster blieb gleichfalls erfolglos. Auch das OVG verneinte den Tatbestand des § 5 Abs. 1 PartG und kam folgerichtig zur Anwendung von Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG. Innerhalb dieses parteirechtlichen Gleichheitssatzes genügt dem OVG Münster das redaktionelle Konzept „Duell der aussichtsreichsten Kandidaten für die Wahl zum Bundeskanzler durch den neuen Bundestag“ als Differenzierungsgrund. Es implementiert so die Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG in das Gleichbehandlungsgebot des Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG. Das durch die Rundfunkfreiheit geschützte Differenzierungskriterium selbst wird vom OVG Münster im Wege praktischer Konkordanz seinerseits der Parteigleichheit zugeordnet und für nicht gleichheitswidrig befunden. Dabei spielt der zeitliche Abstand der Sendung zur Wahl in der Argumentation des Gerichts eine entscheidende Rolle: Innerhalb der verbleibenden zwei Wochen sei es der FDP möglich, auf das Fernsehduell publizistisch zu reagieren. Es verbleibe ihr die Chance, in der öffentlichen Wahrnehmung ein

Gegengewicht zur vom Gericht durchaus festgestellten wahlwerbenden Wirkung des Kandidatenduell zu schaffen. Das OVG Münster stellt somit nicht auf das Kanzlerkandidatenduell als Einzelsendung, sondern auf den Inhalt des gesamten Rundfunkprogramms und der Presse ab. Allerdings bleibt offen, inwieweit und unter welchen Bedingungen das OVG Münster ein solches Heranziehen weiterer Kommunikationskanäle zur Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung innerhalb eines bestimmten Programmbestandteils zulassen will. Es besteht jedoch ein Bedürfnis nach einer Begrenzung in dieser Richtung, da der Gleichbehandlungsanspruch politischer Parteien ansonsten nahezu immer leerliefe.

Die Verfassungsbeschwerde verbunden mit dem Antrag auf einstweilige Anordnung der FDP richtete sich gleichfalls auf Teilnahme ihres Vorsitzenden an dem von ARD und ZDF geplanten Fernsehduell. Gerügt wurde eine Verletzung von Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG sowie von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG. Das Bundesverfassungsgericht nahm die Verfassungsbeschwerde nicht nach § 93a BVerfGG zur Entscheidung an, sondern verneinte beide Annahmetatbestände des § 93 a Abs. 2 BVerfGG: Es verwies auf seine ältere Rechtsprechung zur Chancengleichheit der politischen Parteien und verneinte vor diesem Hintergrund die grundsätzliche verfassungsrechtliche Bedeutung der Beschwerde. Dies ist insoweit verwunderlich, als die vom Gericht zitierten Entscheidungen⁷ sich gar nicht mit dem Problem der Teilnahme Dritter an einer als Duell geplanten Sendung befassen, die Frage also nach wie vor der Klärung harret. Dies ist um so mißlicher, als die Prognose zutreffen dürfte, daß sich in Zukunft immer mehr Sendungen dieser Art in den Programmen der Rundfunksender finden werden.

Vor allem aber verneinte das Gericht eine hinreichende Aussicht der Verfassungsbeschwerde auf Erfolg, diese sei somit nicht zur Durchsetzung der als verletzt gerügten Rechte angezeigt. 1990 dagegen, im Vorfeld der Landtagswahlen in Nordrhein Westfalen, hat das Bundesverfassungsgericht im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes dem Teilnahmeanspruch eines Vierten an einer Diskussionsrunde im öffentlich-rechtlichen Fernse-

⁷ BVerfGE 14, 121 (137f.); 24, 300 (354f.); 34, 160 (163f.), 48, 271 (277f.).

hen, zu der nur drei Teilnehmer seitens der veranstaltenden Rundfunkanstalt eingeladen waren, stattgegeben⁸. Ob die mit der Verfassungsbeschwerde der FDP befaßte zweite Kammer des Zweiten Senates von der rechtlichen Auffassung des 1990 befaßten Ersten Senates bezüglich Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG hat abweichen wollen oder ob die Kammer einen rechtlich entscheidenden Unterschied in den Konzeptionen der jeweiligen Sendungen – „Dreierunde der Spitzenkandidaten der Landtagsparteien“ damals, „Duell der aussichtsreichsten Kandidaten für die Wahl zum Bundeskanzler durch den neuen Bundestag“ heute – ausmacht, bleibt unklar. Jedenfalls wurde in dem 1990 angegriffenen Beschluß des OVG Münster⁹ das Konzept „Diskussionsrunde aus Vertretern der Landtagsparteien“ für ein ausreichendes Differenzierungskriterium gehalten. Das Bundesverfassungsgericht kam damals jedenfalls zu einem anderen Ergebnis. Es hielt die Verfassungsbeschwerde zumindest nicht für „offensichtlich unbegründet“ und schloß so eine a limine Abweisung nach § 24 BVerfGG aus. In der Abwägung im Rahmen von § 32 BVerfGG setzte sich dann die Parteiengleichheit als potentiell schwerer betroffenes Rechtsgut gegenüber der Rundfunkfreiheit durch. In der aktuellen Kammerentscheidung dagegen läßt das Gericht das Konzept „Duell der beiden aussichtsreichsten Kandidaten für die Kanzlerwahl im neuen Bundestag“ als Differenzierungsgrund genügen und gelangt so wegen mangelnder Erfolgsaussichten in der Hauptsache nicht mehr zur Abwägung nach § 32 BVerfGG.

III. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die dargestellte Rechtsprechung ist problematisch, weil sie einschlägige verfassungsrechtliche Vorgaben, nämlich den Gleichbehandlungsanspruch der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG, außer Betracht läßt.

1. Art. 21 Abs. 1 i.V.m. 3 Abs. 1 GG als spezieller Gleichheitssatz

Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG verbürgt die Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb. Einer Klärung bedarf jedoch der Inhalt des Anspruchs, soweit er sich auf redaktionell

gestaltete Rundfunksendungen bezieht. Ursprünglich wendete die Rechtsprechung Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG in diesem Bereich nur in der abgeschwächten Form eines bloßen Willkürverbots an¹⁰. Dies wurde mit dem Konflikt mit der Rundfunkfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG begründet, die regelmäßig Vorrang genieße.

Auch ein Teil der Literatur vertritt diese Ansicht¹¹. Ein Verstoß gegen die Chancengleichheit komme danach nur bei Bevorzugungen bzw. Benachteiligungen aus sachfremden Erwägungen in Betracht. Sachfremdheit sei in diesem Kontext gegeben, wenn sich kein nachvollziehbares redaktionelles Konzept für die getroffene Auswahl der Diskutanten finden läßt. Dies dürfte aber so gut wie nie der Fall sein. Dieses Verständnis von Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG als bloßes Willkürverbot kann nicht überzeugen. Denn es verzichtet auf eine wettbewerbsschützende Funktion, der Gleichbehandlungsanspruch läuft weitgehend leer. Zwar ist dieser Meinung zugestehen, daß es ein Wesensmerkmal des allgemeinen Willkürverbots ist, Wertungen der jeweiligen Regelungsmaterie als Differenzierungskriterien in sich aufzunehmen. Danach wären, bezogen auf Teilnahmerechte an Rundfunksendungen, redaktionelle Konzepte zulässige Begründungen für Ungleichbehandlungen. Art. 3 Abs. 1 GG ist jedoch beim Zusammentreffen mit Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG bereits durch Art. 21 Abs. 1 GG strukturiert, sofern es um Verschiedenbehandlungen der Parteien im politischen Wettbewerb geht. Zentraler Begriff dieser Strukturierung ist dabei derjenige der Chancengleichheit. Die Chancengleichheit ist dabei stets auf den jeweiligen Wettbewerb zu beziehen – hier die Bundestagswahl – und beginnt schon in dessen Vorfeld zu wirken¹². Die Chancengleichheit der politischen Parteien erschöpft sich also nicht in der von Art. 38 Abs. 1 S. 1 GG geschützten Gleichheit der Wahl, wird aber inhaltlich durch diese geprägt. Die Gleichheit der Wahl ist strikt und formal, daher ist auch die Chancen-

⁸ BVerfGE 82, 54ff.

⁹ OVG Münster 5 B 1397/90 vom 8. Mai 1990.

¹⁰ BVerwG, Buchholz, 1150 Nr. 4 zu § 5 PartG; OVG Bremen, NVwZ 1985, 670; VGH Kassel, AfP 1983, 488.

¹¹ Vgl. Lackner, Verfassungsrechtliche Probleme von Sendezeiten für Dritte im Rahmen der dualen Rundfunkordnung, 1999, 102ff. m.w.N.

¹² BVerfGE 85, 264 (297).

gleichheit der Parteien im Vorfeld der Wahl strikt und formal zu handhaben¹³. Die Kombination von Art. 3 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 GG wird dadurch in ihrem Charakter einem speziellen Gleichheitssatz ähnlich. Dementsprechend stellt das Bundesverfassungsgericht fest, daß der öffentlichen Gewalt für Verschiedenbehandlungen der Parteien „besonders enge Grenzen“ gezogen seien und ihr „jede verschiedene Behandlung der Parteien verfassungskräftig versagt [sei], die sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen läßt“¹⁴.

Grundsatz ist somit eine formale Gleichbehandlung der politischen Parteien.

2. Rechtfertigung eines Gleichheitsverstößes

a) Knappheit der Ressourcen / Vorgefundene Wettbewerbslage

Für die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung entgegen Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG werden zwei Lösungen diskutiert. Zum einen könne die Notwendigkeit der Lösung eines Ressourcenkonfliktes rechtfertigende Wirkung entfalten¹⁵. So etwa in der Konstellation, über die der VGH Mannheim zu befinden hatte¹⁶:

Im Vorfeld einer Oberbürgermeisterwahl wurde ein sogenanntes Wahlhearing im Fernsehen veranstaltet. Von 38 Kandidaten waren fünf zu der Sendung eingeladen. Einer der nicht berücksichtigten Kandidaten begehrte Teilnahme. Der VGH lehnte das Begehren ab, da eine einstündige Sendung mit 38 Kandidaten nicht den gewünschten Informationswert haben könne, der Sender daher eine Auswahl treffen müsse und hierbei das Kriterium der Erfolgsaussichten für die Wahl ein zulässiger Differenzierungsgrund sei.

In dieser Begründung des VGH Mannheim ist mit dem impliziten Durchgriff auf die vermutlich hinter den Kandidaten stehenden Wähler bereits die zweite in Betracht kommende Lösung angesprochen. Danach stellt der Zuspruch, den eine Partei bei den Wählern genießt, ein von der öf-

fentlichen Gewalt zu berücksichtigendes Differenzierungskriterium dar¹⁷, auch ohne daß ein Konflikt über die Verteilung von Ressourcen zur Verschiedenbehandlung zwänge. Der Staat hat in seinem Verhalten gegenüber den Parteien die *vorgefundene Wettbewerbslage* zu berücksichtigen¹⁸. Da es sich hierbei um eine Schätzung bzw. Prognose der zukünftigen Wahlergebnisse handelt, ist keine streng proportionale Verteilung nach demoskopischen Untersuchungen oder vergangenen Wahlergebnissen vorzunehmen, sondern ein Unsicherheitsfaktor in Richtung auf eine formale Gleichbehandlung der Parteien als Organisationen anzuwenden.

Weiterhin ist zu berücksichtigen, daß die Anwendung von Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG im Vorfeld von Wahlen immer an die zu treffende Wahlentscheidung gekoppelt bleibt. Hier ist die Entscheidung der Wähler in der Bundestagswahl betroffen. Demnach sind nicht die Aussichten der Kandidaten in der bekanntlich vom Bundestag vorzunehmenden Kanzlerwahl, sondern die Wahlchancen der von ihnen repräsentierten *Parteien* bei der Wahl zum Bundestag zu berücksichtigen. Die Bundestagswahl ist keine direkte Bestimmung des Kanzlers durch Mehrheitsentscheid. Vielmehr geht es um die Legitimation des Deutschen Bundestags, der als Forum der Nation über die Wahl des Kanzlers hinaus zu vielfältiger Aufgabenerfüllung verpflichtet ist (vgl. die über die Kanzlerwahl hinausgehende Kurations-, Legislativ-, Kontroll- und Integrationsfunktion des Bundestags). Das Wahlrecht zum Deutschen Bundestag ist weiterhin eine personalisierte Verhältniswahl und folgt nicht den Regeln der Mehrheitswahl. Dies hat ein Vielparteiensystem zur Folge, weswegen Regierungsbildungen regelmäßig nur durch Koalitionsvereinbarung möglich sind. Die Zuspitzung der Bundestagswahl auf zwei Personen entspricht daher nicht dem vom Wahlsystem vorgesehenen Gewicht der „kleinen“ Parteien. Gerade auch den kleinen Parteien kommt als notwendigen Koaliti-

¹³ BVerfGE 85, 264 (297).

¹⁴ BVerfGE 85, 264 (297); 14, 121 (133).

¹⁵ Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21, Rn. 127.

¹⁶ NVwZ-RR 1997, 629f.; vgl. BVerwGE 47, 280 (288ff.) zu Sichtwerbung der Parteien.

¹⁷ Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, S. 133ff.; Koch, ZParl 2002, 694 (713); Morlok, in: Dreier, GG, Art. 21, Rn. 75 und 81.

¹⁸ Vgl. Ipsen, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 35f.; Streinz, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21, Rn. 125ff.; Roellecke, in: Umbach/Clemens GG, Art. 21, Rn. 89.

onspartnern eine wichtige, verfassungsrechtlich bedeutsame Integrations- und Konsensfindungsfunktion zu.

b) Rundfunkfreiheit als kollidierendes Verfassungsrecht

Eine weitere Begrenzung des Gleichbehandlungsanspruchs der politischen Parteien kann aus einer Kollision mit entgegenstehendem Verfassungsrecht folgen. Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sind zugleich grundrechtsberechtigt und -verpflichtet¹⁹. ARD und ZDF wurden geschaffen, um nichtstaatliche, öffentliche Aufgaben zu erfüllen. Ihre Aufgabe besteht gerade darin, rundfunkgrundrechtliche Freiheitssubstanz zu umhegen und gegen staatlichen Zugriff abzuschirmen²⁰. Trotz ihrer partiellen Grundrechtsträgerschaft sind sie Bestandteil der öffentlich-rechtlichen Organisation und erfüllen sogar eine Aufgabe öffentlicher Verwaltung²¹. Sie können sich deshalb nicht der Schranken entledigen, die aus ihrer – wenn gleich staatsfernen – öffentlich-rechtlichen Organisation resultieren und gehören somit dem Kreis der grundrechtsverpflichteten Subjekte an²². Dies gilt insbesondere dann, wenn sie politischen Parteien Sendezeiten vergeben²³.

Daraus ergibt sich folgende verfassungsrechtliche Besonderheit:

Normalerweise kann eine Kollision zwischen einem Gleichheitssatz und einem Freiheitsrecht dadurch ausgeschlossen werden, daß auf die eingreifende, kollisionsverursachende staatliche Maßnahme verzichtet²⁴ oder diese auf alle vom jeweiligen Gleichheitssatz erfaßten Rechtsträger ausgedehnt wird. Dies ist hier nicht der Fall. Denn im Bereich öffentlich-rechtlich verantworteter Rundfunksendungen erfolgt der Gleichheitsver-

stoß durch eine Rundfunkanstalt, deren gleichheitswidriges Verhalten grundsätzlich zugleich in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit fällt: Sowohl das Verbot eines geplanten Fernsehduells als auch die Verpflichtung zur Erweiterung des Teilnehmerkreises auf Vertreter aller dieses begehrenden Parteien stellte nämlich grundsätzlich einen Eingriff in die Rundfunkfreiheit dar. Es ist in diesem Fall also eine Kollision zwischen Gleichheitssatz und Freiheitsrecht denkbar.

aa) Der dienende Charakter der Rundfunkfreiheit

Die Rundfunkfreiheit garantiert ebenso wie die anderen Freiheitsgrundrechte die Achtung eines staatsfreien Raumes durch die öffentliche Gewalt. Sie dient jedoch nicht der persönlichen Entfaltung und Interessenverfolgung der Rundfunkanstalten oder der hinter diesen stehenden natürlichen Personen²⁵. Die Rundfunkfreiheit ist vielmehr gewährleistet, um den freien, aus vielfältigen Quellen sich speisenden Informationsfluß als eine notwendige Voraussetzung für die freie Meinungsbildung der Bürger²⁶ und somit für einen freiheitlichen und demokratischen Staat zu schützen. Die Rundfunkfreiheit hat dienenden Charakter²⁷. Dies gilt insbesondere für den öffentlich-rechtlich organisierten Rundfunk, der in öffentlicher Verantwortung Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt²⁸. Die Freiheit der Rundfunktreibenden ist somit nicht als Selbstzweck, sondern nur als Mittel zur Erreichung der vielfältigen Information des Bürgers geschützt. Sie ist funktional bezogen auf die Notwendigkeiten einer demokratischen Öffentlichkeit. So löst sich auch das scheinbare Paradoxon auf, daß Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG ein im besonderen Maße normgeprägtes Grundrecht ist²⁹, obwohl dieser Artikel gerade auch die Staatsferne des Rundfunks garantiert. Der Rundfunk muß nämlich nicht nur vor Inanspruchnahme von außen, das heißt vor allem staatlicher Lenkung, abgeschirmt werden, vielmehr muß auch seine Bin-

¹⁹ BVerfGE 31, 314 (329); 12, 205 (245f.).

²⁰ Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Band 1, B5, Vor § 11, Rn. 42.

²¹ BVerfGE 12, 205 (246); 31, 314 (322).

²² Hartstein/Ring/Kreile/Dörr/Stettner, Kommentar zum Rundfunkstaatsvertrag, Band 1, B5, Vor § 11, Rn. 42.

²³ BVerfGE 7, 99; 14, 121; 27, 152; 47, 198.

²⁴ Vgl. exemplarisch zur Frage einer Kollision zwischen Art. 4 Abs. 1, 2 GG und Art. 136 Abs. 1, 2 WRV: Morlok in: Dreier, GG, Art. 140 / Art. 136 WRV, Rn. 12.

²⁵ BVerfGE 87, 181 (197).

²⁶ BVerfGE 57, 295 (319f.).

²⁷ BVerfGE 57, 295 (320); 83, 238 (295f., 315); 87, 181 (197); 90, 60 (87); Bethge, in: Sachs, GG, 3. Aufl., 2003, Art. 5, Rn. 92, 93; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 5 Abs. 1, 2, Rn. 81.

²⁸ BVerfGE 31, 314 (329); 12, 205 (245f.).

²⁹ Bethge, VVDStRL 57 (1998), 30.

nenordnung so errichtet werden, daß die Vereinnahmung durch einzelne oder Gruppen von Rundfunktreibenden verhindert wird³⁰. Der Schutzzweck der Rundfunkfreiheit kann somit im Einzelfall ein rechtliches Hineinwirken des Staates in die Rundfunkanstalten erfordern. Das Rundfunkrecht enthält aus diesem Grund eine Fülle von Normen, die durch Aufstellen von Programmgestaltungsgrundsätzen oder prozeduralen Regeln eine Ausgewogenheit insbesondere der politischen Berichterstattung gewährleisten sollen. Demgemäß wird die Rundfunkfreiheit nicht nur als Abwehrrecht, sondern als Garantie mit institutionellem Charakter, das heißt als Bündel von Normen verstanden, die zusammengenommen ein funktionsfähiges Rundfunkwesen sicherstellen sollen. Aus der Perspektive der Rundfunkfreiheit betrachtet, steht auch § 5 Abs. 1 PartG insofern in der Reihe dieser Normen, als er jeder politischen Partei einen Anspruch auf Bereitstellung von Sendezeit für Wahlkampfwerbung gegen einen öffentlich-rechtlichen Sender gibt, der Wahlkampfwerbung einer anderen Partei sendet. § 5 Abs. 1 PartG verwirklicht somit nicht nur einen Teilbereich des Grundsatzes der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb, sondern dient in der beschriebenen Konstellation gleichzeitig auch dem von Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG verfolgten Schutzzweck der freien und vielfältigen Information des Bürgers.

Die Wertentscheidung, welche die Rundfunkfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG darstellt, die normalerweise den Rundfunk vor Inanspruchnahmen durch Akteure der Politik schützt, läuft im Bereich deutlich wahlwerbender Wirkung redaktioneller Sendungen dem Gebot aus Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG parallel, denn es widerspräche dem Informationsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, durch Programmbestandteile mit wahlwerbender Wirkung Wahlergebnisse zu beeinflussen.

bb) Keine Kollision im Bereich der Teilkongruenz

Es gibt somit einen Bereich wahlbeeinflussender Sendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, in dem sich die Wertungen von Rundfunkfreiheit

und Chancengleichheit der Parteien nicht widersprechen.

Politische Berichterstattung würde unter einem dauernden Zwang zur Gleichbehandlung aller politischen Parteien jedoch zur Konturlosigkeit verwischen. Gleichzeitig ist politische Berichterstattung von Art. 5 Abs. 1 GG als ein wesentlicher Bestandteil des an die öffentlich-rechtlichen Sender gerichteten Informationsauftrages geschützt. Der Bereich teilweiser Kongruenz von Rundfunkfreiheit und Chancengleichheit der Parteien ist folglich eng zu begrenzen.

Ausgangspunkt einer solchen Begrenzung ist dabei der Begriff der wahlwerbenden Wirkung einer Sendung. Dieser umfaßt „alle Vorgänge, die mit inhaltlichem Bezug auf eine bevorstehende Wahl den Bürger zur Stimmabgabe für eine bestimmte Partei oder bestimmte Wahlwerber veranlassen können. Wahlwerbend sind folglich auch redaktionell gestaltete Sendungen dann, wenn sie vorsehen oder jedenfalls objektiv ermöglichen, daß Parteivertreter in diesem Sinne die Wahlen beeinflussend auftreten“³¹. Der beschriebene Bereich paralleler Wertungen des politischen Wettbewerbsrechtes und der Rundfunkfreiheit für redaktionelle Sendungen ist in doppelter Hinsicht zu begrenzen:

Es ist zum einen die Absicht der Beeinflussung von Wahlentscheidungen zu fordern. Bloße Nachrichtensendungen scheiden somit mangels wahlwerbender Intention aus.

Zum anderen muß die Sendung in großer zeitlicher Nähe zur Wahl³² stattfinden. Zwei Gesichtspunkte sind hier ausschlaggebend:

Die fragliche Sendung muß in der Wahrnehmung des Wählers die Wahlentscheidung dominieren. Ein als Triumph wahrgenommener „Sieg“ des einen über den anderen Kandidaten vermag eine solche Wirkung zu entfalten. Jedoch ist der Wähler einer Vielfalt medialer Einflüsse ausgesetzt, die ältere Eindrücke überlagern. Die Wirkung eines Kanzlerkandidatenduelle auf den Wähler nimmt mit fortschreitender Zeit rasch ab, neue Eindrücke und Informationen können die Wahlentscheidung in stärkerem Maße beeinflussen.

³⁰ Zum Konzept der binnenpluralistischen Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, GG, Art. 5 Abs. I, II, Rn. 201ff.

³¹ BayVG, BayVBl. 1991, 340.

³² Vgl. BVerfGE 44, 125 (151f.); 63, 230 (244f.).

Weiterhin ist der Aspekt der Reaktionsmöglichkeit politischer Wettbewerber zu berücksichtigen, die nicht an dem Fernsehduell teilgenommen haben. Eine Sendung von überragender Werbewirksamkeit ist unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit um so problematischer, je geringer die Möglichkeit einer Reaktion für die in der Sendung nicht vertretenen politischen Wettbewerber ist. Diese benötigen Zeit, um ihre Positionen in Antwort auf das Fernsehduell zu formulieren und zu publizieren. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die meisten politischen Positionen gegen Ende eines Bundestagswahlkampfes gefunden und ausbuchstabiert sein werden, so daß nur ihre Publikation noch zu leisten ist. Das Erfordernis der zeitlichen Nähe ist somit streng zu handhaben, es wird regelmäßig kein allzu großer Zeitraum bis zu den Wahlen erforderlich sein, um den Bereich teilweiser Kongruenz von Rundfunkfreiheit und Chancengleichheit der Parteien zu verlassen. Welcher Zeitraum im Einzelfall für eine angemessene Reaktion der in der Sendung nicht berücksichtigten Wettbewerber zu fordern ist, hängt von einer nur im Einzelfall zu treffenden Prognose ihrer Möglichkeiten zu medialer Darstellung ihrer politischen Positionen ab³³.

IV. § 5 PartG als Konkretisierung von Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG

Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG findet eine einfachgesetzliche Konkretisierung in § 5 Abs. 1 PartG³⁴.

1. Parteienrecht als Wettbewerbsrecht

§ 5 Abs. 1 PartG stellt einen Teil des Systems der politischen Wettbewerbsvorschriften dar. Parteienrecht ist insofern Wettbewerbsrecht³⁵.

Die Schaffung eines solchen Systems durch den einfachen Gesetzgeber wird durch Art. 21

Abs. 1 GG gefordert. Dort wird mit dem Mehrparteiensystem auch eine Wettbewerbsdemokratie und somit die Notwendigkeit einer Wettbewerbsordnung gesetzt. Wenn der Gesetzgeber, wie etwa im Wahl-, Parteienfinanzierungs- oder Teilen des Rundfunkrechts geschehen, den Grundsatz des Art. 21 Abs. 1 GG einfachgesetzlich konkretisiert, wird ein Verstoß gegen einen wesentlichen Bestandteil des Regelungssystems auch zu einem Verstoß gegen den dahinter stehenden Grundsatz der Chancengleichheit. In dem Moment, in dem der Grundsatz der Chancengleichheit im politischen Wettbewerb durch ein System einfachgesetzlicher Regeln konkretisiert wird, verlangt die Chancengleichheit die Einhaltung aller wesentlichen Regeln durch alle Teilnehmer an dem den Bezugspunkt bildenden Wettbewerb. Andernfalls wäre die Hauptintention des Wettbewerbsrechts, zumindest insofern einen fairen Wettbewerb zu schaffen, als die Bedingungen für alle Teilnehmer gleich sind, verfehlt.

2. Tatbestand von § 5 Abs. 1 PartG

§ 5 Abs. 1 PartG ist anwendbar, wenn die öffentlich-rechtlichen Rundfunksender als Teil der mittelbaren Staatsverwaltung den Parteien Einrichtungen und Leistungen wie z. B. Stadthallen oder Straßenraum für die Plakatwerbung zur Verfügung stellen.

Die Teilnahme an politischen Fernsehdiskussionen wurde ursprünglich nicht an § 5 Abs. 1 PartG gemessen³⁶, vielmehr war man der Auffassung, bei redaktionell gestalteten Wahlsendungen liege die Auswahl der zu beteiligenden Personen allein im Ermessen des Informierenden. Schon 1987 fand jedoch eine rechtliche Neubewertung Eingang in die Rechtsprechung: Das OVG Hamburg leitete aufgrund der mit Wahlwerbepots vergleichbaren wahlwerbenden Wirkung von redaktionell gestalteten Wahlsendungen aus § 5 Abs. 1 S. 1 PartG einen subjektiv-rechtlichen Anspruch der Parteien auf formale Gleichbehandlung durch die Rundfunksender ab³⁷. Dieser Rechtsauffassung sind trotz lebhafter Kritik in der Literatur³⁸ mehrere Obergerichte gefolgt³⁹.

³³ Im Fall der Verfassungsbeschwerde der FDP hielten das Bundesverfassungsgericht, das OVG Münster sowie das VG Köln den Zeitraum von 14 Tagen bis zur Bundestagswahl für ausreichend, um auf das Kanzlerkandidatenduell zwischen Schröder und Stoiber zu reagieren.

³⁴ *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 21, Rn. 125f.

³⁵ *Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 21, Rn. 26 und 72; *ders.* in: FS Tsatsos, Häberle/Morlok/Skouris (Hrsg.), 2003, S. 408 ff.

³⁶ VGH Kassel AfP 1983, 488; OVG Bremen NVwZ 1985, 670; *Stumper*, ZUM 1994, 98 (110).

³⁷ OVG Hamburg NJW 1988, 928.

³⁸ *Bolwin*, AfP 1990, 166; *Grupp*, ZRP 1983, 28 (29); *Klenke*, NWVBl. 1990, 334 (335); *Ladewig*,

Entscheidend ist, ob das geplante Fernsehduell eine zur Verfügung gestellte Einrichtung oder Leistung im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 PartG darstellt. Die beiden Tatbestandsvarianten sind Ausdruck einer einheitlichen Regelungsintention, nämlich des Verbots, den Parteienwettbewerb von staatlicher Seite her einseitig zu beeinflussen⁴⁰. Die Auslegung darf daher nicht zu sehr am Wortlaut haften, vielmehr ist – wie im Wettbewerbsrecht insgesamt – der begünstigenden Wirkung der Maßnahme Rechnung zu tragen⁴¹. Entscheidend ist daher die faktische Begünstigung durch die öffentliche Gewalt.

Die Subsumtion der geplanten Sendung unter den Begriff der zur Verfügung gestellten Einrichtung oder Leistungsgewährung ist strittig. Es scheint dem Wortlaut zu widersprechen, eine von Rundfunksendern in eigenem Namen mit bekannten Moderatoren ausgestrahlte Sendung als zur Verfügung gestellte Einrichtung zu betrachten. Vielmehr liegt die Annahme einer redaktionell verantworteten Sendung nahe.

Gleichwohl läßt sich der redaktionelle Charakter der geplanten Sendung, trotz der Möglichkeit, daß sich die beiden Diskutanten während der Sendung gegenseitig „neutralisieren“ und dadurch vom geplanten Ablauf der Sendung abweichen, mit guten Argumenten verneinen. Sind Inhalt, Ablauf und Form der Sendung nämlich im Vorfeld zwischen den Rundfunksendern und den Diskutanten abgestimmt worden, so fungieren die Moderatoren

nicht als freie Journalisten, sondern als Stichwortgeber mit gebundener Marschroute. Ihre Rolle wäre dann nicht anders zu bewerten als diejenige von – wenn auch hochqualifizierten – Mitarbeitern der Rundfunktechnik, die die von den Parteien produzierten Werbespots senden. Fernsehduelle könnten daher als – besonders wertvolle – staatliche Begünstigungen betrachtet werden: Sie werden öffentlichkeitswirksam lange im Voraus angekündigt, erregen mehr Interesse als Parteitage und Werbespots und erfolgen kurz vor der Wahl kostenlos zur besten Sendezeit. Den Diskutanten wird die Möglichkeit geboten, sich in einer Länge zu präsentieren, welche die eines Werbespots um ein Vielfaches übersteigt. Daß die Sendung von bekannten Journalisten moderiert und im gesetzlich zur Ausgewogenheit verpflichteten öffentlichen Rundfunk ausgestrahlt wird, gibt dem Ganzen einen objektiven Anstrich, der die wahlwerbende Wirkung noch erhöht⁴².

3. Rechtsfolge von § 5 PartG

Die Anwendbarkeit des § 5 Abs. 1 PartG auf Teilnahme an öffentlich-rechtlichen Fernsehduellen scheidet auch nicht an der teilweise als unpassend empfundenen⁴³ Rechtsfolge: § 5 Abs. 1 sieht neben der streng gleichen Gewährung staatlicher Begünstigung auch die Möglichkeit einer abgestuften Gleichbehandlung vor⁴⁴.

§ 5 Abs. 1 S. 2 PartG konkretisiert den Anspruch auf Gleichbehandlung aus § 5 Abs. 1 S. 1 PartG als Anspruch auf mindestens gestufte Gleichbehandlung.

Danach kann (muß aber nicht) der Umfang der Leistung nach der „Bedeutung der Parteien“ abgestuft werden. Die Vorschrift stellt damit keine Generalvollmacht zur Leistungsabstufung dar. Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt grundsätzlich formale Gleichheit und erlaubt nur bei Vorliegen besonderer zwingender Gründe Ausnahmen davon⁴⁵. Eine Abstufung unter Berufung auf § 5 Abs. 1 S. 2 PartG ist also nur dort zulässig, wo ein verfassungsrechtlich legitimer zwingender Grund dafür gegeben ist. Selbst in

ZUM 1991, 456 (463); Lee, Chancengleichheit der politischen Parteien, 1994, S. 176f.; Michelfelder, ZUM 1991, 456 (463), zuletzt Hofer, NVwZ 2002, 695 (696), Sosnitzer, K&R 2002, 417ff. und Bethge, ZUM 2003, 253 (258ff.)

³⁹ Z. B. OVG Bremen, vom 18.09.1991- 1 Bs 53/91.; BayVGH BayVBl. 1991,340f.; OVG Hamburg, NJW 1994, 70; OVG Lüneburg AfP 1994,81; OVG Bremen NJW 1996, 141; VG Frankfurt, NVwZ- RR 1999, 547f.; a. A. VG Mannheim, NVwZ-RR 1997, 629f.; VG Stuttgart NJW 1983, 467; OVG Münster 5 B 1397/90 vom 8. Mai 1990 und zuletzt Beschluß des VG Köln vom 19.07.2002 (Az: 6 L 1634/02) sowie Beschluß des OVG Münster vom 15.08.2002 (Az: 8 B 1444/02).

⁴⁰ BVerwGE 47, 280 (287).

⁴¹ Vgl. z. B. von Wallenberg, in: Grabitz/Hilf, Kommentar zur Europäischen Union, Art. 92, Rn. 6.

⁴² Vgl. Michelfelder, ZUM 1992, 163 (165).

⁴³ Hofer, NVwZ 2002, 695 (696).

⁴⁴ Seifert, Erläuterungen zum Gesetz über politische Parteien, 1987, I A 24/S. 24.

⁴⁵ BVerfGE 44, 125 ff.

solchen Fällen darf aber nur soweit herabgestuft werden, daß der Zweck der Leistung für die Parteien noch erreicht werden kann⁴⁶.

Ein zwingendes Erfordernis zur Abstufung kann sich entweder aus Gründen der Knappheit der zur Verfügung gestellten Einrichtung, hier also der geplanten Sendung, oder aus Gründen des politischen Wettbewerbsrechts ergeben. Knappheitsgründe dürfen freilich nicht die Folge der Definition der fraglichen Leistung sein. Anderenfalls ließe sich das Gleichbehandlungsgebot allzu leicht umgehen. Demnach kann die Anlage der Sendung als Duell, welches definitionsgemäß nur zwei Teilnehmer kennt, den Ausschluß weiterer Teilnehmer nicht begründen. Es könnte freilich versucht werden, die Zulässigkeit eines solchen Konzepts mit der Rundfunkfreiheit zu begründen. Dem steht aber entgegen, daß für den engsten Bereich der wahlwerbenden Sendungen die Rundfunkfreiheit nicht im Widerspruch zur Chancengleichheit steht.

Was eine Abstufung aus Gründen des politischen Wettbewerbs betrifft, könnte behauptet werden, ein gleichberechtigtes Auftreten des Vertreters einer kleineren Partei stelle die vorgefundene tatsächliche Wettbewerbslage verzerrt dar, da der kleinen Partei in der Sendung mehr Aufmerksamkeit geschenkt werde als ihr tatsächlich beim den Wähler zukomme⁴⁷. Gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 PartG können kleine Parteien, die die Teilnahme an einem Fernsehduell begehren, bei Fernsehduellen genauso berücksichtigt werden wie die beiden großen begünstigten Parteien. Gibt es hingegen einen zwingenden Grund verfassungsrechtlichen Gewichts⁴⁸, der dem entgegensteht, so sind die Parteien ihrer Bedeutung nach zu behandeln. Der Umfang dieses Anspruchs ist dabei laut § 5 Abs. 1 S. 3 PartG „insbesondere auch“ nach den „Ergebnissen der vorausgegangenen Wahlen zu den Volksvertretungen“ zu bemessen. Dieser wenig konkrete Wortlaut läßt offen, auf welche Wahlen abzustellen ist, Anknüpfungspunkte können dem Wortlaut nach sowohl Bundes-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie die Wahlen zum Europä-

ischen Parlament sein. Unklar ist auch, bis auf welchen Zeitpunkt zurückgegriffen werden darf, so könnte man beispielsweise die gesamte Legislaturperiode, die letzte Hälfte der Legislaturperiode oder das angebrochene Wahljahr als Bewertungsmaßstab heranziehen.

Wie die Formulierung „insbesondere auch“ aber deutlich macht, kann eine Rückorientierung anhand vergangener Wahlergebnisse nicht allein ausschlaggebend sein⁴⁹. Vielmehr ist auf die zur Bewertung der Bedeutung einer Partei in ständiger Rechtsprechung⁵⁰ herangezogenen Maßstäbe zurückzugreifen. Dies sind neben vorliegenden Wahlergebnissen, Umfang und Struktur der Partei, Dauer und Kontinuität des Bestehens der Partei, Mitgliederstärke und die Beteiligung an Landes- und Bundesregierungen. Weiter denkbar ist eine Heranziehung demoskopischer Erhebungen⁵¹.

Dagegen scheidet bei Anwendung der gestuften Gleichbehandlung die Nominierung eines Kanzlerkandidaten als Kriterium der Zumessung von staatlichen Begünstigungen aus⁵². Bezugspunkt einer solchen Stufung ist nur die vom Staat vorgefundene Wettbewerbslage, d.h. der Zuspruch, den eine Partei im Volk genießt. Die Nominierung eines Kanzlerkandidaten ist nur ein Mittel politischer Parteien, solchen Zuspruch zu gewinnen. Sie steht im Belieben jeder noch so kleinen Partei und besitzt keine Aussagekraft für den tatsächlichen Rückhalt in der Bevölkerung.

Jedenfalls muß eine Partei, die im Deutschen Bundestag mit Fraktionsstärke vertreten ist, gemäß § 5 Abs. 1 S. 4 PartG mindestens in Höhe eines Grundanteils berücksichtigt werden. Dieser muß mindestens halb so groß sein, wie der Umfang der Gewährleistung an jede andere Partei (sog. Halbwertklausel).

⁴⁶ Seifert, Erläuterungen zum Gesetz über politische Parteien, 1987, I A 24/S. 24.

⁴⁷ So Bethge, ZUM 2003, 253 (260).

⁴⁸ Vgl. dazu Morlok, in: Dreier, GG, Art. 21, Rn. 81ff.

⁴⁹ OVG Bremen, AfP 1991, 777 (778); OVG Hamburg, NJW 1994, 72; OLG Köln, NJW 1994, 56 (57); Fuhr, ZDF-Staatsvertrag, 2. Aufl., 1985, Anmerkung V.2 zu § 6.

⁵⁰ BVerfGE 14, 121 (134ff.); 34, 160 (164); 48, 271 (278).

⁵¹ OVG Lüneburg NVwZ 1994, 586f.; a. A. VG Frankfurt a. M. NVwZ-RR 1999, 547.

⁵² So auch Bethge, ZUM 2003, 253 (254), anders: Sosniza, K&R 2002, 417 (421).

Nimmt man hier an, daß eine völlige Gleichbehandlung der Diskutanten nicht geboten sei, ist offen, wie sich eine abgestufte Gleichbehandlung im Rahmen eines Kanzlerkandidatenduelle durchführen läßt. Möglich ist zum einen eine strikte Aufteilung nach Sendeminuten. Zum anderen kann nach Frage- und Antwortanteilen unterschieden werden. Für diese Vorgehensweise spräche, daß sie den Moderatoren journalistischen Spielraum läßt und den Ablauf der Sendung nur geringfügig modifiziert⁵³. Denkbar ist aber auch, die Teilnahme an einer Diskussion als unteilbare Leistung zu betrachten, die die Möglichkeit einer weiteren Abstufung ausschließt und somit zu formaler Gleichbehandlung zwingt.

V. Schlußbetrachtung

Die Fernsehduelle von Bundeskanzler Gerhard Schröder und dessen Herausforderer Edmund Stoiber waren Höhepunkte des Bundestagswahlkampfes 2002 und werden sich – genau wie in den Vereinigten Staaten nach dem ersten US-amerikanischen Fernsehduell zwischen John F. Kennedy und Richard M. Nixon im Jahre 1960 – in der deutschen Medienkultur fest etablieren. Dies wird dazu führen, daß Bundestagswahlen immer mehr als Kanzlerwahlen wahrgenommen und Parteien, die nicht an einem Fernsehduell teilnehmen, in die Bedeutungslosigkeit gedrängt werden.

Wie dargestellt entspricht ein faktisches Zweiparteiensystem dem grundgesetzlichen Wahlsystem nicht und es ist fraglich, ob eine Reduzierung des relevanten Parteienspektrums eine angemessene Antwort auf die Herausforderungen einer sich mehr und mehr ausdifferenzierenden und globalisierenden Gesellschaft darstellt. Das Bundesverfassungsgericht hat es durch die Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde der FDP versäumt, dieser weitreichenden und tatsächlich wohl irreversiblen Entwicklung der politischen Berichterstattung Einhalt zu gebieten bzw. zumindest die Grenzen einer solchen Entwicklung abzustecken.

Dies ist bedauerlich, da es den kleinen Parteien nicht möglich sein wird, sich gegen die wettbewerbsverzerrende Wirkung der Fernsehduelle etwa durch eine gesetzgeberische Klarstellung von § 5 PartG gegen die in dieser Frage selbstver-

ständig bestehenden Interessenkoalition der beiden großen Parteien durchzusetzen.

⁵³ Grupp, ZRP 1983, 28 (31).

Dr. Heike Merten*

Europäische Parteien im Sinne von Art. 191 (ex Art. 138a) EGV

- Die Entwürfe für ein europäisches Parteienstatut und eine europäische Finanzierung –

I. Einführung

Keine Demokratie ohne politische Parteien. Parteien sind unabdingbar für die Verwirklichung des Demokratieprinzips. Sie sind vor allem wesentliche Faktoren für die Willensbildung der Bürger und erfüllen eine entscheidende Transformationsfunktion des Willens von den Bürgern zu den Entscheidungsträgern¹. Sie stellen eine unverzichtbare Voraussetzung der demokratischen Willensbildung dar. Das nicht vorhandene europäische Parteiensystem und Parteienrecht ist eine Hauptursache für das gegenwärtige Demokratiedefizit der Europäischen Union². Vor allem aus rechtlich-institutionellen Gründen führen die europäischer politischen Parteien ein nachhaltiges

Kümmerdasein. Die derzeitigen rechtlichen und tatsächlichen Wege der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene - gerade auch im Hinblick auf die Rolle des Europäischen Parlament - haben die Entwicklung von politischen Parteien auf der europäischen Ebene bislang weitgehend überflüssig gemacht. Je schwächer die Rolle eines Parlaments in der politischen Ordnung ist, desto unwichtiger sind eben auch politische Parteien³. Die politischen Impulse auf europäischer Ebene gehen derzeit von den nationalen Parlamenten, Regierungen und Parteien aus⁴ sowie von jenen Interessengruppen, die auch auf supranationaler Ebene gut organisiert sind, d.h. die politischer Entscheidungsfindung ist geleitet von nationalen Regierungsinteressen. Dies konterkariert das in Art. 6 Abs. 1 EUV für die Union ausdrücklich festgeschriebene Demokratieprinzip. Die Unionsbürger müssen politischen Einfluss auf der Grundlage chancenegalitärer Pluralität ausüben können. Eine demokratische Legitimation über die mitgliedstaatliche Ebene ist dagegen nur begrenzt geeignet, diesen Makel auszugleichen. Die in einem demokratischen Prozess zwingend notwendige Rückkopplungen zwischen europäischer Sachpolitik, Unionsbürgern und politischem Wettbewerb fehlt, was eine sich bereits anbahnende Legitimitätskrise der Europäischen Union in Zukunft noch verschärfen wird. Um eine demokratische Regierungsform auf europäischer Ebene auch zukünftig zu erhalten, darf nichts unversucht gelassen werden, um die Europäische Union zu demokratisieren. Dem gezielten Aufbau eines funktionsfähigen europäischen Parteiensystems und Parteienrechts kommt dabei eine Schlüsselrolle zu⁵. Für die Uni-

* Die Verfasserin ist Geschäftsführerin und wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf. Der Beitrag erscheint auch in E. Busek/W. Hummer (Hrsg.), *Internationaler, Transnationaler und Supranationaler Parlamentarismus*, Wien 2003.

¹ Martin Morlok, in: Dreier (Hrsg.), *GG-Kommentar*, 1998, Art. 21 Rn. 19 ff. m.w.N.; mit Bezug zur europäischen Ebene siehe Rainer Stenzel, *Der normative Gehalt des Art. 138 a EGV – Rechtlicher Rahmen eines europäischen Parteiensystems?*, *EuR* 1997, 174 (179); Dimitris Tsatsos/Gerold Deinzer, *Keine Europäische Integration ohne Europäische Politische Parteien*, in: dies., *Europäische Politische Parteien*, 1998, S. 13 (21); Martin Morlok, *Constitutional Framework*, in: Karl Magnus Johansson/ Peter Zervakis (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, S. 29 (29).

² Siehe dazu ausführlich Rainer Stenzel, *Integrationsziel Parteiendemokratie – Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Demokratisierung der Europäischen Union*, Diss. jur. Humboldt-Universität Berlin, 2001, insb. S. 312.

³ So auch schon Martin Morlok, *Constitutional Framework*, in: Karl Magnus Johansson/ Peter Zervakis (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, S. 29 (29).

⁴ Volker Nessler, *Europäische Willensbildung*, 1997, S. 59 ff. m.w.N.

⁵ Rainer Stenzel, *Integrationsziel Parteiendemokratie – Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Demokratisierung der Europäischen Union*, Diss. jur. Humboldt-Universität Berlin, 2001, S. 312; Triantafyllia Papadopoulou, *Politische Parteien auf europäischer Ebene*, 1999, S. 53 ff.; Oskar Niedermayer, *Parteien auf europäischer Ebene*, in: Oscar W. Gabriel/Oskar Niedermayer/Richard

onsbürger würden die Europäischen Politischen Parteien die europäische Politik nach europaweiten politischen Konfliktlinien und politischen Lagern erkennbar und für die Medien darstellbar gestalten. Dies würde die Europapolitik für die Unionsbürger auch wählbar machen. Die Europäischen Parteien würden einen wesentlichen Beitrag zur Herstellung einer europäischen Öffentlichkeit und Sachpolitik leisten und könnten auf diese Weise die bisher schwache ausgeprägte europäisch Identität stärken. Europäische Politische Parteien wirken als Integrationsorgane. Das unbestreitbar vorhandene Demokratiedefizit in der Europäischen Union macht die Existenz von politischen Parteien mithin um so notwendiger.

Nun könnte man vermuten, dass Art. 138 a EGV (jetzt Art. 191), der im Rahmen des Vertrages über die Europäische Union vom 07.02.1992⁶ in den Vertrag eingefügt wurde, als erste europarechtliche Norm, die Aussagen über politische Parteien auf europäischer Ebene trifft, gerade zur Verringerung dieses Demokratiedefizits eingeführt wurde. Diese optimistische Annahme wird bei näherer Betrachtung nicht bestätigt. Wie beispielsweise in der Bundesrepublik Deutschland⁷ war auch auf der europäischen Ebene der Antriebsmotor für eine Beschäftigung mit einem europäischen Parteienrecht das Geld. Die aus europäischen Mitteln finanzierten Fraktionen im Europäischen Parlament leiteten Gelder und auch Personal an die politischen Parteien weiter, was vom europäischen Rechnungshof moniert wurde⁸. So wurde Art. 138 a EGV letztlich in der Hoffnung eingeführt, die Gelder, die illegal aus den Fraktionen des Europäischen Parlamentes an die Parteien fließen, „legitimieren“ zu können.

Auf der Ebene der Europäischen Union haben die politischen Parteien eine „merkwürdige“ Entstehungsgeschichte. Die historische Reihenfolge ist verdreht⁹. Sie sind nicht wie in den Nationalstaaten von der Basis her entwickelt und ausgeprägt worden sondern sind bürokratische „Kopfgeburt“, um zuvörderst als Zuwendungsadressaten zu dienen und letztlich auch um die Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins bei den Unionsbürgern voranzutreiben. Die Entwicklungsgeschichte des „europäischen Parteienrechts“, die derzeit beim geänderten Vorschlag für eine „Verordnung über die Satzung und die Finanzierung europäischer Politischer Parteien“ vom 21.06.2001 zum Stillstand gekommen ist, ist mithin einerseits von der Finanzierungsfrage und andererseits von der Integrationsfunktion geprägt. Die Idee vom „Recht als Mittel der Integration“¹⁰ findet beim europäischen Parteienrecht in beispielhafter Art und Weise Anwendung.

II. Bestandsaufnahme

1. Die Geschichte des Art. 138 a EGV

Schon seit den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 1979 gab es immer wieder Bemühungen eine europäische politische Landschaft herzustellen, da deren Fehlen für die kontinuierlich zurückgehende Wahlbeteiligung verantwortlich gemacht wird¹¹. 1991 ergriffen dann die Vorsitzenden der EVP, der Liberalen und der Europäischen Sozialisten die Initiative und forderten den Europäischen Rat, das Europäische Parlament und die Kommission auf, in den Vertrag von Maastricht einen Artikel über den Beitrag „europäischer Parteien“ zur politischen Konsens-

Stöss (Hrsg.), *Parteiendemokratie in Deutschland*, 1997, S. 443 (453 ff.).

⁶ Abl. EG Nr. c 191/92, S. 1 ff., der Vertrag ist am 01. November 1993 in Kraft getreten.

⁷ Erst unter dem Druck eines Urteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1966, das die allgemeine Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln verworfen hatte (BVerfGE 20,56 ff.), wurde 18 Jahre nach in-Kraft-Treten des Grundgesetzes (1949) das Parteiengesetz (1967) verabschiedet.

⁸ Rechnungshof Sonderbericht 13/2000, Abl. C 181 vom 28. Juni 2000, S. 9.

⁹ Siehe dazu auch Martin Morlok, *Constitutional Framework*, in: Karl Magnus Johansson/ Peter Zervakis (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, S. 29 (31 f.).

¹⁰ Ausführlich dazu Jürgen Schwarze, *Funktionen des Rechts in der Europäischen Gemeinschaft*, in: ders. (Hrsg.), *Gesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft*, 1985, S. 11 ff. m.w.N.

¹¹ Schleicher-Bericht vom 3. Mai 2001 über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien, Dok. A5-0167/2001, S. 17.

und Willensbildung aufzunehmen¹². Auf Antrag des damaligen belgischen Premierministers und EVP-Vorsitzenden Martens wurde Art. 138 a EGV mit folgendem Wortlaut in den Vertrag aufgenommen:

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

Welche Konsequenzen dieser Artikel praktisch mit sich brachte, war lange unklar und umstritten¹³. Insbesondere ging es um die Frage, ob dieser Artikel eine rechtliche Grundlage für ein Parteienstatut hergeben könne.

2. Der Tsatsos-Bericht

Im Jahre 1996 hat sich dann das Europäische Parlament mit dem Phänomen der „Europäischen Politischen Parteien“ auseinandergesetzt. Auf der Grundlage eines Berichtes des Institutionellen Ausschusses (Berichterstatter: Dimitris Th. Tsatsos) wurde eine Entschließung über die „Konstitutionelle Stellung der europäischen politischen Parteien“ angenommen.¹⁴ Der Bericht gab einen Überblick über die bis Ende 1996 unternommenen Anstrengungen, Politik auf europäischer Ebene zu organisieren und so eine wahrhaft europäische politische Debatte herzustellen. Der Berichterstatter wies auf die zentrale Rolle der Parteien im Prozeß demokratischer Willensbildung hin, die in fast allen Mitgliedsstaaten durch die Verfassung anerkannt sei. Darüber hinaus sei ihre Rechtsstellung meist durch Gesetz geregelt und ein Anspruch auf Zuwendungen aus öffentlichen Mitteln vorgesehen, damit sie ihren Verfassungsauftrag

erfüllen könnten. Weiterhin stellte der Bericht fest: „Politische Willensbildung auf der Ebene der Europäischen Union betrifft zunehmend Lebensfragen der europäischen Gesellschaft und auch unmittelbar ihrer Bürger – man denke an die Gesetzgebung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, die Wirtschafts- und Währungsunion, an gemeinsame Maßnahmen zur Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit. Im gleichen Maße müssen die Anforderungen an die demokratische Legitimation dieser Willensbildung wachsen.“¹⁵ Um eine bessere „Artikulation“ der gesellschaftlichen Kräfte in [den europäischen] Institutionen zu gewährleisten, müßten sich „auch die historisch gewachsenen Parteien der Herausforderung stellen, daß politische Willensbildung transnational organisiert werden muß“. Die gegenwärtigen europäischen „Dachorganisationen“ von in der gleichen politischen Familie verbundenen Parteien aus verschiedenen Mitgliedsstaaten stellt nur eine, wenn auch bedeutende erste Stufe der Parteibildung auf europäischer Ebene dar. Gerade im Vergleich zu dem in der politischen Institution der Union erreichten Integrationsgrad müsse man feststellen, daß die Entwicklung der europäischen politischen Parteien insgesamt hinterherhinke.

Tsatsos sieht in Art. 138 a EGV einen „Verfassungsauftrag“ der sowohl Rechte als auch Pflichten der Europäischen Politischen Parteien impliziere. Der Bericht führt im einzelnen aus, welchen Rahmen der Art 138 a EGV zieht und schlägt zur Konkretisierung zwei Rechtsakte vor: eine Rahmenverordnung über die Rechtsstellung Europäischer Politischer Parteien und eine Verordnung über die finanzielle Unterstützung Europäischer Politischer Parteien aus Haushaltsmitteln. Das Europäische Parlament folgte mehrheitlich den Ausführungen und Vorschlägen des Berichterstatters.

Eine Minderheit im institutionellen Ausschuß folgte dem Bericht nicht und sah in Art. 138 a EGV weder einen Verfassungsauftrag noch eine Rechtsgrundlage für den Erlass einer Verordnung. Er erwähne lediglich vorsichtig die Tätigkeit politischer Parteien auf europäischer Ebene¹⁶.

¹² Volker Nessler, Deutsche und europäische Parteien, EuGRZ 1998, 191 (192) m.w.N.

¹³ Siehe zur damaligen Auseinandersetzung in der rechtswissenschaftlichen Literatur etwa Dimitris Tsatsos, Europäische politische Parteien? Erste Überlegungen zur Auslegung des Parteienartikels des Maastrichter Vertrages – Art. 138a EGV, EuGRZ 1994, 45 ff.; Christian Lange/Charlotte Schütz, Grundstrukturen der europäischen Parteien i.S.d. Art. 138a EGV, EuGRZ 1996, 299 ff. jeweils m.w.N.

¹⁴ Abl. C 20 vom 20. Januar 1997, S. 20 u. 29; Bericht A4-342/96 auch abgedruckt in EuGRZ 1997, 77 ff.

¹⁵ Tsatsos-Bericht in: EuGRZ 1997, 77 (78).

¹⁶ Tsatsos-Bericht in: EuGRZ 1997, 77 (82).

Entgegen aller Erwartungen konnte die Entwicklung der Europäischen Politischen Parteien auch nach dem Tsatsos-Bericht kaum vorangebracht werden. Erst nach den letzten Europawahlen im Jahre 1999, mit ihrer enttäuschend geringen Wahlbeteiligung, begannen alle politischen Strömungen neu über die Rolle politischer Parteien auf europäischer Ebene nachzudenken. Sie werden zum einen als entscheidendes Mittel für eine Gewinnung der Bürger für das europäische Projekt, zum anderen als wichtigstes Instrument für die Vorbereitung der Erweiterung in den Kandidatenländern angesehen. Dort fällt ihnen die überaus wichtige Aufgabe zu, der Bevölkerung die Vorteile einer Mitgliedschaft zu verdeutlichen, aber auch Verständnis für die zum Teil harten Bedingungen zu wecken.

3. Erste konkrete Schritte

Wieder gab erst der finanzielle Aspekt den Anstoß für erste konkrete Schritte. Im Oktober 1999 wurde eine p.m.-Linie in den Haushalt 2000 eingestellt, deren Zweckbestimmung die Finanzierung europäischer Parteien ist.¹⁷ Darin wurde die Kommission aufgefordert möglichst schnell ein Parteienstatut vorzulegen. Die Vorsitzenden der Europäischen Fraktionen (PPE/DE, PSE, ELDR und GRÜNEN) entwickelten daraufhin ein Konzept für ein Europäisches Parteienstatut mit der Möglichkeit der Finanzierung aus Gemeinschaftsmitteln. Bereits vier Monate später (21. Februar 2000) legten sie den Entwurf vor und forderten den Kommissionspräsidenten Prodi auf, einen Vorschlag für eine Ratsverordnung vorzulegen.

Auch das Europäische Parlament sprach sich in seinen beiden Berichten zur Vorbereitung der Regierungskonferenz 2000 (Berichterstatter:

Georgios Dimitrakopoulos und Jo Leinen), nachdrücklich für die Verabschiedung eines Parteienstatuts auf der Basis von Art. 191 aus.¹⁸

Die Kommission entsprach den Anregungen des Parlamentes und Art. 191 EGV (ex Art. 138 a) wurde im Vertrag von Nizza, unterzeichnet am 26.02.2001, wie folgt um einen zweiten Absatz ergänzt¹⁹:

„Der Rat legt gemäß dem Verfahren des Art. 251 die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und insbesondere die Vorschriften über ihre Finanzierung fest.“

Darüber hinaus wurde von der Regierungskonferenz noch folgende Erklärung abgegeben:

„Die Konferenz erinnert daran, dass Art. 191 keine Übertragung von Zuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft zur Folge hat und die Anwendung der einschlägigen einzelstaatlichen Verfassungsbestimmungen nicht berührt.“

Die Finanzierung der politischen Parteien auf europäischer Ebene aus dem Haushalt der Europäischen Gemeinschaft darf nicht zur unmittelbaren Finanzierung der einzelstaatlichen politischen Parteien verwendet werden.

Die Bestimmungen über die Finanzierung der politischen Parteien gelten auf ein und derselben Grundlage für alle im Europäischen Parlament vertretenen politischen Kräfte.“²⁰

III. Kommissionsvorschlag von 2001

Am 13. Februar 2001, 13 Tage vor der Unterzeichnung des Vertrages von Nizza, legte die Kommission, nach mehrfacher Erinnerung durch das Parlament, einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien vor²¹.

¹⁷ P.m.-Linie B 3-500. Die Zweckbestimmung lautet: „Unter Berücksichtigung der erforderlichen Transparenz und Verstärkung der demokratischen Rechenschaftspflicht der Europäischen Union sollen über diesen Artikel auf europäischer Ebene Parteien finanziert werden, die dazu beitragen, ein europäisches Bewußtsein herauszubilden und den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen. Die Kommission ist in diesem Zusammenhang aufgefordert, möglichst rasch ein Vorschlag mit einem Parteienstatut vorzulegen, um den Vertrag umzusetzen.“ Vgl. Abl. L 56 vom 26.2.2001, S. 874.

¹⁸ Erster Bericht: Dokument. A 5-0058/1999, Abl. C 189 vom 7. Juli 2000, S. 101 u. 222 und Bericht A 5-0086/2000, Ziffer 8 der EntschlieÙung, Abl. C 40 vom 07.02.2001, S. 58 und 411.

¹⁹ Der Vertrag von Nizza ist bis heute (Ende April 2002) noch nicht von allen Mitgliedsländern ratifiziert und somit noch nicht rechtskräftig.

²⁰ Abl. Vom 10.03.2001, C 80/79.

²¹ KOM (898 endg. – C5-0081/01 – 2001/0011 (CNS)).

Die Kommission begründet ihren Vorschlag damit, dass der Vertrag in Art. 191 EGV den politischen Parteien Funktionen zuweist, die substantiell zur Entwicklung Europas sowie – durch den Beitrag, den sie zur politischen Willensbildung der Bürger leisten – zum demokratischen Funktionieren des institutionellen Systems beitragen. Die Ausübung dieser Funktionen ziehe Betriebs- und Personalkosten nach sich. Da Art. 191 EGV in seiner derzeit gültigen Fassung (nur Abs. 1), wie bereits im Tsatsos-Bericht festgestellt, keine operationelle Klausel enthält, stellt - vor dem Inkraft-Treten des Vertrages von Nizza - Art. 308 (ex 235) zusammen mit Art. 191 (ex 138 a) EGV, wie es bereits die Entschließung zum Tsatsos-Bericht 1996 vorgeschlagen hat²², die rechtliche Grundlage dar²³. Bei diesem Verfahren muss der Rat Einstimmigkeit erreichen und dass Europäische Parlament, das nachdrücklich sein Interesse an einem Statut bekundet hat²⁴, hat lediglich beratende Stimme.

Durch den in den Vertrag von Nizza eingefügten zweiten Absatz wird das Verfahren sich nach Art. 251 EGV richten, d.h. der Rat entscheidet mit qualifizierter Mehrheit und unter Mitentscheidung des Europäischen Parlaments.

Der Verordnungsentwurf vom 31.02.2001 beinhaltet folgende Leitgedanken:

- Subsidiarität
- Definition einer europäischen Partei
- Bekennung zu den Grundsätzen der Demokratie ohne Zwang zu pro-europäischen Positionen
- Innerparteiliche Demokratie
- Repräsentativität in mehreren Mitgliedstaaten
- Transparenz und Kontrolle der Finanzierung

- Autonome Finanzierung von mindestens 25 %
- Befristung der Verordnung auf höchstens zwei Jahre

Im einzelnen:

Nach dem Grundsatz der Subsidiarität darf keine Vermengung mit den einzelstaatlichen Systemen der Parteienfinanzierung stattfinden. Einzelstaatliche Parteien sowie deren nationale und europäische Wahlkämpfe dürfen nicht finanziert werden.

Die aufgestellten Kriterien für eine Definition „europäischer Parteien“ sind sehr weit gefasst: die Partei muss sich mit europäischen Themen auseinandersetzen, wobei europafreundliche Standpunkte nicht zwingend sind; sofern die Partei ausreichend Stimmen erhält, muss sie grundsätzlich eine europäische Fraktion bilden bzw. beabsichtigen oder sich an einer vorhandenen beteiligen.

Beim Europäischen Parlament „kann“ eine Satzung hinterlegt werden, die den demokratischen inneren Aufbau der Partei belegt. Führungsmitglieder müssen demokratisch gewählt werden, die Partei muss sich die im Vertrag und in der Charta der Grundrechte festgehaltenen Grundsätze der Demokratie, der Einhaltung der Grundrechte und der Achtung des Rechtsstaats zu Eigen machen.

Die Gewährung von finanziellen Mitteln aus der europäischen Gemeinschaft soll den politischen Parteien vorbehalten bleiben, die im Europäischen Parlament oder in mehreren Mitgliedstaaten einen gewissen Repräsentativitätsgrad aufweisen. Konkret bedeutet dies, dass eine Partei entweder über europäische oder regionale oder nationale Vertreter in mindestens fünf der Mitgliedstaaten vertreten sein oder bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament in fünf Mitgliedstaaten der Gemeinschaft mindestens 5 % der Wählerstimmen erzielt haben muss. Damit soll verhindert werden, dass Splittergruppen ausschließlich aus monetären Gründen gegründet werden.

Die Parteien müssen gegenüber dem Rechnungshof ihre Konten und ihre Finanzierungsquellen, inklusive aller Zuwendungen Dritter, offen legen. Es werden einheitliche Berichterstattungs-, Buchführungs- und Rechnungsprüfungsverfahren sowie eine externe und unabhängige Rechnungsprüfung für die Konten der Parteien vorgesehen.

²² Tsatsos-Bericht in EuGRZ 1997, 77 (77).

²³ Siehe zur kontroversen Diskussion im einzelnen Peter M. Huber, Die politischen Parteien als Partizipationsinstrument auf Unionsebene, in: MIP 1998, S. 7 (22) m.w.N.

²⁴ So z.B. in Punkt 8 des Berichts (Berichtersteller: Dimitrakopoulos und Leinen) zur Regierungskonferenz 2000, A 5 – 0086/2000.

Jede Partei muss 25 % ihrer Mittel eigenständig aufbringen. Die restlichen 75 % werden aufgeteilt in eine Basis-Pauschalfinanzierung von 15 % für jede Partei und 85%, die entsprechend dem Anteil der ins Europäischen Parlament gewählten Vertreter berechnet wird. Die Parteien erhalten nach dem Finanzbogen zur Verordnung insgesamt einen Höchstbetrag von ca. 7. Mio. EUR²⁵. Diese Angabe ist ein Schätzwert des Höchstbetrags der im folgenden Haushaltsjahr überprüft wird²⁶.

Die vorgeschlagene Verordnung hat, auch im Hinblick auf das In-Kraft-Treten des Vertrages von Nizza, einen vorläufigen Charakter und soll spätestens nach zwei Jahren auslaufen. Es ist beabsichtigt, auf der Grundlage eines Berichtes über das Funktionieren der Verordnung einen neuen Vorschlag für eine endgültige Regelung vorzulegen.

1. Der Bericht Schleicher

Am 3. Mai 2001 nahm der Ausschuss für konstitutionelle Fragen einen Bericht (Berichterstatterin: Ursula Schleicher) zu dem Kommissionsvorschlag an²⁷. In der Bewertung wird darauf hingewiesen, dass der Kommissionsvorschlag im großen und ganzen den Leitlinien des Tsatsos-Berichtes von 1996 folgt. Es wurden jedoch einige Änderungsvorschläge zu den Themen Rechtspersönlichkeit, demokratische Grundprinzipien und Laufzeit vorgeschlagen.

Im einzelnen beinhalteten die Änderungsanträge u.a. folgende Punkte:

- neben dem EG-Vertrag ist auch die Charta der Grundrechte zu achten,

- neben einer Satzung sollen die Parteien ein allen Unionsbürgern zugängliches Programm haben,
- die europäischen Parteien müssen nach ihrer Anerkennung Rechtspersönlichkeit besitzen,
- europäische Parteien müssen, um öffentliche Mittel zu erhalten, mit Vertretern aus mindestens 1/3 der Mitgliedstaaten im europäischen Parlament oder in nationalen oder regionalen Parlamenten bzw. in mindestens 1/3 der Mitgliedstaaten 5 % der Stimmen bei den letzten Wahlen erreichen,
- Spenden und sonstige Zuwendungen an europäische Parteien müssen dem Gebot der Transparenz folgen,
- Anonyme Spenden und Zuwendungen von öffentlichen Unternehmen sind untersagt
- binnen sechs Monaten nach Ende des betreffenden Haushaltsjahres muss der Rechnungsprüferbericht vorgelegt werden,
- beim Verstoß gegen die Grundprinzipien der Demokratie wird die öffentliche Finanzierung ausgesetzt.

2. Geänderter Vorschlag und Bemühungen des belgischen Ratsvorsitzes

Der Schleicher-Bericht wurde am 17. Mai 2001 im Plenum des Europäischen Parlamentes mit großer Mehrheit²⁸ angenommen. Die Kommission nahm einige Vorschläge des Parlamentes an und legte am 21. Juni 2001 eine geänderte Fassung der Verordnung vor²⁹. Die eingearbeiteten Änderungsanträge verstärken die Transparenz der Parteienfinanzierung und das Verbot der Finanzierung nationaler Parteien. Der Hinweis auf die Charta der Grundrechte wurde aufgenommen und die Kontrolle der Anerkennungsvoraussetzungen wurde dem Präsidium des Europäischen Parlamentes übertragen. Ferner wurde das Verbot von

²⁵ Finanzbogen zum Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien, Kom (2000) 898 endg. 2001/0011 (CNS)) Punkt 7.1.

²⁶ Vgl. Entwurf einer Stellungnahme des Ausschusses für Haushaltskontrolle für den Ausschuss für konstitutionelle Fragen zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien, Berichterstatter: Helmut Kuhne, 2001/0011(CNS) vorläufig.

²⁷ Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Satzung und die Finanzierung europäischer politischer Parteien, Berichterstatterin: Ursula Schleicher, A 5 – 0167/2001 endgültig.

²⁸ Der Bericht wurde am 17. Mai 2001 mit 349 gegen 80 Stimmen bei 17 Enthaltungen angenommen, Abl. vom 07.02.2002, C 34/292 f.

²⁹ Kom (2001) 343 endgültig, 2002/0011 (CNS).

anonymen Spenden aufgenommen. Öffentliche Unternehmen wurden dagegen nicht als Spender ausgeschlossen. Eine Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen für die Erlangung öffentlicher Mittel wurde von der Kommission nicht vorgenommen. Die vom Parlament geforderte Sanktionsregelung, beim Verstoß gegen die Demokratieprinzipien die Finanzierung auszusetzen, wurde in folgender Form modifiziert: „Zu unrecht bezogene Fördermittel müssen zurückgezahlt werden“.

Unter belgischem Vorsitz begann der Rat auf der Grundlage des geänderten Entwurfes seine Verhandlungen. Meinungsverschiedenheiten bestanden u.a. bei den Spenden. Während Deutschland die Möglichkeit von Spenden an die Parteien unter klaren Regeln befürwortet, ist beispielsweise Frankreich strikt gegen die Möglichkeit von Spenden. Belgien hat eine Begrenzung auf 5000 Euro pro Jahr und Spender vorgeschlagen.

Umstritten ist auch die Zahl der Mitgliedsländer in denen eine europäische politische Partei repräsentiert sein muss.

Österreich und Dänemark sind gegen eine Kontrolle der Finanzmittel und die Sanktionierung von Verstößen gegen Finanzierungsvorschriften.

Da in wesentlichen Punkten kein Konsens in Sicht war, wurden die Beratungen schließlich im Dezember 2001 abgebrochen.

IV. Defizite des Kommissionsvorschlags vom 21.06.02 und Anregungen

Zu dem Kommissionsvorschlag vom 21.06.02 ist in aller Kürze noch folgendes kritisch anzumerken. Die Tatbestandsmerkmale für die Vergabe des Rechtsstatus „europäische politische Partei“ sind unzureichend. Als formelles Kriterium wird u.a. verlangt (Art. 1 b.) dass die Partei im europäischen Parlament eine Fraktion bildet, dies beabsichtigt bzw. sich einer bestehenden anschließt. D.h. erst nach erfolgreicher Teilnahme an einer Europawahl kann eine Partei den Status „europäische politische Partei“ erlangen. Diese Einschränkung korrespondiert mit der Regelung zur Finanzierung (Art. 4). Öffentliche Mittel erhalten danach nur Parteien die mit Vertretern aus mindestens 5 Mitgliedsländern im europäischen Parlament oder nationalen Parlamenten vertreten sind bzw. mindestens 5% der Wählerstimmen erhalten haben.

Der Status einer europäischen politischen Partei und öffentliche Mittel werden mithin nur bislang erfolgreichen und etablierten Parteien zuerkannt. Parteifreiheit und Chancengleichheit sind auch auf europäischer Ebene grundlegende Prinzipien. Sie wurzeln im Demokratiegebot (Art. 6 EUV) dienen u.a. dem Erhalt aber auch der Förderung politischer Vielfalt und sollen auch neu antretenden Gruppierungen die Möglichkeit geben, zur Mehrheit von morgen zu werden. Die Offenheit des Marktzutritts ist angesichts der vorgesehenen Sperrklauseln nicht gewährleistet³⁰. Ein derartig ausgestaltetes Parteienrecht ist lediglich eine Schutzvorkehrung für etablierte Parteien.

Von der demokratiegebotenen Einhaltung einer strikten Chancengleichheit darf nur aus wichtigem Grund abgewichen werden. Ein wichtiger Grund können hier fiskalische Interessen der Union sein. Mitnahmeeffekte und auf öffentliche Mittel zielende Parteigründungen werden somit vermieden. Die in den Sperrklausel gezeichnete Hürde liegt allerdings erheblich zu hoch und bedarf einer deutlichen Absenkung.

Das Demokratiegebot gewährt den politischen Parteien aber nicht nur Rechte, sondern auferlegt ihnen auch Pflichten. Ihre Transformationsfunktion gebietet, dass im Hinblick auf die Umsetzung des Willens der Unionsbürger auch die internen Entscheidungsprozesse demokratisch verlaufen³¹. Daraus folgt, dass sie intern demokratisch strukturiert sein müssen. Dabei spielen nicht zuletzt individuelle Parteimitgliedschaftsrechte eine zentrale Rolle. Dies wirft bei der derzeitigen Ausgestaltung der europäischen Parteien als „Dachorganisationen“³² ein Problem auf. Individuelle Mitgliedschaft ist in den derzeit existierenden europäi-

³⁰ Siehe dazu Martin Morlok, *Constitutional Framework*, in: Karl Magnus Johansson/ Peter Zervakis (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, S. 29 (37 f.)

³¹ Martin Morlok, *Constitutional Framework*, in: Karl Magnus Johansson/ Peter Zervakis (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, S. 29 (40 f.)

³² Vgl. zur Organisation und zum inneren Aufbau der derzeit existierenden Europäischen Politischen Parteien Gerold Deinzer, *Europäische Parteien*, 1999, S. 71 ff. m.w.N.

schen Parteien mit einer Ausnahme nicht zugelassen³³.

Bei aller Kritik ist nicht zu verkennen, das insgesamt ein positives Zeichen gesetzt und in Teilbereichen der steinige Weg zu einer demokratisch legitimierten Europäischen Union schon jetzt geebnet wird. Zu nennen ist hier vor allem der vorgesehene Eigenfinanzierungsanteil der Parteien in Höhe von 25 %. Die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien wird so auch durch deren finanzielle Abhängigkeit vom Zuspruch der Unionsbürger gesichert³⁴. Nur bei einer derartigen Abhängigkeit sind die Parteien gezwungen sich auch der Sorgen und Wünsche der Unionsbürger anzunehmen.

V. Tatsächliche Schwierigkeiten

Die Entwicklung eines europäischen Parteienrechts befindet sich in einem Dilemma: ohne Parteienstatut kein Geld, ohne Geld kein Aufbau von funktionalen Europäischen Politischen Parteien, ohne Europäische Politische Parteien kein Abbau des Demokratiedefizits auf Europäischer Ebene.

Es stellt sich daher die Kernfrage, warum es nach nunmehr 10 jähriger Diskussion nicht gelingt, Konsens über ein europäisches Parteienstatut herzustellen.

1. Mehrebenensystem

Die Politik auf europäischer Ebene ist eine Mischung aus nationalen und transnationalen Entscheidungsprozessen. Es handelt sich um ein sog. Mehrebenensystem³⁵ der Politik. Oberhalb der nationalen Ebene hat sich ein politisches System ausdifferenziert, dessen Spielregeln sich wesentlich von den politischen Systemen der Mitgliedstaaten unterscheidet. Die Einflusswege laufen auf europäischer Ebene einerseits über die nationalen Regierungen und den Rat und andererseits über

das Europäische Parlament, dessen Stellung jedoch ausgesprochen schwach ausgestaltet ist, obwohl das Parlament mit dem In-Kraft-Treten des Vertrages von Nizza eine Aufwertung erfahren wird. Die stärkeren Impulse gehen somit von den nationalen Parteien über die jeweiligen Partei- und Regierungsmitglieder auf die Europapolitik aus. Es herrscht ein dysfunktionales Nebeneinander von nationalen und europäischen politischen Parteien.

2. Europapolitik

Ein funktionierendes Parteiwesen auf europäischer Ebene entwickelt sich aber nur, wenn Europapolitik für die Unionsbürger wahrnehmbar wird. Die originäre Aufgabe der Europäischen Politischen Parteien ist das Aufgreifen und Aufarbeiten von Themen europäischer Politik. Gehör finden die Parteien jedoch nur, wenn die gefundenen Ergebnisse im europäischen Willensbildungsprozeß umgesetzt werden können, d.h. auf europäische politische Teilhabe abzielen. Politische Teilhabe ist nur dann erstrebenswert, wenn das Parlament im politischen System grundlegende Funktionen erfüllt und das Wahlsystem einen Europäischen Wahlkampf als sinnvoll erscheinen lässt. Damit sind zwei Schwachpunkte angesprochen, die die Entwicklung eines Europäischen Parteiensystems hemmen. Der richtige Ansatz im Vertrag von Nizza muss fortgesetzt und die Kompetenzen des Europäischen Parlaments erweitert werden. Die Kompetenzerweiterungen werden die Funktionen der europäischen Politischen Parteien insgesamt auf. Indessen wird von diesen Funktionsaufwertungen erst dann ein wirksamer Impuls zur Entwicklung funktionsfähiger Europäischer Politischer Parteien ausgehen, wenn ein Wahlverfahren eingeführt würde, dass nicht in den Händen der nationalen Parteien liegt.

3. Wahlsystem

Die Wahlen zum EP werden gemäß Art. 7 „Beschluss und Akt zur Einführung allgemeiner unmittelbarer Wahlen der Abgeordneten des Europäischen Parlaments“ vom 20. September 1976³⁶, bis zum Inkrafttreten eines einheitlichen Wahlver-

³³ Siehe zu den Mitgliedschaftsformen in den Europäischen Parteien Triantafyllia Papadopoulou, Politische Parteien auf europäischer Ebene, 1999, S. 87 ff.

³⁴ Siehe die Argumentation in der Bundesrepublik Deutschland in BVerfGE 85, 264 (289 ff.).

³⁵ Thomas König/Elmar Rieger/Hermann Schmitt (Hrsg.), Das europäische Mehrebenensystem, 1996; Gunnar Folke Schuppert, Zur Staatswerdung Europas, Staatswissenschaft und Staatspraxis 5 (H. 1/1994), 35 ff. (36 f.).

³⁶ Der Akt trat am 01.07.1978 in Kraft, BGBl. 1978 II, S. 1003, zuletzt geändert durch den Amsterdamer Vertrag vom 02.10.1997, BGBl. 1998 II, S. 387, ber. BGBl. 1999 II, S. 416.

fahrens nach den jeweiligen innerstaatlichen Vorschriften durchgeführt³⁷.

So wenden alle Mitgliedstaaten bis auf Großbritannien (ohne Nordirland), wo das Mehrheitswahlrecht gilt, das Verhältniswahlrecht an. Weitere Unterschiede liegen in den Systemen zur Wahlkreiseinteilung, der Vergabe von Vorzugsstimmen und in den Speerklauselregelungen.

In neun Mitgliedstaaten (Dänemark, Spanien, Frankreich, Griechenland, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden) bildet das gesamte nationale Hoheitsgebiet einen einzigen Wahlkreis. In fünf anderen Staaten (Belgien, Finnland, Irland, Italien, Vereinigtes Königreich) ist das nationale Hoheitsgebiet in Wahlkreise unterteilt. In der Bundesrepublik Deutschland haben die Parteien die Möglichkeit, Kandidatenlisten entweder auf Landesebene oder aber für das gesamte Bundesgebiet einzureichen. In Finnland können Kandidatenlisten entweder auf der Ebene der Wahlregion oder auf nationaler Ebene eingereicht werden.

In fünf Staaten (Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Frankreich, Griechenland und Portugal) können die Wähler die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste nicht ändern. In acht Staaten (Belgien, Dänemark, Finnland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweden) kann die Reihenfolge der Kandidaten auf der Liste durch Vergabe von Vorzugsstimmen geändert werden; in Luxemburg ist es darüber hinaus möglich, für mehrere Kandidaten, die unterschiedlichen Listen angehören, zu stimmen. In Schweden können die Wähler außerdem Namen auf die Listen hinzufügen, bzw. von den Listen streichen.

³⁷ Vgl. zu den nationalen Vorschriften die „Gesamtübersicht nach Mitgliedsstaaten über die Wahlgesetze für die Europawahlen“ im „Bericht über die Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Wahlverfahren, das auf gemeinsamen Grundsätzen für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments beruht“, Berichterstatter: Georgios Anastassopoulos, vom 2. Juni 1998, A 4 – 0212/98, S. 25 ff. oder unter http://www.europarl.eu.int/workingpapers/poli/w13/theme_de.htm#system, log in am 23.08.2002. Siehe auch Tapio Raunio, Party-Electoral Linkage, in: Karl Magnus Johansson/Peter Zervakis (eds.), *European Political Parties between Cooperation and Integration*, 2002, S.163 ff.

In Irland und im Vereinigten Königreich gibt es keine Listenwahl.

Diese doch erheblichen nationalen Unterschiede und das Erfordernis eines einstimmigen Ratsbeschlusses sowie einer absoluten Mehrheit im Parlament für die Annahme zu einem Rechtsakt gemäß Art. 190 Abs. 4 S. 2 (ex 138 Abs. 3 S. 2) EGV erklären die bisherigen Schwierigkeiten auf dem Weg zu einem einheitlichen Wahlverfahren.

Der Vertrag von Amsterdam erhielt daher in Art. 190 Abs. 4 S. 1 EGV folgenden Zusatz: „Das Europäische Parlament arbeitet einen Entwurf für allgemeine unmittelbare Wahlen nach einem einheitlichen Verfahren in allen Mitgliedstaaten oder im Einklang mit den in allen Mitgliedstaaten gemeinsamen Grundsätzen aus“.

Es wird somit nicht mehr ein strikt einheitliches Wahlverfahren gefordert, sondern der Einklang mit den gemeinsamen Grundsätzen soll genügen. Mit der Einführung des Begriffs der „gemeinsamen Grundsätze“ gestattet es der Vertrag von Amsterdam den Mitgliedstaaten, ihre Zuständigkeit in dem Bereich des Wahlverfahrens zu behalten, wenn das zukünftige Wahlsystem auf diesem Begriff und nicht auf einem einheitlichen System beruht³⁸.

Eine Umsetzung dieses Auftrages könnte dazu beitragen die Grundsätze des demokratischen Wahlrechts auch auf die Wahlen zum Europäische Parlament zu übertragen um somit einige der o.g. Konflikte aufzulösen.

Es ist also zu fragen, auf welchen Elementen die „gemeinsamen Grundsätze“ des europäischen Wahlverfahrens beruhen. Zunächst lässt sich feststellen, dass das Verhältniswahlrecht der gegenwärtigen Natur des Gemeinschaftsrechts am effizientesten Rechnung trägt. Weiterhin muss es in die Zuständigkeit eines jeden Mitgliedstaates fallen, die von ihm bevorzugte Variante des Verhältniswahlsystems anzuwenden. Auch bei der Verteilung der Reststimmen, welche ebenfalls weiterhin durch einzelstaatliche Gesetze geregelt

³⁸ „Bericht über die Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Wahlverfahren, das auf gemeinsamen Grundsätzen für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments beruht“, Berichterstatter: Georgios Anastassopoulos, vom 2. Juni 1998, A 4 – 0212/98, S. 18.

werden, ist das Verhältniswahlrecht zu berücksichtigen.

Einen gemeinsamen Grundsatz stellt der „Grundsatz der Bürgernähe“ dar, durch welchen die Stärkung der Beziehungen zwischen den Wählern und ihren gewählten Vertretern erreicht werden soll. Um dieses zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass nach der Größe der Mitgliedstaaten territoriale Wahlkreise eingerichtet werden, um einen direkten und effizienten Kontakt zwischen den Wählern und den europäischen Abgeordneten herzustellen³⁹.

Zu denken wäre des Weiteren an eine Wahl nach europaweiten (länderübergreifenden) Listen⁴⁰, d.h. heißt die gesamte Europäische Union fungiert als ein Wahlkreis, in dem mehrere Mandate bzw. im Extremfall alle Mandate vergeben werden. Die Einreichung der Wahlvorschläge müsste im wesentlichen politischen Gruppen vorbehalten sein, die über eine eigenständige Fraktion im Europäischen Parlament verfügen bzw. die Bildung einer solchen anstreben sowie dem Begriff der europäischen Partei hinreichend entsprechen. Auf Ersuchen des Institutionellen Ausschusses vom 29. Januar 1998 stellte der Juristische Dienst in einem Rechtsgutachten fest, dass aufgrund der Art. 19 und 191 EGV eine solche Vertretung der Völker der Gemeinschaft, die über den staatlichen Rahmen hinausgeht möglich ist und auch kein den Grundsätzen des Vertrages widersprechendes Element darstellt. Jedoch ist, um dies zu erreichen, eine Änderung der Art. 189 und 190 EGV gemäß Art. 48 EUV erforderlich. Denn wenn der Vertrag selbst Ausnahmen, die für die von ihm vorgesehenen Bestimmungen gelten, schaffen kann, so besteht diese Möglichkeit nicht für einen

Rechtsakt niedrigeren Ranges als dem des Vertrages⁴¹.

Die Vorschläge länderübergreifende Wahllisten für eine gewisse Anzahl (20 %) der Gesamtzahl der Sitze des Europäischen Parlaments aufzustellen, ist bisher seitens der nationalen Parteien auf wenig Zustimmung gestoßen. Dies ist durchaus verständlich. Die nationalen Parteien würden sich damit selbst das Wasser abgraben. Ihr Interesse an der Entwicklung funktionierender Europäischer Politischer Parteien ist naturgemäß durchaus begrenzt. So wie die Einzelstaaten nur zögerlich Kompetenzen an die Europäische Gemeinschaft abgegeben haben, so geben auch die nationalen Parteien nur zögerlich Kompetenzen an die Europäischen Politischen Parteien ab. Dieses Desinteresse der nationalen Parteien hemmt die Entwicklung eines europäischen Parteienrechts um so mehr, da wie oben bereits gezeigt, derzeit die nationalen Parteien die Impulse in der Europapolitik geben.

VI. Schlussbetrachtung

Selbst wenn man eine Einigung in den noch unstrittenen Fragen des Parteienstatuts erzielen könnte oder nach dem In-Kraft-Treten des Vertrages von Nizza durch eine Mehrheitsentscheidung die Vorbehalte einzelner Mitgliedsstaaten aus dem Weg schafft, werden dadurch noch keine modernen Massenparteien auf Europäischer Ebene entstehen. Das Statut wäre ein weiterer Schritt auf der Entwicklungsleiter eines Europäischen Parteienrechts. Ohne eine Änderung der Funktionen des Europäischen Parlaments und des Wahlsystems auf europäischer Ebene werden die Funktionen der Europäischen Politischen Parteien nicht mehr sein, als ein Machtzentrum zu bilden, in dem es vordringlich um Posten und Macht im Europäischen Parlament geht.

Europäische Politische Parteien als Instrumente der europäischen Demokratie, wie sie dem Berichterstatter Dimitris Tsatsos bereits 1996 vorschwebten, sind noch lange nicht in Sicht.

³⁹ „Bericht über die Ausarbeitung eines Entwurfs für ein Wahlverfahren, das auf gemeinsamen Grundsätzen für die Wahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments beruht“, Berichterstatter: Georgios Anastassopoulos, vom 2. Juni 1998, A 4 – 0212/98, S. 19.

⁴⁰ In diese Richtung auch I. Pernice, in: WHI-Papers 2/99 – Mai 1999, These 8; Rainer Stentzel, Integrationsziel Parteiendemokratie – Rechtliche Rahmenbedingungen für eine Demokratisierung der Europäischen Union, Diss. jur. Humboldt-Universität Berlin, 2001, S.361 f.

⁴¹ Rechtsgutachten SJ – 28/98 vom 19. Februar 1998, III. Schlussfolgerungen 3.

Dr. Andrea De Petris*

„www.pleasevoteforme.com“ Wahlwerbung und neue Medien in den USA

1. Neue Medien und politische Werbung

Seit den späten 80er Jahren hat die Politikwissenschaft ihr Interesse für die neueren Kommunikationsmittel entdeckt. Vor allem das Internet und das *World Wide Web* (WWW) werden immer häufiger in Verbindung mit den traditionellen politischen Aktivitäten gebracht, um zu untersuchen, ob und wie diese neuen Medien die Dynamik und die Perspektiven der politischen Akteure und ihre Tätigkeiten verändern werden. Dieses Phänomen, dass zuerst in den Vereinigten Staaten von Amerika aufgetreten ist, kennt unterschiedliche Definitionen wie *Teledemocracy*, *Cyberdemocracy*, *Electronic Democracy* und *E-Government*: Ein substantieller Unterschied besteht darin, dass unter *Cyberdemocracy* normalerweise eine politische Gemeinschaft verstanden wird, die durch die neuen Medien eine virtuelle direkte Demokratie schafft und das Wählen von Repräsentanten letztlich überflüssig macht. Dagegen strebt die *Digital Democracy* vielmehr danach, die repräsentativen Institutionen durch ein verfeinertes Informationsangebot und eine erweiterte Teilnahme an den politischen Prozessen – durch das Internet – zu unterstützen und zu stärken¹. Grundsätzlich beziehen sich jedoch die oben genannten Begriffe in den meisten Fällen auf diese zweite Bedeutung. Statt dessen konzentriert sich das *E-Government* vor allem auf das Online-Angebot öffentlicher Dienstleistungen und eine effektivere Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung durch verbesserte Kommunikationsstrukturen.

Nach einer ersten Phase von positiven Betrachtungen², haben sich skeptische Studien und Ana-

lysen über die Wirksamkeit des Internets für die Verbesserung der repräsentativen und partizipatorischen Demokratie vermehrt³.

Abgesehen von ihren optimistischen oder pessimistischen Stellungnahmen haben alle Forschungsarbeiten bisher erkennen lassen, dass die neuen Medien sehr unterschiedliche Anwendungen innerhalb der politischen Tätigkeiten finden können und werden: als Verbindungsmittel zwischen Individuen und staatlichen, regionalen sowie lokalen Institutionen; als Kommunikations- und Mobilisierungsinstrument zwischen politischen Organisationen – insbesondere der politischen Parteien, aber auch anderen Interessengruppen – und Wählern, unabhängig davon, ob diese Mitglied in einer Partei sind; als Apparat für Bürger, die die Aufmerksamkeit auf selbstorganisierte, politische Initiativen der Gesellschaft lenken wollen⁴. Im Folgenden werden kurz Eigenschaften, Vorteile und Nachteile der Online-Wahlwerbung am Beispiel der Wahlkämpfe in den USA zwischen 1996 und 2000 beschrieben. Danach werden diese Richtlinien mit den Besonderheiten des Gouverneurwahlkampfes 2002 in Kalifornien verglichen. Abschließend werden einige Hypothesen bezüglich möglicher zukünftiger Entwicklungen der Internet-Wahlwerbung dargestellt.

2. Online-Wahlkampf in den USA

Einer der ersten Bereiche, in dem das *World Wide Web* eine bedeutende Anwendung gefunden hat,

London-New Dehli, 1987; *Dahl*, Democracy and its Critics, New Haven 1989; *Etzioni*, The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda, New York 1993; *Grossman*, The Electronic Republic: Reshaping Democracy in America, New York 1995; *Budge*, The New Challenge of Direct Democracy, Cambridge 1996.

³ *Bimber*, The Internet and Political Transformation: Populism, Community, and Accelerated Pluralism, in: *Polity*, XXXI-1, S. 133-160; *Davis*, The Web of Politics. The Internet's Impact on the American Political System, New York, Oxford 1999; *Norris*, Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide, Cambridge 2001.

⁴ Für eine Einführung in die verschiedenen politische Anwendungen des Internets in deutscher Sprache s. *Siedschlag/Rogg/Welzel* (Fn. 1), a.a.O.

* Der Verfasser ist Lehrbeauftragter an der Juristischen Fakultät der Heinrich-Heine-Universität in Düsseldorf.

¹ *Siedschlag/Rogg/Welzel*, Digitale Demokratie. Willensbildung und Partizipation per Internet, Opladen 2002, S. 78

² *Arterton*, Teledemocracy. Can Technology Protect Democracy, Newbury Park-Beverly Hills-

ist zweifellos der Wahlkampf. Die Tatsache, dass die amerikanischen Parteien hierbei die Pioniere waren, sollte nicht überraschen: in den Vereinigten Staaten von Amerika waren im Jahr 2000 42,8% der Bevölkerung online (dagegen lediglich 20,4% der westeuropäischen Bürger), und gleichzeitig die Zahl der Amerikaner, die über einen Internetzugang verfügen, zwischen dem Frühjahr 1996 und dem Frühjahr 1999 ein Wachstum von 28% zeigte⁵.

Im Jahr 1996 haben die beiden großen amerikanischen Parteien - Demokraten und Republikaner - im Internet ihre eigenen Webseiten eingerichtet und damit begonnen, auch Online-Wahlkampfwerbung zu betreiben. Die erste Phase der amerikanischen Online-Wahlkämpfe im Jahre 1996 war sehr oberflächlich und einfach strukturiert: Parteien und Kandidaten betrachteten die neuen Medien mehr oder weniger als ein virtuelles „Schaufenster“, in dem sie ihre politischen Stellungnahmen für die (damals noch) wenigen Websurfer verfügbar machen konnten. Trotz der Verfügbarkeit des Cyberspace bevorzugten die Kandidaten noch immer die traditionellen Kommunikationsmittel, um mit den Wählern in Kontakt zu kommen⁶.

Im Jahr 1998 fanden sogenannte „Midterm Elections“, also Wahlen, die auf Bundesebene keinen Präsidenten, sondern nur die Mitglieder des Repräsentantenhauses und ein Drittel der Senatoren in Washington bestimmen, statt; Mitgliedsstaaten, in denen dies gesetzlich vorgesehen ist, führen an solchen Tagen auch die Gouverneurswahlen durch. In vielen Fällen finden simultan auch Bürgerentscheidungen über Initiativen und Gesetzesentwürfe statt. Trotz eines hohen Maßes an Skepsis erwies es sich als notwendig, dass 1998 grundsätzlich alle Kandidaten auch ihre Online-Präsenz sichern mussten. Nach einer Vorhersage von Phil Noble, einem Internet Consultant, hätten 1998 Kandidaten die Wahl unter Zuhilfenahme des *World Wide Web* gewonnen oder verloren⁷. Der

Wahlsieg des unabhängigen Kandidaten *Jesse Ventura* zum Gouverneur von Minnesota war eine große Sensation: *Jesse „the Hulk“ Ventura*, ein ehemaliger Profi-Wrestler, führte seinen Wahlkampf hauptsächlich auf seiner Webseite, und organisierte erst in der letzten Phase des Wahlkampfes ein Koordinierungsbüro – was kein Hindernis für ihn war, ein Drittel seiner gesamten Spendengelder durch das Internet zu sammeln und die Wahl gegenüber den Kandidaten der beiden großen Parteien zu gewinnen. Für andere Politiker war das Heranziehen des Internet als Hauptinstrument der Wahlkampagne nicht so erfolgreich⁸.

Als innerhalb des Präsidentschaftswahlkampfes 2000 der republikanische Kandidat aus New Hampshire, Senator *John McCain*, über seine Homepage ca. 3,7 Millionen US-Dollar an Spenden sammelte⁹ – fast ein Viertel der von ihm gesammelten 16 Millionen, die jedoch den Sieg des republikanischen Kandidaten *George W. Bush* zum Präsidenten nicht haben vermeiden können –, verschwanden endgültig alle Hemmungen der amerikanischen Politiker, das Internet als Instrument der politischen Kommunikation zu nutzen.

Heute ist eine Wahlkampagne oder Bürgerinitiative in den USA ohne Internetseite kaum mehr denkbar: Nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in den einzelnen Mitgliedsstaaten und in der lokalen Politik sind die neuen Medien für die politische Strategie unverzichtbar geworden¹⁰.

3. Anwendungen des Internets im Wahlkampf: Innovative Möglichkeiten...

Vom praktischen Standpunkt aus gesehen stellt das Internet ohne Zweifel eine Erleichterung für

⁵ Norris (Fn. 3), S. 47, 74.

⁶ *Bimber*, The Internet and Political Communication in the 1996 Election, May 10, 1997 (www.wsscfcusb.edu/survey1/mobilize.htm).

⁷ Zit. In *Kamarck*, Political Campaign on the Internet, in: *Kamarck/Nye* (Ed.), *Governance.com*, Washington D.C. 2002, S. 85.

⁸ So die Fälle von *Wendel Turner*, der in den Vorwahlen von West Virginia nur 6 Prozent der Stimmen bekam, und *Doug Ross*, der in der demokratischen Vorwahlen in Michigan als letzter von drei Kandidaten endete, s. *Kamarck* (Fn. 7), S. 85.

⁹ *Kamarck* (Fn. 7), S. 94.

¹⁰ Selbstverständlich sind die politische Parteien inzwischen nicht mehr nur in den USA, sondern überall online zu finden: Im Juni 2000 wurden 1250 offizielle Parteien-Webseiten gezählt, und obwohl die große Mehrheit sich auf Nordamerika und Westeuropa konzentriert, ist dieses Phänomen heute weltweit bekannt, s. *Norris* (Fn. 3), S. 148-170.

jeden politischen Akteur dar, sei es eine Partei, ein Kandidat oder eine Interessengruppe. Selbstverständlich unterscheiden sich die Anwendungsmodalitäten des Web je nach Natur des Subjekts; vorliegend sollen jedoch nur jene Verwendungen betrachtet werden, die hauptsächlich in einer Wahlkampagne relevant werden.

Hauptsächlich wird das Internet, wie auch die Praxis deutlich macht, als Instrumentarium für das Sammeln von Geldern verstanden. In einem politischen System, in dem die finanzielle Unterstützung ein entscheidender Faktor jedes Wahlkampfes ist, überrascht dies nicht. Das Beispiel McCain hat Schule gemacht, und wenn im Jahr 1998 nur 42% der Verwender per Webkampagne aufzeigten, wie man Gelder für Parteien oder Kandidaten spenden konnte¹¹, ist heute zu vermuten, dass jeder Kandidat – egal auf welcher Ebene der amerikanischen Politik – auf seiner Webseite die Möglichkeit anbietet, Gelder für seine Kampagne zu spenden¹². Die Tatsache, dass das Spenden von Geldern über das Internet zur Zeit die am weitesten verbreitete Tätigkeit der an Politik interessierten Websurfer ist, scheint diese Tendenz zu bestätigen¹³, und dieses obwohl es in den U.S.A. üblich ist, dass als „Gegenleistung“ für private Spenden beispielsweise ein Galadinner angeboten wird - bei online gespendeten Geldern bleibt eine derartige „Belohnung“ aus.

Eine zweite typische Anwendung der neuen Medien in der politischen Dynamik ist das Anwerben von freiwilligen Mitarbeitern. Im Jahre 1998 sahen 50% der Wahlkampfseiten die Möglichkeit vor, Bürger für die freiwillige Unterstützung der jeweiligen Kampagne zu mobilisieren: damals waren damit noch die traditionellen Tätigkeiten wie die Anrufe von Telefonnummer aus verfügbaren Datenbanken oder die Verbreitung von Infor-

mationsmaterialien auf der Strasse gemeint. In den Vorwahlen für die Präsidentschaft im Jahre 1996 war *Pat Buchanan* vielleicht der Erste, der Mitarbeiter durch den Cyberspace anwarb¹⁴, und gegen Ende des Wahlkampfes hatte der aus New Hampshire kommende republikanische Kandidat dadurch mehr freiwillige Helfer als alle anderen Kandidaten anwerben können¹⁵. Genau so erfolgreich waren in der Wahlkampagne 2000 der schon genannte *John McCain* und der ehemaliger Senator *Bill Bradley*¹⁶.

Dank dieser Möglichkeit, nicht nur traditionelle Unterstützung, sondern auch online freiwillige Mitarbeiter durch das Web zu mobilisieren, ist in den letzten Wahlkämpfen das Interesse der Politik an diesem Bereich deutlich gestiegen. Das Phänomen des sogenannten „Cybervolunteering“ ist erstmals 1998 in dem in New Jersey stattfindenden Gouverneurswahlkampf von *Christie Todd Whitman* aufgetreten und danach in lediglich 5% der Online-Kampagnen desselben Jahres: damit sind Aktivitäten gemeint, die nur durch das Internet möglich sind. Es ist beispielsweise üblich, dem Wähler die Möglichkeit zu eröffnen, einem Freund oder Bekannten eine elektronische Postkarte des Kandidaten oder der Partei – oft zusammen mit einer personalisierten Botschaft – zu schicken. Eine andere Möglichkeit besteht darin, statt ein Plakat im eigenen Büro oder ins Fenster des eigenen Geschäftes zu hängen, ein auf den Kandidaten bezogenes „Banner“ – eine Art elektronische Anzeige – auf die eigene Internetseite zu setzen. In der Präsidentschaftswahl 2000 wurde das Angebot von „Cybervolunteering“ noch kreativer: der demokratische Vizepräsident Al Gore eröffnete seinen Wählern die Möglichkeit, ihre eigenen Webseiten für die Kampagne und eine selbstorganisierte Online-Gemeinschaft von Gleichgesinnten zu nutzen¹⁷.

Die Vorteile dieser neuen Möglichkeiten sind offensichtlich: durch das Internet kann man die Bürger mobilisieren, die sonst schwer erreichbar bleiben würden; die Tätigkeiten, die dadurch ermöglicht werden, können zu jeder Zeit ausgeübt werden und sind ohne Beschränkungen beliebig

¹¹ *Kamarck* (Fn. 7) S. 95.

¹² *Puopolo*, *The Internet and U.S. Senatorial Campaigns in 2000: An Analysis of Hillary Rodham Clinton's Website*, Harvard 2001, Graph. 8.

¹³ Andere typische Aufgaben wie Treffen zu organisieren, Initiativen zu veröffentlichen, oder für einen Wahlkampf zu arbeiten, seien online noch ziemlich selten; vgl. *Bimber*, *Information and Political Engagement in America: The Search for Effects of Information Technology at the Individual Level*, in: *Political Research Quarterly*, Vol. 54 (2001), S. 53 (63).

¹⁴ *Kamarck* (Fn. 7), S. 96.

¹⁵ *Rash*, *Politics on the Nets*, New York 1997, S. 37.

¹⁶ *Kamarck* (Fn. 7), S. 96.

¹⁷ *Kamarck* (Fn. 7), S. 96.

verfügbar; die spezifischen Kosten sind besonders niedrig für freiwillige Mitarbeiter, die schon über einen eigenen Internetanschluss verfügen. Eine völlig andere Frage ist, ob die Wahlwerbung online dieselbe Wirkung wie traditionelle Wahlkampfaktionen hat: Bisher stellt das Internet ein wenig verbreitetes Informations- und Kommunikationsmittel gegenüber anderen Medien dar, und sein effektiver Einfluss auf die politische Realität bleibt deswegen sehr gering¹⁸.

Eine dritte typische Anwendung ist die Mobilisierung von potenziellen Wählern, was ein sehr empfindliches Thema für ein Land mit einer traditionell sehr geringen Wahlbeteiligung ist. Während 1998 11% der Wahlkampfwebseiten Instruktionen über die Ausübung des Wahlrechts angeboten haben, sind diese im Jahr 2000 auf 23% gestiegen¹⁹. Das angeblich geringe Interesse für diese wichtige Chance der Verbesserung der politischen Lage in den Vereinigten Staaten kann vielleicht mit der noch deutlichen Unterschätzung der Wahlwerbung durch das Internet erklärt werden – eine Unterschätzung, die vor allem darin sichtbar wird, dass die Webseiten während der Kampagne kaum aktualisiert werden²⁰. Diese bisher beobachtete Tendenz könnte bei weitergehender Verbreitung der neuen Medien die politische Tagesordnung durchaus ändern.

4. ... und traditionelle Online-Kampagne

Neben diesen sogenannten „neuen politischen Horizonten“, ermöglicht das Netz den politischen Akteuren auch mehr traditionelle Tätigkeiten.

Die typische ist sicher die sogenannte „*Electronic Brochure*“, d.h. die Benutzung der eigenen Webseite als Online-Schaukasten, auf der wichtige Informationen wie Lebenslauf des Kandidaten, Presseberichte und zukünftige Wahlkampftermine gezeigt werden. Im Jahr 1998 wurde auf 81% der Seiten ein Lebenslauf des Kandidaten und Informationen über die Themen der Kampagne angeboten. Im Jahr 2000 waren in 75% der Fälle

schriftliche Stellungnahmen und in 91% der Fälle ein Lebenslauf des Kandidaten online verfügbar²¹. Weniger verbreitet waren andere „traditionelle“ Angebote wie die Veröffentlichungen von politischen Reden (20% in 1998, 15% in 2000), Presseberichten, Wahlkampfterminen oder Photos von aktuellen politischen Ereignissen (49% in 1998, 55% in 2000)²². Grundsätzlich wurde das Internet von den amerikanischen Kandidaten bisher als zusätzliches Medium unter anderen Informationsmitteln betrachtet, anstatt als alternatives – und potenziell revolutionäres – politisches Kommunikationsinstrument: dafür spricht die noch kaum entwickelte Interaktion zwischen der Online-Kommunikation und den traditionellen Informationsquellen.

Hinzu kommt ein wichtiger Unterschied zwischen politischen Online-Kampagnen und traditioneller Werbung: die Mitteilungen, die von Kandidaten und Parteien durch Presse, Rundfunk, Fernsehen, Fax und Telefon verbreitet werden, erreichen unerwartet und ungefragt eine grundsätzlich „passive“ Wählerschaft. Entspricht eine solche Werbung nicht dem Interesse der Zuschauer, wird sie von den Bürgern in der Regel ignoriert, obwohl sie manchmal auch negative Auswirkungen für die Urheber verursachen kann. Dieses Aufdrängen wird durch das Internet reduziert und – oft gar nicht – toleriert: Der freiwilligen Natur der Online-Kommunikation widerspricht die Präsenz von ungefragten politischen Mitteilungen im eigenen E-Mail-Account viel mehr als die Fülle politischer Werbung in den Briefkästen während des Wahlkampfes²³.

Dieser Unterschied wurde dem Gouverneurskandidaten *Steve Langford* 1998 schmerzlich bewusst, als er nach einer willkürlichen Wahlwerbungsaktion durch das Web energische Proteste der Wähler auslöste, und schließlich öffentlich um Entschuldigung bitten musste²⁴.

¹⁸ Norris, Revolution, what Revolution? The Internet and U.S. Elections, 1992-2000, in: Kamarck/Nye (Ed.), Governance.com, Washington D.C. 2002, S. 64 f.

¹⁹ Kamarck (Fn. 7), S. 96 f.

²⁰ Larsen/Schneider, Ground Zero: The War without the Web, www.netelection.org/commentary/20000037.php3.

²¹ Kamarck (Fn. 7), S. 89 f.

²² Daten von Netelection zitiert in Kamarck (Fn. 7), S. 89 f.

²³ Die wahllose Sendung von Wahlwerbung durch das Internet ist in der Regel als „Spamming“ bekannt.

²⁴ *Political News*, Wired News, 6. August 1998 (www.wired.com/news/news/politics/story/13815.html).

Ein anderes ethisches – und vielleicht bald auch juristisches – Problem der Wahlwerbung durch das Internet betrifft die sogenannte HTML (*Hypertext Markup Language*), d.h. die Kombination von Worten und Symbolen, die mit einer bestimmten Seite in Zusammenhang stehen und in einer Online-Suche (den sogenannten „Suchmaschinen“²⁵) verwandt werden, um die richtige Web-Adresse der gesuchten Seite herauszufinden. Eine HTML kann jede Textkombination sein, was heisst, dass ein Kandidat die Adresse seiner Webseite auch mit Namen oder Slogans anderer Politiker verbinden, und so Surfer, die auf der Suche nach anderen Kandidaten sind, auf seine Homepage bringen kann. Die Vorteile für hemmungslose Politiker wurden vor allem im Jahr 2000 klar, als die HTML von Senator *John McCains* Webseite neben den üblichen Variationen wie „John McCain for president“ und „McCain 2000“, auch Wortkombinationen wie „Bush for president“, „George Bush for president“, „Bush 2000“, „Dole for president“, „Elizabeth Dole for president“ und „Quayle 2000“ enthielten²⁶: Eine Handhabung, deren Ziel leicht zu erraten ist.

Abgesehen von solch fragwürdigen Tätigkeiten, kann die Veröffentlichung von Wahlkampfmaterialien online in unterschiedlichen Weisen vorteilhaft sein. Erstens ist das Internet ein Medium, das mehrere Kommunikationsarten kombinieren kann: Auf seiner Webseite kann ein Kandidat nicht nur den Text seiner letzten Rede, sondern auch ein entsprechendes Video zeigen. Neben Erklärungen und Stellungnahmen über soziale oder wirtschaftliche Angelegenheiten kann man auch Grafiken und Bilder vorstellen, die den Kern der Mitteilung deutlicher machen. Noch wichtiger: man kann durch Verbindungen mit anderen Webseiten (sogenannten „Links“) jeden für die Kampagne relevanten Umstand an andere Online-Informationsquellen anschließen: Damit kann jeder Besucher einer Webseite z.B. sehr einfach

den Wahrheitsgehalt eines Berichts durch Kontrolle auf verfügbare dritte Quellen überprüfen.

Eine vielleicht nicht sehr ordentliche, aber doch ziemlich übliche Verwendung des Internets im Wahlkampf der U.S.A. ist die Darstellung negativer Werbung gegen die politischen Rivalen, wie die Veröffentlichung von kontroversen persönlichen Ereignissen, oder die - mehr oder weniger - scharfe Kritik von abgelehnten Argumentationen. Bisher war die negative Wahlwerbung durch das Web ein noch relativ begrenztes Phänomen, sichtbar nur auf 22% der Webseiten (1998), und auf 30% der Homepages im Jahr 2000²⁷. Die Politiker haben meist versucht, sachlich zu bleiben und rein persönliche Angriffe zu vermeiden, mit dem Ziel, den Unterschied zwischen der eigenen und der fremden Meinung zu verdeutlichen.

Abgesehen von ihren traditionellen und innovativen Anwendungen, zeigt die Online-Wahlwerbung auch einige andere Vor- und Nachteile, die im folgenden zu erwähnen sind.

Die Informationen können z.B. online viel länger als bei anderen Kommunikationsformen verfügbar bleiben. Regelmäßig wird jede Nachricht in den traditionellen Medien bald von einer neuen ersetzt: Danach ist sie - die „alte Nachricht“ - kaum mehr zugänglich. Im Internet hingegen steht jede Mitteilung viel länger zur Verfügung. Zunächst einmal existiert eine Webseite solange, wie der Besitzer sie im Internet halten möchte, also potenziell auch für immer. Zweitens kann eine Nachricht von jedem, sei er ein politischer Rivale oder ein einfacher Bürger, sehr einfach auf die eigene Seite übernommen werden, und dort wiederum solange zugänglich bleiben, wie der Besitzer der *Webpage* es möchte, und dies ohne eine Eingriffschance des ursprünglichen Einstellers. Diese Verfahrensweise kann für Kandidaten, die im Netz ihre Mitteilungen und Stellungnahmen veröffentlichen, auch unangenehme Konsequenzen haben. Heftige Äußerungen können jederzeit im Netz wieder auftauchen und eventuelle Widersprüche der betroffenen Politiker der Öffentlichkeit zugänglich machen. Da dieses Risiko bei der Online-Kommunikation deutlich höher ist als bei den normalen Medien, sollten Kandidaten und Poli-

²⁵ Suchmaschinen sind Webseiten – wie , die den Surfern einen Suchdienst nach Informationen in dem ganzen Internet anbieten. Unter den bekanntesten Suchmaschinen sind Altavista.com, Yahoo.com, Google.com.

²⁶ Hunter, Is John McCain Meta-Jacking?, (www.netelection.org/commentary/2000006.php3).

²⁷ Kamarck (Fn. 7), S. 92 f.

ker auf die Inhalte ihrer Webseiten sorgfältig achten.

Ein klarer Vorteil besteht dagegen darin, dass Online-Mitteilungen viel einfacher an die verschiedenen Zielgruppen angepasst werden können. Auf der gleichen Webseite kann man beispielsweise die verschiedenen Bereiche einer Wahlkampagne veröffentlichen und spezifische Maßnahmeentwürfe für Arbeitnehmer, Hausfrauen, Studenten oder Pensionierte bekannt machen, so dass jede Gruppe von potenziellen Wählern ihre „eigene“ Wahlwerbung finden kann. Aber nicht nur das: Sollten im Laufe der Kampagne nach Meinungsumfragen eine bestimmten Wählergruppe eine entscheidende Rolle für die Wahl spielen, kann ein Kandidat viel schneller die Inhalte seiner Wahlstrategie ändern und seine Äußerungen an die Interessen der jeweiligen Wählergruppe anpassen. Dasselbe gilt, wenn während des Wahlkampfes ein außerordentliches Ereignis stattfindet, dass die Wahlpräferenzen entscheidend beeinflussen kann.

5. Ein praktisches Beispiel: Der Gouverneurswahlkampf 2002 in Kalifornien

Am Gouverneurswahlkampf 2002 in Kalifornien nahmen sechs Kandidaten teil: *Iris Adam* (Natural Law Party), *Peter M. Camejo* (Green Party), *Gary D. Copeland* (Libertarian Party), *Gray Davis* (Democratic Party, aktueller Gouverneur), *Reinhold Gulke* (American Independent Party) und *Bill Simon* (Republican Party). Eine Analyse ihrer Webseiten soll die neuesten Neigungen in der Online-Wahlwerbung herausfinden, und diese mit den genannten Richtlinien der politischen Kommunikation im Internet vergleichen²⁸.

Durch diese Untersuchung wurden grundsätzlich drei verschiedene Gruppen von Anwendungen herausgefunden. Die erste war bei allen Webseiten die häufige Benutzung der Veröffentlichungen von biographischen Informationen des Kandidaten und Hinweisen über die Wahlkampagne im Web. Hierbei werden mehrere Materialien bekannt gegeben: ein detaillierter Lebenslauf des Bewerbers;

ein chronologisch geordneter und in der Regel aktualisierter Pressebericht mit einer Sammlung der Presseartikel, die den Kandidaten oder seine Stellungnahmen betreffen; eine spezifische Erklärung des Wahlprogramms nach verschiedenen Wahl- und Interessengruppen; eine Sammlung von „Multimedia“ Dokumenten²⁹; eine Liste der berühmten Persönlichkeiten und Interessengruppen, die den Kandidaten ausdrücklich unterstützen.

Zur zweiten Gruppe gehörte das Angebot an die Wähler, an der Wahlkampagne teilzunehmen und den Kandidaten in verschiedenen Formen zu unterstützen. Wie zu erwarten war, wurde vor allem von der Möglichkeit dem Kandidaten online Spenden zukommen zu lassen Gebrauch gemacht. Aber ebenso häufig wurde die Chance wahrgenommen, durch das Internet freiwillige Mitarbeiter für die Kampagne zu werben, entweder für „traditionelle“ oder auch für Online-Tätigkeiten. Es ist ein Fall bekannt, in dem die Helfer vorbereitete E-Mails an Freunde und Bekannte schicken konnten, um sie um ihre Stimme für den betroffenen Kandidaten zu bitten. Dritte und letzte typische Benutzung der neuen Medien im Wahlkampf war die sog. „negative Wahlwerbung“: hierbei wurden vor allem kritische Stellungnahmen von Konkurrenten veröffentlicht, die oft mit Erklärungen des Kandidaten versehen waren, die sein profunderes Wissen zu dem jeweiligen Thema oder seine bessere Qualifikation für das Amt betonen sollten. Aufgrund der Eigenart des amerikanischen Parteien- und Wahlsystems, in dem lediglich Vertreter der demokratischen oder republikanischen Partei realistische Aussicht auf Erfolg haben, wurden negative Mitteilungen nur von diesen beiden Parteien auf ihren Webseiten veröffentlicht. Der republikanische Kandidat *Bill Simon*, zuerst Ziel einer starken negativen Werbungskampagne von Gouverneur *Gray Davis*, widersprach dessen Angriffen auf seiner Webseite – und nahm zugleich die Möglichkeit, eine eigene Online-Initiative gegen *Davis* zu starten, wahr.

²⁸ Die durchgesuchten Webseiten sind: www.IrisAdam.com (*Adam*), www.votecamejo.org (*Camejo*), <http://www.lpwolfpack.net/copeland/> (*Copeland*), www.gray-davis.com (*Davis*), aipca.org (*Gulke*), www.simon-forgovernor.com (*Simon*).

²⁹ In einigen Fällen enthielt diese Sektion auch Materialien, die hauptsächlich für anderen Medien (wie Fernsehwerbung) gedacht waren: ein Beweis der immer steigenden Interaktion zwischen verschiedenen Medien in der politischen Kommunikation.

6. Schlussfolgerungen: (web)politics as usual

Der Gouverneurswahlkampf 2002 in Kalifornien zeigt keine relevante Veränderung der Entwicklungen in der Online-Wahlwerbung der USA. Das Internet wird in der Hauptsache noch immer als virtuelles Schaufenster für den Kandidaten und seine politischen Stellungnahmen benutzt. Währenddessen beschränkt sich die Interaktion mit den Wählern bislang auf Aufrufe zu Spenden und zur freiwilligen Mitarbeit.

Viel deutlicher ist der Unterschied in Bezug auf die graphischen Aspekte der Webseiten, die im Laufe der letzten Kampagne immer genauer und attraktiver geworden sind: Eine unvermeidliche Anpassung an die Regel der Webkommunikation, dass das äußere Erscheinungsbild der Mitteilung ebenso wichtig wie ihr eigentlicher Inhalt ist. Diese Wandlung zeigt aber nicht zuletzt die Fähigkeit der politischen Akteure, sich die neuen Medien zueigen zu machen und für ihre Ziele einzusetzen.

Sehr gering war dagegen bisher der Versuch, das Internet als Instrument politischer Bildung zu nutzen: Nur ein Kandidat der kalifornischen Kampagne hatte auf seiner Webseite genaue Anweisungen für die Registrierung und die Ausübung des Wahlrechts angeboten, und das obwohl die Wahlbeteiligung in den U.S.A. in der Regel sehr niedrig ist.

Eine völlig andere Frage ist, welche tatsächlichen Folgen die Werbung durch die neuen Medien auf die Wählerschaft hat, und ob das Internet wirklich die politische Kommunikation revolutionieren kann. Einige neuere Veröffentlichungen betonen, dass das Web hauptsächlich das politische Gleichgewicht erhalten soll, anstatt Chancen für neue Strömungen zu bieten. Das Internet würde nach diesen Studien vor allem die bestehende Lage verstärken³⁰.

Die Präsenz der neuen Medien in der alltäglichen Politik ist vielleicht noch nicht sehr weit entwickelt, um auf dieses Problem eine endgültige Antwort zu geben. Sicher ist bislang nur, dass das Internet in wenigen Jahren ein gewöhnliches Mittel der Wahlwerbung in den U.S.A. – und wahrscheinlich auch in vielen anderen Ländern – ge-

worden ist, und dass sein Potential noch relativ unterschätzt wird.

³⁰ *Davis, The Web of Politics. The Internet's Impact on the American Political System, New York, Oxford 1999, S. 85 f.*

*Dr. jur. Johannes Risse**

Im Bundeswahlausschuss

Der Bundeswahlausschuss ist ein Wahlorgan für die Bundestagswahl (§ 8 Abs. 1 Satz 1 BWahlG). Er besteht aus dem Bundeswahlleiter als Vorsitzendem und acht von ihm berufenen Beisitzerinnen bzw. Beisitzern (§ 9 Abs. 2 Satz 1 BWahlG). Bei deren Berufung sind die "in dem jeweiligen Bezirk" (hier also: das Bundesgebiet) vertretenen Parteien nach Möglichkeit zu berücksichtigen (§ 9 Abs. 2 Satz 4 BWahlG).

Zur Bundestagswahl 2002 hatte der Bundeswahlausschuss folgende Zusammensetzung: Der Präsident des Statistischen Bundesamts als Bundeswahlleiter – eine seit eh und je bestehende Personalunion; je zwei von der SPD und der CDU benannte Beisitzer; eine von der PDS benannte Beisitzerin und je ein von CSU, FDP und Grünen benannter Beisitzer. CDU, CSU, FDP und PDS hatten Personen aus ihren Zentralen benannt, SPD und Grüne hatten sich für "ehrenamtliche" Mitglieder entschieden.

Die Aufgaben des Bundeswahlausschusses finden sich über verschiedene Stellen des Bundeswahlgesetzes verstreut (§§ 18, 28, 29, 42).

Weil der Bundeswahlausschuss Wahlorgan ist, tagt er nicht etwa im Statistischen Bundesamt in Wiesbaden, wo die zugehörige Verwaltungsarbeit geleistet wird, sondern in Räumen des Bundestages in Berlin. Anlässlich der Bundestagswahl 2002 tagte er dreimal – öffentlich gemäß § 10 Abs. 1 Satz 1 BWahlG. Schwerpunktmäßig ging es um folgendes:

Erste Sitzung am 12. Juli 2002

Der Bundeswahlausschuss trifft die für alle Wahlorgane verbindliche Feststellung, welche Parteien im Deutschen Bundestag oder in einem Landtag seit dessen letzter Wahl auf Grund eigener Wahl-

vorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren (§ 8 Abs. 4 Nr. 1 BWahlG). Dies war ohne weiteres für acht Organisationen zu bejahen.

Eine etwas heikle Aufgabe des Bundeswahlausschusses besteht darin, über die Parteieigenschaft der übrigen Organisationen zu befinden, die sich um eine Kandidatur für den Bundestag bemühen (§ 18 Abs. 4 Nr. 2 BWahlG). Neben den genannten acht Parteien hatten weitere 47 Organisationen ihre Absicht, sich an der Bundestagswahl zu beteiligen, förmlich angezeigt. Über deren Parteieigenschaft war zu befinden – nicht etwa, wie ausdrücklich klargestellt wurde, über deren Verfassungskonformität.

23 Organisationen wurden als Parteien anerkannt. Bei den übrigen 24 Organisationen sah sich der Bundeswahlausschuss nicht in der Lage, die Feststellung zu treffen, dass es sich um eine Partei handelte – wobei für die Verneinung der Parteieigenschaft jeweils eine Zweidrittelmehrheit nötig war. Mithin konnten sich, "soweit es am Bundeswahlausschuss lag", 31 Parteien an der Bundestagswahl beteiligen.

Wenn Organisationen dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligungsanzeige geschickt haben, werden deren Unterlagen dort sofort näher durchgesehen; der Vorstand wird gebeten, erkennbare Mängel zu beheben (siehe § 18 Abs. 2 und 3 BWahlG). Die Unterlagen werden den Mitgliedern des Bundeswahlausschusses übersandt. In der Sitzung werden die "Vielleicht-Parteien" in der Reihenfolge "abgearbeitet", in der ihre Anzeigen eingegangen waren. Soweit sie zur Sitzung Vertreterinnen oder Vertreter entsandt haben, werden diese nicht nur "angehört"; kritische Punkte werden auch mit ihnen erörtert.

Im Protokoll festgehalten werden die tragenden Entscheidungsgründe in der Regel nur dann, wenn der Bundeswahlausschuss die Parteieigenschaft verneint. Beispiele:

"Nach Gesamtwürdigung der tatsächlichen Verhältnisse sind die Voraussetzungen der Parteieigenschaft nach § 2 Abs. 1 PartG nicht gegeben. Die Vereinigung verfügt nur über eine geringe Mitgliederzahl (lt. Protokoll über die Gründungsversammlung vom 12. Dezember 2001 sechs Personen). Sie hat trotz Aufforderung keine Angaben über Umfang und Festigkeit ihrer Organisation

* Der Verfasser hat als stellvertretender Beisitzer an den Sitzungen des Bundeswahlausschusses zur Bundestagswahl 2002 teilgenommen. Er arbeitet als Ministerialrat im Wissenschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen und ist Mitglied der Bundesschiedskommission der SPD.

sowie ihr Hervortreten in der Öffentlichkeit gemacht."

"Die Vereinigung verfügt nur über eine geringe Mitgliederzahl (34 Personen). Beim 5. Bundesparteitag am 18. Februar 2002 waren laut Protokoll nur vier stimmberechtigte Mitglieder anwesend."

"Die Vereinigung hat derzeit lediglich 57 Mitglieder und seit ihrer Gründung am 1. April 1995 nicht an Wahlen auf Bundes- oder Landesebene teilgenommen."

Eine Besonderheit war diesmal eine Organisation, die für sich in Anspruch nahm, Partei der nationalen Minderheit der Wenden bzw. Sorben zu sein. Partei einer nationalen Minderheit zu sein, ist wahlrechtlich von Vorteil: Man ist vom Unterschriftenquorum (§ 27 Abs. 1 Satz 4 BWahlG) und von der fünf-Prozent-Klausel (§ 6 Abs. 6 BWahlG) befreit. Nun wird man Partei einer nationalen Minderheit nicht schon dadurch, dass man dies behauptet. Im konkreten Fall hat sich der Bundeswahlausschuss viel Mühe gegeben, dieser Behauptung nachzugehen. Er hat z.B. einen Vertreter der Domowina, des Dachverbandes der sorbischen Verbände und Vereine gehört. Viel mehr, als dass der Hauptaktivist der "Partei" sich darauf berief, einen wendischen Großvater zu haben und wegen der Unterdrückung des Sorbentums kein Sorbisch zu können, ließ sich aber nicht ermitteln.

Zweite Sitzung am 1. August 2002

Wenn ein Landeswahlausschuss die Zulassung einer Landesliste zurückweist, kann dagegen Beschwerde beim Bundeswahlausschuss eingelegt werden (§ 28 BWahlG). Diesmal lagen fünf Beschwerden vor; eine Partei beschwerte sich über ihre Nichtzulassung in drei Ländern, zwei weitere hinsichtlich je eines Landes. Der Bundeswahlausschuss hört sowohl die betroffenen Parteiorganisationen (soweit sie erscheinen) als auch die beteiligten Landeswahlleiterinnen und Landeswahlleiter an. Seine Entscheidungen begründet er ausführlich, ähnlich wie bei Gerichtsentscheidungen üblich (Trennung von Tatbestand und Entscheidungsgründen; Unterscheidung von Zulässigkeit und Begründetheit der Beschwerde usw.).

In der Sache waren die Landeslisten jeweils zurückgewiesen worden, weil das Quorum von 2.000 Unterstützungsunterschriften (§ 27 Abs. 1

Satz 2 BWahlG) nicht erreicht worden sei; aber es spielten jeweils auch weitere Aspekte eine Rolle:

Die in drei Ländern erfolglose Partei - die Zahl der gesammelten Unterschriften blieb jeweils weit unter 2.000 - hatte geltend gemacht, durch eine gegen sie gerichtete Kampagne (Erwähnung im Verfassungsschutzbericht; Agitation des DGB gegen sie; zeitweilige staatsanwaltschaftliche Beschlagnahme von Unterschriftenlisten) gehindert worden zu sein, genügend Unterschriften zu sammeln. Sie hatte schon frühzeitig und erfolglos beantragt, vom Unterschriftenerfordernis befreit zu werden.

In den beiden übrigen Fällen war das Unterschriftenquorum knapp nicht erreicht worden. Im einen Fall waren zwar insgesamt mehr als 2.000 Unterschriften gesammelt worden; die Einreichung des "letzten Restes" kam aber nicht fristgerecht zustande, weil die Erteilung der "Wahlrechtsbescheinigungen" durch die beteiligten Gemeindeverwaltungen (vgl. § 27 Abs. 1 Satz 2 BWahlG) nicht schnell genug erfolgte.

Die Entscheidungen können hier nicht in allen Einzelheiten dargestellt werden. Jedenfalls: Öffentliche Auseinandersetzungen über ihre Programmatik und damit auch über ihr Verhältnis zur verfassungsmäßigen Ordnung muss eine Partei hinnehmen (sicher nicht widerspruchslös!). Ob eine öffentliche Auseinandersetzung den Wählerzulauf beeinträchtigt oder auch fördert, wird von Fall zu Fall unterschiedlich sein, aber darauf kann es nicht ankommen.

Ein ungutes Gefühl bleibt immer dann, wenn die 2.000 Unterschriften "eigentlich" zustande gekommen sind, die Zulassung also "an formalen Hürden", insbesondere Fristen, scheiterte. Da die Parteien es nicht in der Hand haben, wie schnell die Gemeinden den "Nachweis der Wahlberechtigung der Unterzeichner" erstellen, kann an dieser Stelle u.U. geholfen werden: Die heutige Fassung von § 25 Abs. 2 Nr. 2 BWahlG i.V.m. § 27 Abs. 5 BWahlG geht auf eine Anregung des Bundeswahlausschusses zurück: Es wird darauf abgestellt, ob "der Wahlvorschlagsberechtigte" (sprich: die Partei) es zu vertreten hat, dass der besagte Nachweis nicht pünktlich vorlag.

Dritte Sitzung am 9. Oktober 2002

Die letzte Sitzung diente der "Feststellung des endgültigen Ergebnisses der Landeslistenwahl gemäß § 42 Abs. 2 Bundeswahlgesetz in Verbindung mit § 78 Bundeswahlordnung".

Zwischen den Zahlen, die dem vorläufigen amtlichen Endergebnis zugrundelagen, und den endgültigen Berichten der Landeswahlleiter gab es eine Reihe Differenzen, die Punkt für Punkt durchgegangen wurden. Trotz intensiver Vorbereitungen auf allen Ebenen und ausgefeilten Vorschriften kommt es bei allein rund 90.000 örtlichen Wahlvorständen, in denen etwa 630.000 ehrenamtliche Bürgerinnen und Bürger tätig sind, doch immer wieder an einigen Stellen zu menschlichen Unzulänglichkeiten.

Es waren also diverse kleine Korrekturen nötig, die mal der einen, mal der anderen Partei zugute kamen. Insgesamt waren dem vorläufigen Endergebnis noch 16.176 Stimmen zuzuzählen. Am eigentlichen Wahlergebnis, der Sitzverteilung im Bundestag, änderte sich dadurch aber nichts.

Mit einem anderen Thema befasste sich der Bundeswahlausschuss erstmalig. Bekanntlich hatte die PDS die fünf-Prozent-Marke bei den Zweitstimmen verfehlt und auch keine drei Direktmandate gewonnen. Sie kam also nur mit zwei direkt Gewählten in den Bundestag. In den Wahlkreisen der beiden direkt gewählten PDS-Kandidatinnen hatten viele Wählerinnen und Wähler ihre Stimmen gesplittet, und deren Zweitstimmen verteilten sich allem Anschein nach recht ungleich auf die übrigen Parteien.

Nun kam folgende Überlegung zur Sprache: Diejenigen, die ihre Erststimme einer der beiden erfolgreichen PDS-Kandidatinnen, ihre Zweitstimmen jedoch den Landeslisten anderer Parteien gegeben hätten, übten rechnerisch größeren Einfluss auf die Zusammensetzung des Bundestages aus als die übrigen Wählerinnen und Wähler. Die Interessenlage sei ähnlich wie die, wenn eine parteilose Bewerberin oder ein parteiloser Bewerber (§ 20 Abs. 3 BWahlG) direkt gewählt worden sei. Dann seien gemäß § 6 Abs. 1 Satz 2 BWahlG die von seinen/ihren Wählerinnen und Wählern abgegebenen Zweitstimmen nicht zu zählen; diese Vorschrift müsse analog angewendet werden.

Das Für und Wider dieser Überlegung wäre ein eigenes Thema. Entschärft wurde die Diskussion bereits durch Beispielsrechnungen des Bundeswahlleiters, die zeigten, dass eine analoge Anwendung von § 6 Abs. 1 Satz 2 BWahlG vermutlich zu keiner veränderten Sitzverteilung im 15. Deutschen Bundestag führen würde. Jedenfalls entschloss sich der Bundeswahlausschuss nicht zu der erwogenen Analogie, verständigte sich aber darauf, das Thema förmlich an den Bundestag heranzutragen, ohne dabei ein bestimmtes Ergebnis aufzuzeigen. Sollte der Bundestag nun das Bundeswahlgesetz ändern, würde in Zukunft anderes gelten; entschließt er sich nicht zu einer Änderung, ist auch die Frage einer analogen Anwendung von § 6 Abs. 1 Satz 2 BWahlG "vom Tisch".

Thilo Streit, LL.M. (Texas)*

Wenn Abgeordnete in eigener Sache entscheiden...¹

Einleitung

Seit Jahren ist die sogenannte Entscheidung in eigener Sache ein in der öffentlichen Auseinandersetzung – nicht zuletzt aber auch in der politikwissenschaftlichen und juristischen Forschung – heiß diskutiertes Thema. Die unter diesem Stichwort laufende Auseinandersetzung mit Abgeordnetendiäten, der staatlichen Parteienfinanzierung, aber auch der Finanzierung der politischen Stiftungen wird und wurde insbesondere von dem auch der Öffentlichkeit bekannten Verfassungsrechtler und Parteienkritiker Hans Herbert von Arnim sowohl in der juristischen als auch in der öffentlichen Diskussion vorangetrieben.²

Die Debatte ist als solche nicht ganz neu, bereits 1926 spricht der – durchaus auch wegen seiner Parlamentskritik berühmte – Staatsrechtsprofessor Carl Schmitt von „würdeloser Diätenpraxis“³.

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

¹ Dieser Beitrag ist die schriftliche Fassung eines im Rahmen des Tages der Forschung der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf am 27. Oktober 2002 gehaltenen Vortrages, der zugleich in aller Kürze das Forschungsprogramm einer im Jahre 2003 fertigzustellenden Promotionsarbeit zusammenfasst.

² Siehe etwa: *H. H. v. Arnim*, Politische Klasse und Verfassung, 2001; *ders.*, Vom schönen Schein der Demokratie, 2000; *ders.*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. 1996; *ders.*, Der Staat als Beute, 1993; *ders.*, Finanzierung der Fraktionen, 1993; *ders.*, Die neue Parteienfinanzierung, 1989.

³ *C. Schmitt*, Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, 7. Aufl. 1991 (unveränderter Nachdruck der 2. Aufl. 1926), S. 28. Noch älter ist aber die Entscheidung des Parlaments respektive der Ständevertretung in eigener Sache auf deutschem Boden. So ordnete in Württemberg das Gesetz (also mit Zustimmung der Kammer) vom 22. Juni 1822 die Zahlung von Diäten an, vgl. *J. Hatschek*, Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, 1912, S. 605. Der Übergang

In den USA wird die Debatte über Diätenentscheidungen bereits seit 1787, also seit Bestehen des Verfassungskonventes geführt.⁴

In die deutsche Debatte war z.T. auch das Bundesverfassungsgericht eingebunden, man denke nur an die vielen Entscheidungen zur Parteienfinanzierung⁵ und die Entscheidungen zu Abgeordnetendiäten.⁶

In der öffentlichen, aber auch in der rechtswissenschaftlichen Diskussion wird zumeist die Nase gerümpft, wenn das Parlament bzw. die Abgeordneten „in eigener Sache“ entscheiden, der Begriff ist negativ besetzt, ja, wird vereinzelt gar als Synonym für Verfassungswidrigkeit verwandt.⁷

zum parlamentarischen Gehalt wurde zuerst 1849 in Frankreich vollzogen, a.a.O., S. 608, im Jahre 1855 folgten die USA, vgl. *R. Bernstein*, The Sleeper Wakes: The History and Legacy of the Twenty-Seventh Amendment, in: 61 *Fordham Law Review* (1992), 497 (533). Die Mitglieder des Deutschen Reichstages erhielten erstmals im Jahre 1906 Diäten, allerdings auch bereits in Form eines jährlichen Gehalts, *Hatschek*, a.a.O., S. 612 f., der sich auf S. 627 f. bereits kritisch zur Entscheidung in eigener Sache äußert.

⁴ Einen guten Überblick bietet *Bernstein*, 61 *Fordham Law Review* (1992), 497 (502 ff.); für die weitere Debatte im Rahmen des ersten Kongresses vgl. auch *J. Spotts*, The Twenty-Seventh Amendment: A Late Bloomer or a Dead Horse?, *Georgia State University Law Review* (1994) 337, (341 ff.). Für die nachfolgende Diskussion auch *H. V. Ames*, The Proposed Amendments To the Constitution of the United States During the First Century of its History, 2. Aufl. 1970, S. 34 ff. BVerfGE 20, 56 ff.; 73, 40 ff.; 85, 264 ff.; auch in den USA gab es Entscheidungen zur Wahlkampffinanzierung, wenngleich weniger unter dem Gesichtspunkt der Entscheidung in eigener Sache; vgl. insb. *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976).

⁶ BVerfGE 40, 296 ff.; 102, 224 ff. Auch zu den Abgeordnetendiäten von Kongressabgeordneten in den USA gab es wichtige Entscheidungen, wenngleich nur auf der Ebene der *Federal Appellate* und *District Courts*: *Boehner v. Anderson*, 30 F. 3d, 156 ff. (Cir. D.C. 1994); *Humphrey v. Baker*, 848 F. 2d 211 ff. (D.C. Cir. 1988); *Boehner v. Anderson*, 809 Supp. 138 ff. (D.C. D.C. 1992); *Pressler v. Simon*, 428 F. Supp. 302, 303 (D.C. D.C. 1976).

⁷ *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 321 f.

Nun, im weiteren soll auseinandergesetzt werden, dass der Begriff zu Unrecht negativ besetzt ist, weil das Problem der gemeinhin unter „Entscheidungen in eigener Sache“ gefassten Sachverhalte nicht im Entscheiden in eigener Sache, sondern andernorts zu suchen ist. Um dies zu tun, ist zunächst kurz zusammenzufassen, was bislang als Entscheidung in eigener Sache gilt (I.), um dann der Frage nachzugehen, wie sich denn Entscheidung in eigener Sache definiert (II.), um dann zur Frage zu kommen, dass Entscheiden in eigener Sache geradezu ein Prinzip in der parlamentarischen Demokratie ist (III.), und zu guter Letzt auf die eigentliche Problematik der genannten Entscheidungen (IV.) und eventuelle Lösungsmöglichkeiten und Vorschläge (V.) einzugehen.

I. Entscheidungen in eigener Sache – Sachverhalte

Wie bereits vorgestellt, sollen nun die gewöhnlich als Entscheidung in eigener Sache verstandenen und bezeichneten Sachverhalte noch einmal kurz durchgegangen werden.

Insbesondere sind hier zu nennen Entscheidungen im Bereich der Politikfinanzierung: Also Entscheidungen über Abgeordnetendiäten und -versorgung,⁸ die Parteienfinanzierung,⁹ über Regierungsgehälter,¹⁰ die Versorgung politischer Beamter,¹¹ die Schaffung von Stellen bei den Fraktionen,¹² die Finanzierung der Fraktionen als solche,¹³ die Finanzierung der politischen Stiftungen,¹⁴ sowie des Parlaments als Ganzem.

Ganz vereinzelt finden sich unter diesem Begriff aber auch Entscheidungen, die mit der Politikfinanzierung nichts zu tun haben, wie etwa die Ent-

scheidung, die Legislaturperiode des sitzenden Bundestags zu verlängern.¹⁵ *Hans-Jochen Vogel*, der ja nicht nur Politiker, sondern auch ein sehr schöpferischer Jurist ist, meint, ohne dies allerdings im Einzelfall zu belegen, dass außerdem Organisations- und Verfahrensentscheidungen des Parlaments, Entscheidungen über das Wahlrecht und die Wahlprüfung, Geschäftsordnungsentscheidungen, der Parlamentshaushalt sowie Regelungen über die Rechtstellung der Abgeordneten als Entscheidungen in eigener Sache genannt würden.¹⁶

Gerade in den letzten Jahren taucht aber auch die Behauptung auf, dass jede Gesetzesentscheidung des Parlaments eine solche in eigener Sache sei.¹⁷

II. Entscheidung in eigener Sache – Definitionen

In der rechtswissenschaftlichen und der an sie angelehnten populärwissenschaftlichen Literatur gab es bislang kaum Versuche, eine Definition der „Entscheidung in eigener Sache“ zu versuchen, denn gar zu schaffen.

Zumeist behilft man sich mit einer an die Befangenheitsregelungen bei Gerichten und Verwaltungen angelehnten Begriffsbildung der Selbstbetroffenheit.¹⁸ Meist wird der Begriff der Entscheidung in eigener Sache mit diesem Inhalt schlicht vorausgesetzt.

⁸ Vgl. BVerfGE 40, 296 (316 f., 327). S. auch *M. Morlok*, in: *H. Dreier* (Hg.), GG, Art. 48 Rn. 31, *H. H. v. Arnim*, *Der Staat als Beute*, 1993, S. 19 ff.

⁹ Vgl. *M. Morlok*, in: *H. Dreier* (Hg.), GG, Art. 38 Rn. 143; *H. H. v. Arnim*, a.a.O., S. 241 ff.; vgl. insbesondere auch *W. Henke*, in: BK, Art. 21 Rn. 321.

¹⁰ *H. H. v. Arnim*, a.a.O., S. 135 ff.

¹¹ *H. H. v. Arnim*, a.a.O., S. 210 ff.

¹² *H. H. v. Arnim*, a.a.O., S. 227 ff.

¹³ *H. H. v. Arnim*, *Finanzierung der Fraktionen*, 1993, passim.

¹⁴ *H. Merten*, *Parteiahe Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 96 f.

¹⁵ *H. Krüger*, *Die Diäten der Bundestagsabgeordneten*, DVBl. 1964, 220 f.; s. auch *H.-J. Vogel*, *Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache*, ZG 1992, 293 (294).

¹⁶ *H.-J. Vogel*, ZG 1992, 293 (294).

¹⁷ S. etwa *H. H. Klein*, *Die Entschädigung des Abgeordneten – eine notwendige Erinnerung*, ZParl 2000, 401 (401), sehr viel zurückhaltender *J. Isensee*, *Zwischen Amtsethos und Parteibindung – Entscheidung des Parlaments in eigener Sache*, ZParl 2000, 402 (405 ff.); vgl. *ders.*, *Nemo iudex in causa sua – auch nicht das Parlament?*, in: *Festschrift für Hartmut Schiedermaier*, 2001, S. 181 (184 ff.); und *S. Broß*, *Kontrolle des Parlaments bei Entscheidungen „in eigener Sache“ durch das Bundesverfassungsgericht*, ZParl 2000, 424 ff.; *M. Morlok*, in: *Dreier* (Hg.), GG, Art. 38, Rn. 143.

¹⁸ S. etwa *H. H. Klein*, ZParl 2000, 401 (401); *J. Isensee*, ZParl 2000, 402 (403 ff.); *S. Broß*, ZParl 2000, 425 (426).

Einzig *Hans-Jochen Vogel* verwendet einen anderen Begriff. Nach ihm entscheidet das Parlament nur dann in eigener Sache, wenn das Parlament nur oder primär selbst in seiner Eigenschaft als Verfassungsorgan betroffen ist, womit eine kollektive Betroffenheit der Abgeordneten verbunden ist bzw. wenn alle Abgeordneten als Parlamentsmitglieder betroffen sind.¹⁹ Allerdings muss Vogel schon bald die Überexklusivität seiner Definition einräumen, etwa wenn es um die Entscheidung über die Parteienfinanzierung, die Fraktionszuschüsse oder die Stiftungsfinanzierung geht.²⁰ Zugleich ist ihm aber auch die Überinklusivität seiner Definition bewusst, weshalb er kritische von unkritischen Fällen sondern muss, was er anhand der Frage materieller, insbesondere finanzieller Auswirkung der jeweiligen Entscheidung in eigener Sache tut.²¹ Jedoch hält selbst diese, letztlich kaum mehr konturierbare Begriffsdefinition einer Überprüfung nicht stand. Die Entscheidung über den Parlamentshaushalt wird kaum als problematisch verstanden, obgleich er sich materiell, ja sogar finanziell auswirkt. Auch die Entscheidung über den Parlamentssitz, die mit hohen Kosten verbunden sein kann, wird von *Vogel's* Definition erfasst, nicht jedoch von dem, was allgemein als problematische Entscheidung in eigener Sache verstanden wird.

Bereits an der noch am engsten gefassten *Vogel's*chen Definition wird das ganze Problem jedweder Definition einer Entscheidung in eigener Sache deutlich – Definitionen erweisen sich regelmäßig als überexklusiv und/oder überinklusiv.

Denn auch der sehr viel weitere Betroffenheitsbegriff, wie er etwa den Prozessordnungen oder den Verwaltungsgesetzen zu entnehmen ist, ist überexklusiv – die Fälle der Finanzierung der politischen Stiftungen sind aufgrund der strikten personellen Trennung zwischen Parteien und Stiftung²² nicht oder kaum zu erfassen, aber eben vor allem auch überinklusiv. Soll der Begriff tatsächlich beim Erkennen problematischer Konstellationen helfen, so darf er etwa Geschäftsordnungsentscheidungen, Entscheidungen über den Parlamentssitz, aber auch Wahlprüfung und die Rege-

lung des Wahlrechts nicht erfassen. Im weiteren soll nun dargelegt werden, dass dies mit der bestehenden Begrifflichkeit unmöglich ist, ja dass diese Begrifflichkeit als solche völlig untauglich ist.

III. Entscheidung in eigener Sache als Grundprinzip parlamentarischer Demokratie

Wie bereits dargestellt, ist der Begriff der Befangenheit, zumindest wenn man ihn auf das, was an sich als problematisch empfunden wird, anwenden will, unpassend. Warum aber soll für Entscheidungen des Parlaments etwas anderes gelten als für die Entscheidung eines Gericht oder in der Verwaltung? Warum gilt der Grundsatz, dass niemand in eigener Sache entscheiden soll,²³ nicht auch für die Legislative?

Vielleicht muss man, um diese Frage anzugehen, aber zunächst einmal fragen – warum gelten Befangenheitsregeln für Richter und Verwaltungsträger?

Grundsätzlich sollen die Entscheidungen von Richtern und Verwaltungsbeamten nur an den gesetzlichen Regelungen bzw. an den gesetzlichen Regelungsprogrammen²⁴ ausgerichtet sein. Für Judikative und Exekutive gilt gemäß Art. 20 III GG das Rechtsstaatsprinzip uneingeschränkt. Allein am Wortlaut des Art. 20 III GG kann man aber auch festhalten, dass dies für die Legislative nicht in gleichem Maße gilt – diese wird nur an die verfassungsmäßige Ordnung²⁵, nicht an Recht und Gesetz gebunden.

Dies macht auch Sinn: Die Legislative ist ja gerade dazu berufen, Recht und Gesetz zu schaffen. Bände man sie an Recht und Gesetz, so könnte sie nur neue Gesetze schaffen, die aber in nichts be-

¹⁹ *H.-J. Vogel*, ZG 1992, 293 (293 f.).

²⁰ *H.-J. Vogel*, ZG 1992, 293 (294).

²¹ *H.-J. Vogel*, ZG 1992, 293 (295).

²² Vgl. BVerfGE 73, 1 (31 f.).

²³ Der alte Rechtsbegriff „*nemo iudex in sua causa*“ leitet sich wohl ab von einem Dekret der römischen Imperatoren Valens, Gratianus und Valentinianus II. vom 1. Dezember 378 n.Chr., vgl. *S.P. Scott*, *The Civil Law*, Vol. 12, 1932, S. 270, s.a. *Codex Iustinianus* 3, 5; darüber hinaus für das Mittelalter: *Nemo simul actor et iudex*, Burchart von Worms (965 – 1025 AD), *Decretum*.

²⁴ Wie sie etwa in § 1 V BauGB zum Ausdruck kommen.

²⁵ Die verfassungsmäßige Ordnung des Art. 20 III GG ist nicht zu verwechseln mit derjenigen des Art. 2 I GG.

reits bestehende Gesetze ändern dürften – Gesetzesänderungen wären unmöglich.

Daher muss man sich nun die Frage stellen, inwiefern die Grundsätze, die dazu führen, dass Entscheidungsträger in Gerichten und Verwaltung nicht befangen sein dürfen, auch für Abgeordnete der Legislative gelten.

A. Das Amtsprinzip

Aus dem Rechtsstaatsprinzip leitet sich das sog. Amtsprinzip ab.²⁶ Das Amtsprinzip beinhaltet nun nach allgemeiner Ansicht, dass das Amt nicht im eigenen Interesse wahrgenommen werden darf.²⁷ Amtsträger dürfen nicht Interessensvertreter sein. Sie dürfen als einziges Interesse das Zur-Geltung-Bringen der Gesetze vertreten. Eine Vertretung aller anderen Interessen führt zu Interessenskonflikten und somit zur Befangenheit. Amtsträger sind an das in den Gesetzen konstituierte, aufgrund formaler Verfahren gefundene Gemeinwohl gebunden.

Nun wird in der rechtswissenschaftlichen Literatur gerne vom „Amt des Abgeordneten“ gesprochen. Insofern könnte vieles dafür sprechen, dass das Amtsprinzip auch auf die Träger der Legislative auszuweiten ist. Die Wahrnehmung von eigenen Interessen im Rahmen der legislativen Tätigkeit wäre also ausgeschlossen und für die Abgeordneten bestünde eine Gemeinwohlbindung bestünde.

1) Befangenheit des Abgeordneten?

In der pluralistischen Demokratie, wie sie das Grundgesetz nun einmal konstituiert, bedeutet die Wahrnehmung eines Abgeordnetenmandats aber gerade die Vertretung von Interessen. Der Abgeordnete ist Interessensvertreter. Er ist an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Er darf sich im Rahmen seiner Tätigkeit als Parlamentarier also jedweden Interesses annehmen. Alle Interessen sollen gleichen Zugang zu ihm haben und er soll sich dann frei entscheiden können, welche Interessen er im Rahmen seiner Tätigkeit verfolgen will. Es ist ihm überlassen, bei seiner Entscheidung im Bundestag die Interessen zur Geltung kommen zu lassen, die

ihm als wichtig und richtig erscheinen. Wie gesagt, er ist Interessensvertreter.

Ein Richter, der äußert, dass Arbeitnehmer keine Rechte haben sollten, ist in arbeitsrechtlichen Verfahren grundsätzlich befangen bzw. es besteht zumindest der Verdacht. Er darf an einer Entscheidung nicht teilnehmen. Ein Abgeordneter darf diese Ansicht vertreten und äußern und dennoch bei Abstimmungen im Parlament über Arbeitnehmerrechte teilnehmen. Er darf befangen sein. Ja, wir erwarten sogar, dass er befangen ist. Wir erwarten, dass er sich an die Grundzüge des Parteiprogrammes der Partei hält, die wir gewählt haben – völlig unmöglich für einen Richter oder einen Verwaltungsbeamten. Je engagierter ein Abgeordneter ist, umso höherer Beliebtheit und Bekanntheit pflegt er sich zu erfreuen – weil er eben besonders befangen ist. Er darf also jedenfalls die Interessen anderer wahrnehmen.

2) Entscheidung der Abgeordneten nur in fremder Sache?

Man könnte also auf die Idee kommen, dass er grundsätzlich nur fremde, nie aber eigene Interessen vertreten darf. Das wird beispielsweise dann schwierig, wenn der Abgeordnete oder seine Verwandten Bauern sind und er die Interessen der Bauern wahrnehmen will – das dürfte er nicht, denn es läge auch in seinem Interesse. Dabei ist er vielleicht in seinem Wahlkreis gerade gewählt worden, um dem dort stark vertretenen Bauernstand im Parlament Gehör zu verschaffen. Noch deutlicher wird dies, wenn man das Beispiel des verheirateten bzw. unverheirateten Abgeordneten nimmt: Jede Änderung des Eherechts stellt für beide eine Entscheidung in eigener Sache dar. Der Abgeordnete darf also durchaus auch Interessen vertreten, die er auch hat. Denn die Abgeordneten repräsentieren das ganze Volk und somit auch sich selbst.

3) Entscheidung der Abgeordneten auch in eigenen, nicht jedoch in Parlamentariersachen?

Nun könnte man annehmen, dass Abgeordnete jedes Interesse außer ihre Interessen als Parlamentarier wahrnehmen dürften. Auch das erscheint aber problematisch – erstens wären sie der einzige nicht im Parlament repräsentierbare Berufsstand, zweitens könnten sie beispielsweise keine Geschäftsordnung geben oder Sitzungspläne festlegen.

²⁶ Vgl. insb. W. Henke, in: BK, Art. 21 Rn. 322.

²⁷ A.a.O.

Abgeordnete dürfen mithin in Interessenskonflikte geraten und sind diejenigen, die sie mit sich selbst ausmachen müssen. Das Vertreten – auch eigener Interessen – ist mithin die natürliche Tätigkeit eines Abgeordneten.

Auch kann für die Abgeordneten keine Gemeinwohlbindung gelten wie sie für sonstige Amtsträger gilt: Es ist gerade Sache der Abgeordneten, das Gemeinwohl erst zu finden. Die pluralistische Gesellschaft kennt kein endgültiges Gemeinwohl – sie ist skeptisch. Erst im Rahmen der formalen Verfahren im gesellschaftlichen Vorfeld wie auch im Parlament selbst konstituiert sich in der Entscheidung des Parlaments „Gemeinwohl“.

Selbst wenn man also vom „Amt“ des Abgeordneten spricht, was meines Erachtens aber wegen der im Begriff Amt zu verortenden Implikationen abzulehnen ist, so ist der Abgeordnete eben gerade nicht von der Unbefangenheitspflicht des Amtsprinzips erfasst.

B. Verfassungstheoretische Grundlagen

Wie kann es aber nun angehen, dass ein staatlicher Entscheidungsträger auf von den anderen Gewalten abzusondernder Grundlage arbeitet?

Dies lässt sich verfassungstheoretisch folgendermaßen fassen:

Auf der Grundlage der Systemtheorie differenziert sich in Folge der Gewaltentrennung das Rechtssystem in die Subsysteme Exekutive, Judikative und Legislative. Letztere Gewalt gehört insbesondere auch dem politischen System an, die im Parlament anzutreffenden Kommunikationen dienen nicht der Entscheidung, was Recht bzw. Unrecht ist, sondern was zu Machtgewinn bzw. Machterhalt führt und was nicht.²⁸ Mithin ist der parlamentarische Prozess interessenreflektiv. Das Parlament dient zwar wie Judikative und Exekutive der Herstellung verbindlicher Entscheidungen, doch entscheidet das legislative System aufgrund eines anderen Codes als die beiden anderen staatlichen Gewaltssysteme. Bereits hieraus ergibt sich ein wesentlicher Unterschied zu den anderen Gewalten.

Darüber hinaus handelt es sich bei der Legislative um ein die anderen Systeme programmierendes

System, während es sich bei Judikative und Exekutive um die von der Legislative programmierten Systeme handelt.²⁹

Ein weiteres einzuführendes Differenzierungskriterium wird deutlich, wenn man in Judikative und Exekutive monistische Entscheidungsträgerschaften sieht, im Gegensatz zur pluralistischen Entscheidungsträgerschaft im Parlament.

Insgesamt lässt sich mithin feststellen, dass Judikative und Exekutive einerseits, die Legislative andererseits, verschiedenen Systemgerechtigkeiten folgen und folgen müssen.³⁰ Ein pluralistisches, programmierendes System kann einen Begriff der Befangenheit grundsätzlich nicht kennen, da die Programmierung aufgrund von Interessen erfolgen muss. Interesse impliziert aber bereits den Begriff der Befangenheit.

C. Einschränkungen

Nunmehr stellt sich die Frage, ob es nicht doch einer Einschränkung bedarf, dass Abgeordnete sich ihrer eigenen Interessen annehmen dürfen.

In Betracht kommt für eine solche Einschränkung etwa die verfassungsrechtliche Verbürgung, dass Gesetze allgemein und nicht im Einzelfall ergehen dürfen. Die Geltungskraft dieser Regelung ist vorliegend jedoch zumindest stark eingeschränkt: Gemäß Art. 19 I GG gilt der Grundsatz der Allgemeinheit der Gesetze nur für Grundrechtseinschränkungen.

Selbst wenn man den Grundsatz aber anwendet, ergibt sich kein anderes Bild: Nur Gerichten und Verwaltungen ist für ihre Entscheidungen das Begriffspaar konkret-individuell, dem Parlament das Begriffspaar abstrakt-generell zugewiesen. Gerichte und Verwaltungen entscheiden im Einzelfall,³¹ das Parlament über eine Unzahl unbestimmt vieler Fälle, die erst in der Zukunft eintreten.

Nun könnte man aber gerade an diesem Punkt Zweifel anmelden – ein Gesetz, das die Bezüge

²⁸ Vgl. N. Luhmann, Soziale Systeme, 4. Aufl. 1994, S. 626 f.

²⁹ Vgl. auch N. Luhmann, Legitimation durch Verfahren, 3. Aufl. 1993, S. 183 f.

³⁰ Vgl. a.a.O.

³¹ Dies gilt selbstverständlich nicht für die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, soweit es über die Verfassungswidrigkeit von Regeln entscheidet bzw. einen Zustand einstweilen regelt.

der Abgeordneten regelt, betrifft eben einen bestimmbaren Kreis von Personen, das Parteiengesetz und die Parteienfinanzierung einen bestimmbaren Kreis von Parteien etc. In der Literatur wird hierzu auch vertreten, dass eine solche Entscheidung einer Allgemeinverfügung sehr nahe komme.³²

Jedoch greifen die Vertreter einer solchen Ansicht zu kurz: Es ist auch bestimmbar, wer von den Einkommenssteuergesetzen betroffen ist und von sonstigen Subventionsgesetzen ist auch ein bestimmbarer enger Kreis betroffen. Auch betrifft ein Diätengesetz eben nicht nur die aktuellen, sondern möglicherweise auch künftige Abgeordnete – etwa Nachrücker – und jedenfalls ehemalige Abgeordnete, die auf diese Grundlage ihre Altersversorgung beziehen. Darüber hinaus gelten auch die nicht-finanziellen Regelungen des Abgeordnetengesetzes für einen absolut bestimmbaren Kreis. Letztlich lässt sich also auch der Grundsatz der Allgemeinheit des Gesetzes nicht gegen die Entscheidung in eigener Sache anführen. Im Gegenteil: Aufgrund der Allgemeinheit des Gesetzes ist der katzenhaltende Abgeordnete von einer Erhöhung der Mehrwertsteuer auf Katzenfutter ebenso betroffen wie jeder andere Bürger. Der Begriff der Allgemeinheit des Gesetzes verlangt gerade nach Entscheidung in eigener Sache. Mithin ist der Begriff der Allgemeinheit des Gesetzes nicht tauglich, tatsächlich zu einer Einschränkung des Vorgefundenen zu führen.

Als Ergebnis lässt sich daher festhalten, dass der Begriff der Entscheidung in eigener Sache völlig untauglich ist, die beschriebenen Phänomene zu erfassen. Auch handelt es sich um einen Terminus, der in der Demokratie für Entscheidungen des Parlaments irgendwelche negativen Auswirkungen haben kann: Erst wenn das Parlament keine Entscheidungen in eigener Sache mehr trifft, sich also von der Rechtswirksamkeit allgemeiner Gesetze ausschließt, ergeben sich negative Auswirkungen – Demokratie ist dann nicht mehr gegeben. Entscheidung in eigener Sache ist mithin Synonym für Demokratie. Die negative Verwendung des Begriffes lässt meines Erachtens eine unterschwellige, vielleicht nicht einmal beabsichtigte Kritik an Demokratie erkennen. Der Begriff ist also nicht nur rechtswissenschaftlich unergie-

beig – nein, er ist verfassungstheoretisch als negativ verwendeter bedenklich.

IV. Die eigentliche Problematik: Das Kontrolldefizit

Nachdem ich Ihnen aber nun dargelegt habe, dass die „Entscheidung in eigener Sache“ in der Demokratie zwingend notwendig ist, komme ich doch noch mal zu dem Punkt, der Sie sicherlich am meisten interessieren wird: Natürlich sind die aufgezeigten Entscheidungsfelder nicht unproblematisch. Das liegt aber eben nicht daran, dass in eigener Sache entschieden wird.

Das Grundgesetz kennt – aus dem Prinzip der Gewaltenteilung und dem Rechtsstaatsprinzip heraus ein Prinzip der Kontrolle staatlicher Entscheidungen.³³ Jede staatliche Entscheidung muss sich an bestimmten Maßstäben messen lassen. Diese müssen nicht zwingend rechtlicher Natur sein – auch politische Kontrolle erfüllt die Anforderungen dieses Kontrollprinzips.

Wenn wir nun aber unsere problematischen Entscheidungen durchgehen, so werden wir eines feststellen – es handelt sich um Entscheidungen, die einer Kontrolle durch andere Gewalten, also insbesondere die Judikative weitgehend entzogen sind, und die auch der öffentlichen Kontrolle entgehen können. Letzteres ist entgegen der landläufigen Darstellung aber selten der Fall: Der Aufschrei vor und nach einer Diätenerhöhung folgt stets auf dem Fuße.

Um das Kontrolldefizit zu verdeutlichen: Wer sollte gegen eine Diätenerhöhung klagen außer einem Abgeordneten? Der Bürger wird in seinen Rechten eben nicht direkt berührt. Niemand als ein Abgeordneter könnte in klagbaren Rechten verletzt sein, abgesehen vielleicht von ehemaligen Abgeordneten. Selbst wenn ein Abgeordneter klagte, so fehlte ihm aber mangels Rechtsverletzung die Klagebefugnis. Wer vom Staat Geld bekommt, kann nicht klagen, es sei denn, er bekäme zu wenig. Und hier haben wir dann auch den Unterschied zu sonstigen Regelungen des Abgeordnetengesetzes.

Das Gleiche gilt für die sonstige Politikfinanzierung: Wer außer einer Partei sollte gegen die Par-

³² J. Isensee, ZParl 2000, 402 (408).

³³ K.-U. Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982.

teienfinanzierung klagen? Wer außer einer politischen Stiftung bzw. einer nahestehenden Partei sollte gegen die Stiftungsfinanzierung klagen? Wer außer einer Partei bzw. einer Fraktion sollte gegen die Fraktionsfinanzierung klagen?

Natürlich können andere Parteien klagen, es wird jedoch selten geschehen, wenngleich es in der Vergangenheit auf diverse Klagen eben der Parteien hin zu einer recht großen Anzahl kontrollierender Entscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht gekommen ist. Auch ist es den Entscheidungsträgern im Parlament möglich, die anderen Parteien mit entsprechender Finanzierung ruhig zu stellen.

Wir stellen also fest, dass die Wahrscheinlichkeit von Rechtsverletzungen im Bereich solcher Entscheidungen gering ist. Dadurch fallen Klagebefugnisse und somit formalisierte externe Kontrollmöglichkeiten weg.

Ähnliches gilt für formalisierte interne Kontrollmöglichkeiten. Da letztlich alle Abgeordneten von Diätenentscheidungen, der Fraktionsfinanzierung und der Parteienfinanzierung auf die ein oder andere Art und Weise profitieren, werden sie sich kaum gegen Erhöhungen in diesem Bereich aussprechen. Zumindest sieht das Volkes Stimme so – der Verdacht regt sich, dass die interne Kontrolle ausfällt, was häufig – nebenbei bemerkt – keineswegs der Fall ist.

Auch die öffentliche Kontrolle, jedenfalls während des Verfahrens, ist in Gefahr, ausgeschaltet zu werden. Der Bundestag hat Mittel und Wege, Gesetzgebungsverfahren abzukürzen.

Wie Sie sehen, ist also nicht die Entscheidung in eigener Sache das Problem, sondern ein strukturelles Kontrolldefizit. Wenn wir also von „Entscheidung mit strukturellem Kontrolldefizit sprechen“ statt von „Entscheidung in eigener Sache“ haben wir viel gewonnen:

Erstens haben wir das tatsächliche Problem unserer als problematisch empfundenen Entscheidungen benannt und präzisiert. Zweitens haben wir uns eines nicht unterschwellig antidemokratischen Begriffes bedient. Und drittens haben wir, da wir das Problem benannt haben, auch den Grundstein zur Lösung des Problems gelegt.

V. Mehr Kontrolle

Wie kann aber ein Mehr an Kontrolle erreicht werden?

Nun ja, da gibt es verschiedene Vorschläge: Man könnte etwa eine andere Gewalt, etwa die Regierung oder das Bundesverfassungsgericht entscheiden lassen. Aus guten Gründen ist dies aber abzulehnen: Allzu leicht könnte die Regierung oder selbst das Verfassungsgericht die Abgeordneten letztlich erpressen.

Auch Sachverständigenkommissionen sind nicht der Weisheit letzter Schluss: Werden sie vom Parlament oder der Regierung eingesetzt, so wird wieder allgemein angenommen, man habe sich willfährige Expolitiker und Ähnliches in die Kommission bestellt. Andere Kommissionen hingegen leiden an mangelnder Legitimation zum Entscheiden.

In den USA hat man sich neuerdings einen 200 Jahre alten Verfassungsänderungsentwurf zueigen gemacht, wonach Entscheidungen über Diäten erst für das nächste Parlament gelten. Zweifelsohne ist dies, insbesondere wenn man am Begriff der Entscheidung in eigener Sache anknüpft, sinnvoll. Führt man sich aber die Verweildauer im Parlament vor Augen, so erscheint eine solche Regelung als reine Kosmetik. Darüber hinaus hätte sie in Deutschland wenig Sinn: Die Abwahl einzelner Abgeordneter ist bei unserem auf Listenwahl basierenden System nicht möglich.

Eine weitere, oft angebrachte Idee ist die des *judicial activism*: Man möge das Bundesverfassungsgericht einschalten, Klagemöglichkeiten für die Bürger etc. schaffen. Diese Alternative erscheint mir aus bereits genannten Erpressungsgründen wenig sinnvoll: Darüber hinaus wage ich vorauszusagen, dass das Bundesverfassungsgericht einen sehr weiten Rahmen für die Einkünfte sehen würde, was sich eventuell eher kontraproduktiv auswirken könnte. Tätig wurde das Bundesverfassungsgericht ja im Rahmen der sog. absoluten Obergrenze der Parteienfinanzierung. Man mag diese Regelung für sinnvoll halten oder nicht – jedenfalls usurpiert das Bundesverfassungsgericht hier eine Gesetzgebungskompetenz des Parlaments.

Nun, ein vernünftiger Schritt scheint mir in der Indexierung von Leistungen zu liegen. Etwa durch

Festschreibung des Abgeordneteneinkommens auf das Einkommen eines Bundesrichters, wenn also im Abgeordnetengesetz stünde, die Vergütung von Abgeordneten richtet sich nach der Besoldungsordnung für Bundesrichter R5, wie dies ja schon einmal versucht wurde. Ähnliches könnte man auch für Fraktions-, Parteien-, und Stiftungsfinanzierung vorsehen, wenngleich an anderen Maßstäben gemessen. Dadurch, dass an andere Entscheidungen angeknüpft wird, sind diese kontrollierbarer, da Dritte eher anknüpfen können. Da das Bundesverfassungsgericht aber eine solche Lösung in seiner Entscheidung vom 5. November 1975 eben eine solche Indexierung grundsätzlich ablehnte,³⁴ vermeintlich um eine höhere öffentliche Kontrolle der „Entscheidung in eigener Sache“ zu gewährleisten, hat es seit Jahren eine vernünftige Lösung blockiert. Entsprechende Gesetzes- und Verfassungsentwürfe wurden dann in der Öffentlichkeit auch schon einmal als „Verfassungsbruch aus Geldgier“³⁵ betitelt und so zunichte gemacht.

VI. Ergebnis

Sie sehen, wenn man am richtigen Punkt anknüpft, beim Kontrolldefizit, fallen einem auch Lösungen ein.

Deshalb hoffe ich, dass Sie aus diesem Vortrag eines nach Hause nehmen: Entscheidung in eigener Sache ist nichts Böses – im Gegenteil. Die – durchaus verfassungskonforme – Rechts- und Verfassungslage gerät in Konflikt mit dem Kontrollprinzip der Verfassung. Und daher gibt es die verfassungs- und rechtspolitischen Vorschläge, die ich hier aufzuzeigen versucht habe.

³⁴ BVerfGE 40, 296 ff.

³⁵ Vgl. DER SPIEGEL Nr. 38/95 v. 18.9.1995, Titelblatt.

Thilo Streit, LL.M. (Texas)*

Licht und Schatten des neuen Parteiengesetzes¹

Einführung ins Thema

Am 1. Juli 2002 trat das "neue" Parteiengesetz in Kraft, genauer gesagt, es traten Teile davon in Kraft, weitere Neuregelungen treten zum 1. Januar 2003, andere erst zum 1. Januar 2005 in Kraft.² Hinzufügen ist, dass das Parteiengesetz und auch die darin geregelte Parteienfinanzierung nur zum Teil neu sind – aber das sind eben gerade die Teile, um die es hier gehen soll.

Warum aber gab es überhaupt eine Neuregelung der Parteienfinanzierung? Man erinnert sich: CDU-Spendenskandal, Kohls Ehrenwort, die hessischen schwarzen Kassen. Und da in der Politik ein Angriff selten unbeantwortet bleibt – im Gegenzug die Vorwürfe gegen die SPD wegen der Verbuchung ihres Vermögens zu Buchwerten und wegen der SPD-Medienbeteiligungen. Insbesondere gab es aber auch Angriffe gegen den Anwender der parteirechtlichen Normen – den Bundestagspräsidenten – er habe das Parteiengesetz willkürlich und einseitig gegen die CDU gewandt. In der Folge kam es auch noch zur Affäre Wuppertal/Köln der SPD. Die erste Affäre, die nun unter Geltung des neuen Parteiengesetz zu betrachten ist, ist die sogenannte Affäre Möllemann.

Immer, wenn ein Skandal auftaucht, entsteht politischer Druck, solchen Problemen in Zukunft vorzubeugen. Eine vom Bundespräsidenten zusammengerufene Kommission erarbeitete, u.a. auf der Grundlage von drei Sachverständigengutachten, Vorschläge für ein solches neues Parteiengesetz.³

Diese Vorschläge sollten die Aufgabe haben, die Transparenz der Parteifinancen zu erweitern, eventuellen Missverständlichkeiten im Parteiengesetz abzuwehren und ein System zu schaffen, das Verstößen gegen das Transparenzgebot des Grundgesetzes weitergehend vorbeugt als dies bislang der Fall war. Hier sollen nun nicht sämtliche gesetzlichen Änderungen aufgegriffen werden, aber dennoch an einzelnen neuralgischen Punkten verdeutlicht werden, wo die neue Parteienfinanzierung den an sie gestellten Aufgaben besser gerecht wird als bisher und wo immer noch Nachbesserungsbedarf besteht.

Im Folgenden sollen zunächst noch einmal kurz die verfassungsrechtlichen Grundlagen, aufgrund derer Parteienrecht notwendig ist und an denen sich Parteienrecht zu orientieren hat, dargelegt werden (I.). Sodann werden einige wesentliche und besonders erhebliche Neuerungen des Parteiengesetzes und deren Problematik dargestellt (II.). Zum Ende wird eine kurze Gesamtbetrachtung gewagt.

I. Verfassungsrechtliche Grundlegung

Das Bundesverfassungsgericht hat ausgeführt, dass die staatliche Parteienfinanzierung ihren Empfängern um der Erfüllung deren Aufgaben willen zuzukommen habe.⁴ Die sich aus Art. 21 I GG ergebenden Aufgaben einer Partei werden gewöhnlich beschrieben als eine Integrationsfunktion, d.h. die Parteien haben die Aufgabe, bei den Bürgern vorhandenen Grundüberzeugungen zu sammeln und zu kanalisieren; weiter als eine Transformationsfunktion, d.h. die Parteien sollen die integrierten Interessen und Überzeugungen in den Staatswillensbildungsprozess, also das Parlament, hereintragen; und zu guter Letzt als eine Rekrutierungsfunktion, d.h. die Parteien sollen politischen Nachwuchs auswählen, ausbilden und die politischen Ämter mit diesem Nachwuchs besetzen.⁵ Um diese Aufgaben überhaupt sachgemäß erfüllen zu können, haben die politischen

* Der Verfasser ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF).

¹ Der Beitrag ist die schriftliche Fassung eines am 19. November 2002 auf dem JuraForum „Geld und Recht“ der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster gehaltenen Vortrages.

² BGBl. I 2002, 2268.

³ Vgl. Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001.

⁴ BVerfGE 85, 264 (288).

⁵ Zu diesen Funktionen s. etwa BVerfGE 85, 264 (284 f.); M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 21 ff.; Grundlegend R. Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 46 ff.

Parteien aus Art. 21 GG drei bzw. vier verfassungsrechtliche Status: einen Status der Freiheit, einen der Gleichheit und einen der Öffentlichkeit.⁶ Hinzuzufügen ist der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie.⁷ Die staatliche Parteienfinanzierung hat wie das gesamte Parteienrecht diese Status sowie die verfassungsrechtlichen Aufgaben im Auge zu behalten, ja ihre Ausfüllung zu garantieren und zu optimieren.

Wenn nun diese Status und die verfassungsrechtlichen Aufgaben an die Parteienfinanzierung angelegt werden, so bedeutet das Folgendes:

1. Status der Freiheit

Aus dem Status der Freiheit ist die Staatsfreiheit der Parteien abzuleiten. Das Bundesverfassungsgericht schließt daraus, dass die Parteienfinanzierung im Höchstmaß zur Hälfte aus staatlichen Mitteln bestehen dürfe.⁸ Auch der Grundsatz, dass die Vergabe der staatlichen Mittel an die Verankerung der jeweiligen Partei bei den Bürgern zu binden sei, leitet sich aus dem Status der Freiheit ab.⁹ Dadurch soll insbesondere die Responsivität der Parteien erhalten und gefördert werden, letztlich geht es also darum, die Integrationsleistung der Parteien zu ermöglichen und zu verbessern.

2. Der Status der Gleichheit

Aus dem Status der Gleichheit ist für die Parteienfinanzierung u.a. zu fordern, dass wirtschaftliche Potenz sich nicht unmittelbar in politischer Macht abbilden lassen soll. Das heißt einerseits, dass politische Parteien, die ein finanziell eher potenteres Publikum haben, diesen Vorteil durch die staatliche Parteienfinanzierung nicht noch weiter honoriert bekommen sollen.¹⁰ Auch soll das Recht keinen Anreiz darstellen, den Parteien Beträge

zukommen zu lassen, die andere Bürger nicht erbringen können. Auch dieser Status ist insoweit in den Dienst der Integration gestellt.

3. Der Status der Öffentlichkeit

Der Status der Öffentlichkeit hat besondere Relevanz für das Thema: Eben weil ökonomische Potenz in der egalitären Demokratie nicht direkt ins politische System übertragbar sein soll, bedarf die eingebrachte wirtschaftliche Macht der Kontrolle – insbesondere durch den Bürger. Diese Erfahrung aus der Endzeit der Weimarer Republik, als die Geldgeber der Nationalsozialisten unbekannt geblieben waren, haben sich die Väter und Mütter des Grundgesetzes zueigen gemacht.¹¹ Daher besteht das verfassungsrechtliche Transparenzgebot aus Art. 21 I 4 GG, das die Parteien verpflichtet, öffentlich Rechenschaft zu legen über ihre Einkünfte, Ausgaben und ihr Vermögen.¹² Aber nicht nur die externe Kontrolle der Geldquellen durch potentielle Wähler bzw. die interessierte Öffentlichkeit, also insbesondere die Medien werden durch diese Transparenz bezweckt. Nein, es ist auch eine Transparenz nach innen. Derjenige, der über nicht deklarierte Finanzquellen – schwarze Kassen – verfügt, etwa über einen Nibelungenhort hessischen Ausmaßes, kann in der Partei unter Inaussichtstellung vorhandener Finanzierungsmöglichkeiten seine politischen Inhalte und Ziele fördern. Andere Ziele kann er hingegen unter Hinweis auf nicht vorhandene Finanzmittel abbügeln.¹³ Transparenz dient somit dem politischen Wettbewerb zwischen und in den Parteien. Auch hier wird die Integrationsfunktion durch die Öffentlichkeit optimiert.

⁶ K. Hesse, VVdStRL 17 (1959), 11 (27 ff.); ders., Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 172 ff.; P. Häberle, JuS 1967, 64 (71 ff.); M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 46 ff.

⁷ M. Heinig/Th. Streit, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, JURA 2000, 393 (393).

⁸ BVerfGE 73, 40 (95 ff.); 85, 264 (287 ff.).

⁹ BVerfGE 85, 264 (292 ff.).

¹⁰ BVerfGE 24, 300 (358); 52, 63 (88 ff.); 73, 40 (89); 85, 264 (313).

¹¹ Vgl. W. Henke, in: BK, Art. 21 Rn. 324 (1991); zur Entstehungsgeschichte M. Morlok, in: H. Dreier (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 9 mit Nachweisen.

¹² Die letzteren Veröffentlichungsverpflichtungen kamen in das Grundgesetz erst in Folge der sog. Flick-Affäre im Jahre 1983.

¹³ Vgl. M. Heinig/Th. Streit, JURA 2000 (Fn. 7), 393 (397); M. Morlok, Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer, ApuZ 2000 B 16/2000, 6 (11); Th. Streit, Der Schutz der innerparteilichen Demokratie durch die Rechenschaftsverpflichtung des Grundgesetzes und ihre parteigesetzliche Umsetzung, in: M. Morlok/Th. Streit (Hrsg.), Die Parteimitgliedschaft, i.E.

4. Die innerparteiliche Demokratie

Innerparteiliche Demokratie, wie sie Art. 21 I 3 GG vorsieht, ist voraussetzungsreich. Sie ist – wie bereits aufgezeigt – nur möglich, wenn die Parteimitglieder die Möglichkeit zur Kenntnisnahme der finanziellen Möglichkeiten der Partei haben.

Es bleibt daher festzustellen, dass es für die staatliche und private Parteienfinanzierung verfassungsrechtliche Vorgaben gibt. Werden diese von den Parteien nicht erfüllt, besteht die Gefahr der Dysfunktionalität des Willensbildungsprozesses in den Parteien, also eines jedenfalls teilweisen Ausfalls der Integrationsleistung der jeweiligen Partei, was aufgrund der von den Parteien zu erbringenden Transformations- und Rekrutierungsleistung sich eben auch in der Staatswillensbildung abbilden würde. Deshalb hat das Bundesverfassungsgericht eben auch festgestellt, dass die Parteien die staatliche Finanzierung für die Erfüllung ihrer Funktionen erhalten.¹⁴ Und daher hat das Parteiengesetz aber auch bislang für den Fall unrichtiger Rechenschaftsberichte den jedenfalls teilweisen Wegfall der staatlichen Parteienfinanzierung vorgesehen und illegale Spenden bzw. Publikationsmängel sanktioniert.

II. Die neue Parteienfinanzierung

Im Rahmen der neuen Regelungen sollen insbesondere vier Bereiche herausgegriffen werden, die als besonders wesentlich angesehen werden können: So soll es zunächst gehen um den neuen Schlüssel der staatlichen Zuschüsse (1.), die Erweiterung Rechenschaftsverpflichtung (2.), Veränderungen im Spendensystem (3.), sowie das neue Sanktionensystem (4).

1. Anspruchsberechtigte und Verteilung der staatlichen Mittel

Eine durchaus wesentliche Veränderung ist bei der Verteilung der staatlichen Mittel eingetreten: War es bislang so, dass die Parteien – im Grundsatz für jede Wählerstimme bei Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen per annum 50 Cent¹⁵ erhielten, so gibt es nunmehr pro Stimme 70 Cent. Der bisherige Zuschuss von 50 Cent pro eingenommenem Euro bis zu 3.000 Euro pro spenden-

der Person wurde auf nunmehr 38 Cent pro Euro gekürzt wurde. Die Herabsetzung dieser Beträge durch die bestehenden relativen und absoluten Obergrenzen der Parteienfinanzierung bleiben erhalten.¹⁶ Die Bedeutung der Wählerstimme bei der Bestimmung der Verankerung einer Partei bei den Bürgern wurde also verstärkt.¹⁷ Diese Regelung ist – gerade unter dem Gesichtspunkt der Responsivität der Parteien, zu begrüßen. Bislang wurden annähernd zwei Drittel der staatlichen Mittel über den Zuwendungsanteil vergeben.¹⁸ Der Gesetzgeber hat sich hier bemüht, die Wichtigkeit der Anbindung der Parteien an die Wähler zu erhöhen, die Anbindung zum Spender zu verkürzen. Dies kann – gerade wenn demokratische Ideale in den Vordergrund gerückt werden, nur begrüßt werden.

Eine weitere wesentliche Veränderung bei der Bezuschussung: Ab 1. Januar 2005 tritt eine sog. lex Bremen in Kraft. Genügte es bislang, in einem Bundesland einmal alle vier Jahre 1 % der Wählerstimmen zu erlangen, um in den folgenden vier Jahren den Spendenzuschuss zu erhalten, so ist Zukunft ein solcher Anteil in mindestens drei Landtagswahlen erforderlich.¹⁹ Man mag dies einerseits bedauern, da neuen und kleinen Parteien der Einstieg in die Parteienfinanzierung verwehrt wird. Andererseits sollte man aber sehen, dass bei den letzten Landtagswahlen in Bremen etwa 3.000 Stimmen genügte, um den Anforderungen des Parteiengesetzes zu genügen, um für die darauffolgenden vier Jahre den Zuwendungsanteil zu erhalten.²⁰ Dies führte einerseits zu einer Kon-

¹⁶ Vgl. § 19a V PartG.

¹⁷ Vgl. § 18 III PartG.

¹⁸ Vgl. dazu die Aufstellung des Bundestagspräsidenten für das Jahr 2001: http://www.bundestag.de/datbk/finanz/anl01_ges.html. S. auch Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 55 f.; M. Morlok, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung – Gutachten, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 234 (263).

¹⁹ Vgl. § 18 IV PartG.

²⁰ Vgl. Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 59. Gegen die neue Regelung wohl M. Morlok, Gutachten (Fn. 18), S. 261; H. H. Klein, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung – Gutachten, in: Bundespräsidialamt

¹⁴ BVerfGE 85, 264 (287 f.).

¹⁵ Zur Erleichterung ist hier 1 Euro = 2 DM gesetzt.

zentration kleiner Parteien auf die Wahlen in Bremen, andererseits waren hier durchaus gewisse Mitnahme- und Missbrauchseffekte zu vermuten.

2. Die Neuregelung der Rechnungslegung

Im Rahmen der Neuregelung der Rechnungslegung ist zunächst zu beachten, dass diese erst ab dem 1. Januar 2003 in Kraft tritt. Insbesondere ist hier festgehalten, dass die Rechnungslegung über das Vermögen einer Partei weitaus differenzierter zu erfolgen hat als bisher. So sind Unternehmensbeteiligungen nun ausdrücklich zum Nominalwert auszuweisen,²¹ das Grund- und Hausvermögen ist alle fünf Jahre neu zu bewerten,²² Medienbeteiligungen sind aufzuschlüsseln.²³

Diese Regelung wurde insbesondere von christlich-demokratischer Seite für nicht weitgehend genug befunden. Insbesondere bei Unternehmensbeteiligungen erfülle die Veröffentlichung des Nominalwertes nicht die Anforderungen des grundgesetzlich verankerten Transparenzgebotes.²⁴ Dem wird man entgegenhalten müssen, dass es letztlich nahezu unmöglich und auch durchaus sehr kostspielig ist, jedes Jahr eine Bewertung zu Realwerten zu erstellen. Die gefundene Regelung, nach der auch die Zahlen des Jahresabschlusses der Unternehmen sowie wiederum deren Beteiligungen zu publizieren sind, kann hier durchaus als ausreichend – und unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten bereits als sehr weitgehend – angesehen werden. Auf die Problematik der Medienbeteiligungen von Parteien soll hier nur insoweit eingegangen werden, als sie mit dem Ex-Verfassungsrichter *Hans Hugo Klein* für die natürliche Tätigkeit von Parteien gehalten wird²⁵ – auch hier gibt es massive Kritik von Seiten der CDU.

Wichtiger erscheint da schon, dass in Zukunft die sogenannten sonstigen Einnahmen der Parteien,

bislang gerne ein Versteck für aus schwarzen Kassen rückgeführtes, also letztlich gewaschenes Geld ab einer bestimmten Höhe einzeln auszuweisen sind, was insbesondere auch für Erbschaften und Vermächtnisse gilt²⁶ – man erinnert sich der angeblichen jüdischen Vermächtnisse der hessischen CDU.

Kritik an der neuen Rechnungslegung der Parteien wird dahingehend geäußert, dass die Buchführung nach wie vor weder einem rein kameralistischen System, noch dem in der Wirtschaft üblichen und rechtlich vorgesehen doppelbuchhalterischen System folgt.²⁷ Diese Kritik ist allzu verständlich – erschwert sie doch wiederum die Kontrolle der Buchführung – andererseits muss bedacht werden, dass insbesondere auf lokaler Ebene die Schatzmeisterposten meist von Laien ausgeübt wird. Dennoch stellt das neue, wie auch das alte System ein Transparenzproblem dar.

3. Neuregelung des Spendenwesens

Wichtige Neuregelungen gibt es insbesondere auch im Bereich des Spendenwesens: So wurden Barspenden über 1.000 Euro verboten.²⁸ Aber hier zeigen sich dann bereits wieder die Probleme mit neuen Gesetzen: Ist eine Bareinzahlung auf ein Konto eine Barspende oder nicht? Beantwortet man diese Frage positiv, was eigentlich einleuchtet, so hat man das Problem, dass der Empfänger letztlich nicht wirklich erkennen kann, ob eine Überweisung oder eine Bareinzahlung vorliegt. Hier steckt also der Teufel im Detail und das Gesetz hatte diesen Fall nicht vorausgesehen.

Zusätzlich zu den bestehenden Verboten wurden Spenden von Unternehmen, die sich zu mehr als 25 % in öffentlicher Hand befinden, untersagt.²⁹ Der Tatbestand der verbotenen Bestechungs- bzw. Einflussspende wurde um bereits in der Vergangenheit oder Gegenwart vom Spender erlangte

(Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 151 (229).

²¹ Vgl. § 24 VII Nr. 2 PartG.

²² Vgl. § 24 VII Nr. 4 PartG.

²³ Vgl. § 24 VII Nr. 3 PartG.

²⁴ S. auch Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 97 ff.

²⁵ *H. H. Klein*, Gutachten (Fn. 20), S. 228 f.; vgl. auch Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S.85 ff.

²⁶ Vgl. § 27 II PartG; vgl. dazu Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 71.

²⁷ Vgl. Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 94; *L. Streitferdt*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung – Gutachten, in: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001, S. 309 (328 ff.).

²⁸ Vgl. zu den zugrundeliegenden Erwägungen: Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 72 ff.

²⁹ Vgl. § 25 II Nr. 5 PartG.

Vorteile erweitert.³⁰ Auch wurde die Annahme von Spenden, die gegen eine „Drückergebühr“ von über 25 % der Spende eingeworben wurden, verboten.³¹

Alle drei Regelungen machen Sinn: Da die Parteien über Parlament und Regierung letztlich die Politik von Unternehmen in öffentlicher Hand bestimmen, sehen solche Spenden doch allzu sehr nach dreister Selbstbedienung aus. Auch besteht die Gefahr, dass die relative Obergrenze zulässiger Parteienfinanzierung durch den Staat von 50 % überschritten würde.³² Auch die Erweiterung der Einflussspende, die rechtlich ohnehin kaum fassbar ist – es bedarf letztlich des Nachweises einer Unrechtsvereinbarung – auf die Belohnungsspende ist angezeigt, die hier bestehende Lücke wurde seit Jahren kritisiert.³³ Das Verbot der von Drückern eingeworbenen Spenden geht u.a. auf den Fall der problematischen Bayernkurier-Sponsorenabonnements zurück. Beide Unionsparteien hatten sich in der Vergangenheit zum Einwerben von Spenden einzelner Druckerunternehmen bedient. Die Neuregelung dient letztlich weniger dem Problem möglicher illegaler Finanzierung, sondern mehr der Anrührbarkeit des Abtretens von Teilen einer Spende an Unternehmen vorzubeugen.

Zum Spendenwesen sollte man noch bemerken, dass sich wieder einmal keine absolute Obergrenze für Spenden durchsetzen ließ, ebenso kein Verbot von Unternehmensspenden. Beides erscheint problematisch: Unternehmen können nicht Parteimitglieder sein, sie können nicht Wähler sein. Ihr Einfluss auf das politische Geschäft durch Spenden ist daher nicht wünschenswert. Unternehmensspenden verunreinigen den politischen Prozess. Andererseits führte ein Verbot letztlich nur zu seiner eigenen Umgehung: Es ist für die Öffentlichkeit wesentlich interessanter, wenn als Spender die Firma angegeben wird, als wenn dort der ansonsten völlig unbekannt Name des Firmeninhabers auftaucht. Das Verbot hätte in der Praxis also eher ein weniger an Transparenz zur

Folge. Eine absolute Obergrenze hätte ähnliche Effekte. Insofern muss man dem Gesetzgeber hier tatsächlich die freie Wahl der Mittel zugestehen, da beide Modelle Probleme in sich tragen.³⁴

Wichtig im Bereich des Spendenwesens ist, dass nunmehr Großspenden über 50.000 Euro dem Präsidenten des Bundestages unverzüglich und nicht erst mit dem Rechenschaftsbericht zu melden sind. Dieser soll dann eine zeitnahe Veröffentlichung vornehmen.³⁵ Allerdings ist zu kritisieren, dass das Parteiengesetz für Verstöße gegen diese Regelung keinerlei Sanktion vorsieht.

Eine weitere Regel, die eingefügt wurde, und die in der sog. Möllemann-Affäre auch erstmals Bedeutung erlangt, ist § 25 I 2, 3 PartG. Danach sind Spenden von den Empfängern unmittelbar an ein von der Parteisatzung zu benennendes Vorstandsmitglied weiterzuleiten. Die Partei gilt erst dann als Empfängerin der Spende, wenn sie von einem für Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitglied oder einem hauptamtlichen Mitarbeiter vereinnahmt wurden. Die Regelung geht auf einen Vorschlag von *H. H. Klein* zurück³⁶ und lässt sich zur *Kohl*-Affäre zurückführen. Die Regelung soll ausschließen, dass eine Partei für das Fehlverhalten einzelner haftet.

Sie ist äußerst problematisch. Erstens sind Parteien damit die einzigen Vereine, die sich für das Fehlverhalten von Organmitgliedern durch Übertragen der Verantwortlichkeit an ein einzelnes Vorstandsmitglied in diesem Bereich freizeichnen können. Auch treten selbstverständlich Streitfragen auf: Gerade auch in der Möllemann-Affäre stellt sich die Frage, ob nicht ein alleinvertretungsberechtigter Parteivorsitzender – und nicht nur der Schatzmeister – zur Annahme von Spenden berechtigt sein muss. Die Regelung lädt letztendlich geradezu zur Schaffung schwarzer Kassen ein, da die Partei in Zukunft – sie erhält ja erst durch Abgabe der Spende bei Schatzmeister oder hauptamtlichen Mitarbeitern Verfügungsgewalt – für das Fehlverhalten nicht mehr gerade stehen

³⁰ Vgl. § 25 II Nr. 7 PartG.

³¹ Vgl. § 25 II Nr. 8 PartG.

³² Vgl. Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 66 f.; *M. Morlok*, Gutachten (Fn. 18); S. 271.

³³ Vgl. Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 70 f.; *M. Morlok*, Gutachten (Fn. 18), S. 268 f.

³⁴ Vgl. zu den Argumenten: Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 65 ff. m.w.N.

³⁵ Vgl. § 25 III PartG. Vgl. Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 69.

³⁶ Vgl. *H.H. Klein*, Gutachten (Fn. 20), S. 172 f. S. auch Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 73.

muss. Natürlich trifft den einzelnen dann u.U. die neue Strafsanktion.³⁷ Aber eine Abschreckung – die der eigenen Partei Schaden zuzufügen – fällt weg. Diese Regelung führt daher – wird sie nicht durch Auslegung berichtigt – eher zu weniger, denn zu mehr Transparenz.

Hinzu kommt, dass das Abgeordnetengesetz nicht ebenfalls um die im Parteiengesetz vorgesehenen Sanktionen für illegale Spenden bzw. deren Nichtpublikation erweitert wurde:³⁸ Zwar sind Bundestagsabgeordnete durch die Verhaltensregeln verpflichtet, Spenden an die Abgeordneten ebenso zu publizieren wie die Parteien, die einzige Sanktion, die bei Mängeln aber vorgesehen ist, ist die schlechte Presse, die der Bundestagspräsident durch eine Rüge für solches Verhalten auslösen kann.³⁹ Hätte beispielsweise Herr Möllemann behauptet, er habe die Spenden für seinen Privatwahlkampf und nicht für die FDP erhalten, so stünde jetzt keine Strafsanktion im Raume, die FDP müsste keine Sanktionen fürchten, die Spenden müssten nicht an den Bundestagspräsidenten abgeführt werden. Das einzige, was Herrn Möllemann außer dem Skandal drohte, wäre eine öffentliche Rüge durch den Bundestagspräsidenten und die Pflicht, die Spenden als Geschenk zu versteuern. Leider, oder zum Glück hat Herr Möllemann sich aber bereits darauf festgelegt, dass es sich um Spenden an die FDP handelte, wodurch all die Sanktionen des Parteiengesetzes eben doch im Raume stehen.

4. Das neue Sanktionensystem

a) Vom Anspruchsverlustsystem zum Sanktionensystem

Die größte Veränderung bringt das neue Gesetz bei den Sanktionen. Bislang gab es ja nur die Sanktion des alten § 23a PartG, wonach eine Partei bei Vereinnahmung illegaler Spenden die Spende, sowie eine Strafzahlung in doppelter Höhe der Spende schuldet. Bei Publikationsmängeln, wenn also eine Spende über 20.000 Mark nicht publiziert wurde, verblieb zwar die Spende

bei der Partei, die doppelte Strafzahlung wurde dennoch fällig.

Darüber hinaus verlangte das Parteiengesetz bislang, dass zu den im Gesetz genannten Terminen ein den Vorschriften des Gesetzes entsprechender Rechenschaftsbericht eingereicht sein muss, um Ansprüche aus der staatlichen Parteienfinanzierung zu erlangen. Man kann sich das wie bei einem Subventionsantrag vorstellen: Wer seine Papiere bis zu einem bestimmten Zeitpunkt nicht beisammen hatte, der bekam eben nichts. Die CDU musste deshalb für das Jahr 1999 41 Mio. DM an den Bund zurückerstatten.

Allerdings meinte eine Ansicht in der rechtswissenschaftlichen Literatur, dass ein Rechenschaftsbericht so aussehen muss wie ein Rechenschaftsbericht, aber dass letztlich egal ist, was darin steht.⁴⁰ Durchgesetzt hat sich aber jetzt aber mit der Entscheidung des OVG Berlin die andere Ansicht, dass nämlich ein Rechenschaftsbericht sehr wohl auch den materiellen Anforderungen des Parteiengesetzes genügen muss.⁴¹

Von der letzten Ansicht geht das Parteiengesetz nun ab und verlangt nurmehr einen formell ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht.⁴² Die An-

⁴⁰ Vgl. VG Berlin, NJW 2001, 1367, Flume, Der Betrieb 2000, S. I (II); O. Depenheuer/B. Grzeszick, Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit, DVBl. 2000, 736 (738 ff.); J. Ipsen, Transparenzgebot und "Sanktionensystem" bei der staatlichen Parteienfinanzierung, JZ 2000, 685 (691); H.H. Klein, Die Rechenschaftspflicht der Parteien und ihre Kontrolle, NJW 2000, 1441 (1445); P.M. Huber, Das parteirechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, DÖV 2000, 745 (749), J. Isensee, Zwischen Amtsethos und Parteibindung – Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, ZParl 2000, 402 (416 f.).

⁴¹ OVG Berlin, NJW 2002, 2896 ff.; H. Merten, Gesetzmäßige Parteienfinanzierung, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, 11 (14); M. Morlok, Spenden - Rechenschaft - Sanktionen, NJW 2000, 761 (766 ff.); M. Heinig/Th. Streit, JURA 2000 (Fn. 7), 393 (396 ff.); R. Wahl, Chancengleichheit und rechtswidrig handelnde Partei, NJW 2000, 3260 ff.; J. Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung? Zum Parteienfinanzierungsurteil des VG Berlin, NJW 2001, 2353 ff.

⁴² Vgl. § 19a III 4 PartG. Dieser Vorschlag geht zurück auf M. Morlok, Gutachten (Fn. 18),

³⁷ Vgl. dazu noch unten.

³⁸ Vgl. hierzu auch Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 74 ff.; M. Morlok, Gutachten (Fn. 18), S. 272 f.

³⁹ Vgl. § 8 Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages.

forderungen an den Subventionsantrag wurden also zurückgenommen. Staat dessen hat man nun eine echte Sanktion für mangelhafte Rechenschaftsberichte geschaffen: Nach dem neuen § 31b PartG werden sämtliche Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht – also nicht nur bei Spenden – künftig mit einer Sanktion in Höhe des Doppelten des Berichtsmangels belegt, außer es handelt sich um Berichtsfehler im Bereich der Vermögensbilanz – hier wird eine Strafe von 10 % der Summe, auf die der Berichtsmangel sich bezieht, fällig.

b) Die neue Strafsanktion

Neu, und dem Parteiengesetz bislang fremd, ist auch die Strafvorschrift des § 31d PartG, nach der sich künftig bzw. seit 1. Juli strafbar macht, wer vorsätzlich falsche Angaben im Rechenschaftsbericht bewirkt,⁴³ Spenden stückelt,⁴⁴ oder seiner Weiterleitungspflicht an die zuständigen Vorstandsmitglieder nicht genügt und so schwarze Kassen erstellt.⁴⁵ Auch der korrupte bzw. täuschende Wirtschaftsprüfer, der wider besseres Wissen einem Rechenschaftsbericht das Testat erteilt, wird einer Strafe unterworfen.⁴⁶ Die Strafvorschrift als solche soll natürlich Abschreckung bewirken und tut dies zweifelsohne auch – letztlich werden aber, wie bereits aufgezeigt, Verstöße gegen das Parteiengesetz durch sie privatisiert, die Partei wird aus der Verantwortung genommen. Sie kann sich so einer schärferen Kontrolle ihrer Funktionsträger zu Unrecht entziehen.⁴⁷

IV. Gesamtbetrachtung

Das neue, wie auch das alte Parteiengesetz ist und war verfassungskonform. Es handelte und handelt sich um ein gutes, aber selbstverständlich nicht mängelfreies Gesetz. Das Gesetz hat es erlaubt, die Skandale um Helmut Kohl, die hessische

CDU, die Kölner SPD etc. als solche zu benennen und zu sanktionieren. Selbstverständlich hat die Skandale nicht unterbunden. Das heißt aber gerade nicht, dass das Gesetz nicht funktioniert: Niemand käme auf die Idee zu behaupten, das Strafgesetzbuch funktioniere nicht, weil es immer noch Diebstähle gibt. Das neue Gesetz schreibt das Bewährte des alten Gesetzes fort und verbessert es an vielen Punkten, insbesondere im Bereich des Verteilungsschlüssels, der Publikationsverpflichtungen, der Rechnungslegung und der Spendenverbote. Es hat aber auch seine Mängel, insbesondere wenn es um den Begriff der Vereinnahmung einer Spende geht – allerdings ist das Gesetz auch hier so gefasst, dass bei einer das Verfassungsgebot der Transparenz im Auge habenden Auslegung, insbesondere unter Heranziehung der zivilrechtlichen Haftungsregeln des Vereinsrechts, keine Brüche auftreten müssen. Die Neuregelung der Parteienfinanzierung enthält viel Licht, insbesondere auch, weil die in Grundzügen beibehaltene alte Regelung bereits sehr hell war – aber eben auch Schatten. Letzteren kann eine bedachte Auslegung durch Bundestagspräsident und Gerichte aber klein halten.

S. 284 ff. Vgl. auch den entgegengesetzten Vorschlag der Kommission: Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001; S. 119 ff.

⁴³ Vgl. § 31d I Nr. 1 PartG.

⁴⁴ Vgl. § 31d I Nr. 2 PartG.

⁴⁵ Vgl. § 31d I Nr. 3 PartG. Vgl. hierzu die Diskussionsgrundlagen: Bundespräsidialamt, Bericht (Fn. 2), S. 134 ff.

⁴⁶ Vgl. § 31d II PartG.

⁴⁷ Vgl. dazu oben.

Oliver Gehse*

Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesparteigerichtes der CDU

vom 22. Januar 2002, Az.: BPG – CDU 4 / 2001¹

I. Einleitung

Mit Ausnahme von Bündnis '90 / Die Grünen haben die übrigen zur Zeit im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien auf ihren höchsten Organisationsstufen in der Vergangenheit bereits verdiente Persönlichkeiten zu ihren Ehrenvorsitzenden gewählt. So waren bzw. sind beispielsweise Konrad Adenauer, Ludwig Erhard, Kurt Georg Kiesinger und Helmut Kohl Ehrenvorsitzende der CDU, Josef Müller und Hans Ehard Ehrenvorsitzende der CSU, Willi Brandt Ehrenvorsitzender der SPD sowie Walter Scheel, Otto Graf Lambsdorff und Hans – Dietrich Genscher Ehrenvorsitzende der FDP.²

Mit dem Titel eines Ehrenvorsitzenden sind jedoch je nach Partei unterschiedliche Befugnisse verbunden. Während ein CDU – Ehrenvorsitzender gem. § 29 II S. 2 des Bundesstatutes in allen Organen der Bundespartei Sitz und Stimme hat, legt § 6 IV der CSU – Satzung ausdrücklich fest, daß mit dem Amt eines Ehrenvorsitzenden kein Stimmrecht verbunden ist. Die Regelwerke von SPD und FDP treffen zu diesem Thema keine Aussage.

Die FDP räumt ihren drei Ehrenvorsitzenden immerhin das Recht ein, an allen Sitzungen des Präsidiums und des Bundesvorstandes teilzunehmen. Sie haben in diesen Gremien allerdings kein Antrags- oder Stimmrecht. Daher hält die Partei bis-

lang ihre satzungsmäßige Verankerung für nicht notwendig.³

Obwohl Ehrenvorsitzende in der politischen Praxis auf allen Organisationsstufen der Parteien anzutreffen sind, ist die Rechtsprechung der Parteigerichte zu diesem Themenkomplex bislang sehr übersichtlich. Dieses dürfte auch damit zusammenhängen, daß verdiente Persönlichkeiten zum Ende ihrer politischen Laufbahn regelmäßig mit breiter Mehrheit zum Ehrenvorsitzenden bestimmt werden. Ein Parteivorstand würde dem Parteitag kaum ein umstrittenes Parteimitglied zum Ehrenvorsitzenden vorschlagen. Bei Ablehnung wäre das zu ehrende Parteimitglied erheblich beschädigt.

Im Zentrum der politischen Auseinandersetzung steht die Wahl eines Ehrenvorsitzenden somit selten.

Daß sich die Wahl eines Ehrenvorsitzenden als komplexer Vorgang erweisen kann, wird anhand der Entscheidung des CDU – Bundesparteigerichtes vom 22. Januar 2002, Az. CDU – BPG 4 / 2001, deutlich.⁴ Dort wählte die Mitgliederversammlung eines CDU – Stadtverbandes ihren langjährigen Vorsitzenden zum Ehrenvorsitzenden, der nach dem Willen der Mitgliederversammlung auf Lebenszeit als Gast an den Vorstandssitzungen teilnehmen sollte.

II. Prozessuales

Die Parteigerichtsordnung der CDU (PGO) sieht eine dreistufige Parteigerichtsbarkeit vor, soweit es gem. § 11 Nr. 8 PGO um die Anfechtung von Wahlen im Zuständigkeitsbereich eines Kreisverbandes geht. Das Bundesparteigericht entscheidet in derartigen Fällen gem. §§ 14 III, 42 I PGO in dritter Instanz als Rechtsbeschwerdegericht, ob das Landesparteigericht eine Norm des allgemeinen Rechtes oder des Satzungsrechtes nicht oder nicht richtig angewandt hat. Die Rechtsbeschwerde ist daher einer verwaltungsgerichtlichen Revision vergleichbar. Jedoch sind die formalen Voraussetzungen an eine zulässige Rechtsbeschwerde

* Der Autor ist Rechtsanwalt in Tübingen.

¹ Die Entscheidung ist in diesem Heft auf S. 87ff. abgedruckt.

² Bei Bündnis '90 / Die Grünen gibt es aber immerhin auf der Landesebene einen Ehrenvorsitzenden: Hans – Jochen Tschiche ist Ehrenvorsitzender des Landesverbandes Sachsen – Anhalt.

³ So eine schriftliche Auskunft der FDP – Bundesgeschäftsstelle, Abteilung Strategie & Kampagnen, vom 19. Februar 2003

⁴ Auch die Wahl von Dr. H. erfolgte bei 79 Ja – Stimmen, 4 Nein – Stimmen und 2 Enthaltungen mit deutlicher Mehrheit.

ausschließlich gem. § 42 II S. 2 PGO zu beurteilen, wonach es der Bezeichnung der angefochtenen Entscheidung, eines bestimmten Antrages sowie der Begründung der behaupteten Rechtsverletzung bedarf, nicht aber der strengeren Voraussetzungen einer Revisionsbegründung i.S.d. § 139 VwGO.⁵

Die Voraussetzungen des § 42 II PGO haben die Rechtsbeschwerdeführer erfüllt.

Da der tatsächliche Sachverhalt im vorliegenden Fall unstrittig war, erfolgte eine umfassende rechtliche Würdigung der Vorgänge um die Wahl des Ehrenvorsitzenden im Stadtverband N. durch das Bundesparteigericht.

III. Materielle Würdigung

Das CDU – Bundesparteigericht erklärte die Wahl zum Ehrenvorsitzenden zurecht für unwirksam, da es für sie an einer satzungsrechtlichen Grundlage fehlte.

1. Sollen einem Parteimitglied besondere Rechte verliehen werden, wie im vorliegenden Fall ein ständiges Teilnahmerecht an Vorstandssitzungen, so bedarf es einer ausdrücklichen satzungsrechtlichen Grundlage. Eine Mitgliederversammlung kann stets nur die in der Satzung vorgesehenen Ämter durch die Wahl bestimmter Personen besetzen, nicht jedoch einfach durch Vornahme von Wahlen zusätzliche Ämter schaffen.⁶ Würde man einen Beschluß der Mitgliederversammlung für ausreichend erachten, so stellte dieses eine Satzungsdurchbrechung dar.

Dieses hat der CDU – Stadtverband N. offensichtlich auch erkannt und seine „Satzung“ noch vor der Wahl entsprechend geändert, daß nach seiner Ansicht die Wahl eines Ehrenvorsitzenden möglich wurde. Dieses geschah offensichtlich in Unkenntnis des § 18 II des CDU – Bundesstatutes, wonach der Kreisverband die kleinste selbständige Einheit der CDU mit Satzung ist. Der Stadtverband N. hatte nach seiner Eingliederung in den 1975 gegründeten Kreisverband N. seine bis zu diesem Zeitpunkt bestehende Satzung fortgeschrieben und weiterhin nach ihr gehandelt, ohne

daß dieses Vorgehen jemals beanstandet wurde. So hat das Bundesparteigericht die Stadtverbandsatzung insgesamt inzident als unwirksam verworfen.

2. Zurecht verweist das Bundesparteigericht auch darauf, daß es dem Kreisverband als kleinster selbständiger Einheit mit Satzung nicht möglich ist, die Satzungsgebungskompetenz an seine Untergliederungen zu delegieren, wenn dieses das CDU – Bundesstatut nicht vorsieht.⁷

Folgerichtig stellt das Bundesparteigericht fest, daß die nachträgliche Genehmigung der Satzungsänderung und der Wahl von Dr. H. durch den Kreisvorstand ins Leere geht.

3. Die weitere Argumentation des Stadtverbandes N. dürfte wohl ein Versuch dahingehend gewesen sein, den Ehrenvorsitzenden zu retten.

Der Verweis auf §§ 29 II, 50 des CDU – Bundesstatutes, wonach die Vorschriften des Bundesstatutes unmittelbar auf die Satzungen der nachgeordneten Gebietsverbände anwendbar sind, vermag die Wahl eines Ehrenvorsitzenden auf der Ebene eines Stadtverbandes nach den Regelungen, die sich die Bundespartei hinsichtlich der Wahl der Ehrenvorsitzenden Bundesebene gegeben hat, nicht rechtfertigen:

§ 29 des CDU – Bundesstatutes trifft eine Regelung über den Ehrenvorsitzenden der CDU – Bundespartei, nicht aber über die Ehrenvorsitzenden von anderen Organisationsstufen. Wenn nun § 50 S. 2 des CDU – Bundesstatutes die unmittelbare Anwendung der entsprechenden Vorschriften des CDU – Bundesstatutes anordnet, soweit die Satzungen der nachgeordneten Gebietsverbände keine Regelung enthalten, so kann das nur diejenigen Vorschriften betreffen, die wenigstens vom Wortlaut und vom Sinn her passen. Daß ein nachgeordneter Gebietsverband nicht für die Bestellung des Ehrenvorsitzenden der CDU Deutschlands zuständig ist, der in allen Organen der Bundespartei Sitz und Stimme hat, erschließt sich bereits von selbst. Im übrigen ordnet § 50 S. 2 des CDU – Bundesstatutes die unmittelbare Geltung entsprechender Vorschriften, nicht aber die entsprechende Geltung des gesamten CDU – Bun-

⁵ Bäcker, Anmerkungen zur Entscheidung des Bundesparteigerichtes der CDU vom 12. Juli 1995, MIP 1996, 137

⁶ So bereits CDU – BPG 2 / 95

⁷ Tatsächlich stellte sich im Laufe des Verfahrens heraus, daß 3 der 8 Gemeindeverbände im Kreisverband N. eigene Satzungen führten.

desstatuts auf alle nachgeordneten Gebietsverbände an. Eine solche Interpretation des CDU – Stadtverbandes käme einem unbedingtem Anknüpfen der Satzungen der unteren Organisationsstufen an das CDU – Bundesstatut gleich und machte sie weitgehend entbehrlich. Das Bundesparteigericht geht auf diesen rechtlichen Vortrag des Antragsgegners mit keinem Satz ein.

IV. Der Lösungsvorschlag des Bundesparteigerichtes

Das Bundesparteigericht der CDU weist in seinem Beschluß abschließend darauf hin, der Kreisparteitag müsse erst die satzungsrechtlichen Grundlagen zur Wahl eines Ehrenvorsitzenden schaffen. Dieser Hinweis verdient der näheren Betrachtung. Das Bundesparteigericht setzt sich nicht damit auseinander, ob die Funktion eines Ehrenvorsitzenden auf Lebenszeit überhaupt mit dem Parteiengesetz (PartG) vereinbar ist. Zudem ist zu untersuchen, in wie weit einem Parteimitglied satzungsmäßig die Befugnis eingeräumt werden kann, „als Gast“ an den Vorstandssitzungen einer Organisationsstufe teilzunehmen.

I. Gem. § 11 II PartG können dem Parteivorstand einer Organisationsstufe Abgeordnete und andere Persönlichkeiten kraft Satzung angehören, wenn sie ihr Amt oder ihr Mandat aus einer Wahl erhalten haben. Von der Möglichkeit, kraft Satzung ex – officio – Mitglieder in den Parteivorstand zu bestellen, hat die CDU Deutschlands Gebrauch gemacht. So gehören dem CDU – Bundesvorstand gem. § 33 I des CDU – Bundesstatutes neben den vom Parteitag gewählten Mitgliedern u.a. auch der Bundeskanzler, der Präsident oder der Vizepräsident des Deutschen Bundestages, der Vorsitzende der CDU/CSU – Bundestagsfraktion und der Vorsitzende der EVP – Fraktion des Europäischen Parlamentes an, soweit sie Mitglieder der CDU sind, aber auch die Ehrenvorsitzenden.

Fraglich ist, ob ein Ehrenvorsitzender überhaupt vom Personenkreis des § 11 II PartG erfaßt wird. Wird der Ehrenvorsitzende durch den Parteitag gewählt, so stellt dies dem Wortlaut nach zumindest eine Wahl i.S.d. § 11 II PartG dar.

Allerdings ist die Voraussetzung für eine demokratischen Grundsätzen entsprechende Wahl die Möglichkeit, den Gewählten wieder auszuwech-

seln, und somit das Erfordernis der Wiederwahl nach einem vorher bestimmten Zeitpunkt.⁸ Soweit das Parteiengesetz die Mitgliedschaft kraft Satzung von einer Wahl abhängig macht, so fordert es die Einhaltung aller demokratischen Wahlgrundsätze.⁹

Alle Parteifunktionen sind in nicht zu großem, regelmäßigem zeitlichem Abstand durch Wahlen zu besetzen.¹⁰ Gem. § 11 I PartG ist der Vorstand mindestens in jedem zweiten Kalenderjahr zu wählen. Bei ex – officio – Mitgliedern findet eine Legitimation bei Parteifunktionären ebenfalls in jedem zweiten Kalenderjahr statt, bei Abgeordneten alle vier bzw. fünf Jahre. Läßt man Abgeordnete als ex – officio – Mitglieder zu, so ist es zwingend, daß ihre erneute Legitimation erst mit Ablauf der Legislaturperiode des Gesetzgebungsorgans stattfinden kann. Bei Ehrenvorsitzenden auf Lebenszeit findet jedoch nach ihrer Wahl überhaupt keine Legitimation mehr statt. Ein Ehrenvorsitzender könnte somit über Jahrzehnte im Amt bleiben, ohne seine Legitimation erneuern zu müssen. Die/der ihn seinerzeit legitimierende Hauptversammlung/Parteitag hat sich in diesem Zeitraum einem erheblichem Wandel in der personellen Zusammensetzung unterzogen (z.B. Neueintritte/Austritte/Tod von Mitgliedern). Die „Wahl“ eines Kandidaten zum Ehrenvorsitzenden auf Lebenszeit ist folglich gar keine Wahl i.S.d. § 11 II PartG. Somit sind Ehrenvorsitzende auf Lebenszeit mit Sitz und Stimme im Vorstand mangels Erneuerung ihrer demokratischen Legitimation gar nicht vom persönlichen Anwendungsbereich des § 11 II PartG erfaßt.¹¹ Die derzeit von der CDU praktizierte Regelung stellt einen Verstoß gegen das Gebot der innerparteilichen Demokratie dar.

Auch die Organisationsfreiheit der Parteien rechtfertigt einen derartigen Eingriff in die innerparteiliche Demokratie nicht, unabhängig von der um-

⁸ Morlok, in: Dreier, GG Band II, Art. 21 Rn. 119; Müller, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, S. 129.

⁹ Merten/Franken/Goldkamp, Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung, MIP 2000, 38.

¹⁰ Klein in: Maunz/Dürig/Herzog, GG, Art. 21 Rn. 340; Kay, Die innere Ordnung der politischen Parteien, S. 141.

¹¹ So auch Müller, a.a.O.; Heinz, Organisation innerparteilicher Willensbildung, S. 151.

strittenen Frage, ob jene im Lichte von Art. 21 I S. 3 GG überhaupt zu Einschränkungen innerparteilicher Demokratie berechtigt.¹² Der Bedürfnis einer Partei, verdiente Mitglieder gebührend zu ehren, rechtfertigt nicht ihre lebenslange Mitgliedschaft im Vorstand. Für das Funktionieren der Parteien sind sie nicht unerläßlich. Ihr unterstellter Sachverstand und ihre langjährige politische Erfahrung kann dem Parteivorstand auch zur Verfügung stehen, indem Ehrenvorsitzende von Fall zu Fall zu Vorstandssitzungen eingeladen werden.¹³

Letztlich bleibt es dem Ehrenvorsitzenden möglich, in der Versammlung des Wahlgremiums selbst für ein ordentliches Vorstandsamt zu kandidieren.

Ehrenvorsitzende sind also rechtlich unbedenklich, soweit es nur um den Titel als solchen geht.

Es ist jedoch nicht möglich, einem Parteimitglied besondere satzungsmäßige Befugnisse auf Lebenszeit zu verleihen.

2. Der Antragsgegner hatte in seiner Satzung bestimmt, der Ehrenvorsitzende nehme als Gast an den Vorstandssitzungen teil. In seinen Schriftsätzen trug er vor, der Ehrenvorsitzende werde dadurch nicht Mitglied des Vorstandes, so daß die Ausführungen der Antragsteller im Hinblick auf § 11 II S. 2 PartG belanglos seien.

Gem. § 11 II S. 2 PartG darf der Anteil der nicht von der Hauptversammlung/dem Parteitag gewählten Mitglieder ein Fünftel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen. Das Gebot der innerparteilichen Demokratie fordert, daß die Zusammensetzung des Parteivorstandes möglichst unmittelbar durch die Parteimitglieder bestimmt wird, und schränkt insoweit die Organisationsfreiheit ein.¹⁴

Indem dem Ehrenvorsitzenden ein Gaststatus im Vorstand eingeräumt wird, erhält dieser ein unmittelbar aus der Satzung abgeleitetes ständiges

mittelbar aus der Satzung abgeleitetes ständiges Teilnahmerecht. Er kann im Parteivorstand an den Beratungen teilnehmen und auf die Meinungsbildung der übrigen Vorstandsmitglieder Einfluß nehmen. Faktisch dürfte Ehrenvorsitzenden eine umfassende politische Erfahrung zukommen, welche diese nutzen können, den innerparteilichen Aufstieg von anderen zu hemmen oder zu fördern. So können die freie innerparteiliche Aussprache und der innerparteiliche Willensbildungsprozeß erheblich beeinträchtigt werden.

So schreibt das CDU – Bundesparteigericht in seiner Beschlußbegründung CDU – BPG 4 / 2001 selbst, die politische Erfahrung eines Ehrenvorsitzenden könne nur genutzt werden, wenn er in den Vorstandssitzungen das Wort ergreifen und damit auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Vorstandes einwirken könne und nicht lediglich stummer Zuhörer sei.

Die einzige Möglichkeit zu verhindern, daß die Einflußnahme nicht unmittelbar von der Hauptversammlung/dem Parteitag gewählter Vorstandsmitglieder begrenzt bleibt, ist ihre zahlenmäßige Beschränkung, wie sie der Gesetzgeber in § 11 II PartG vorgenommen hat.¹⁵

Da diese Einflußnahme bereits in den Beratungen stattfindet, ist eine Umgehung des § 11 II PartG durch die Einführung eines Gaststatus unzulässig. Ein ständiger Gast ist daher einem Vorstandsmitglied mit beratender Stimme gleichzusetzen.¹⁶

Daß eine Vorstandsmitgliedschaft mit beratender Stimme überhaupt mit § 11 II PartG vereinbar ist, wird zudem überwiegend verneint.

Im Gegensatz zu einem ersten Entwurf des PartG¹⁷ werden beratende Mitglieder im geltenden Gesetzestext nicht mehr erwähnt. Der In-

¹² Vgl. zur Diskussion v. Münch, GG Band II, Art. 21 Rn. 56; Martenczuk, § 13 III PartG und innerparteiliche Demokratie, MIP 1992, 59 / 60

¹³ Zur Zulässigkeit von Gästen zu einzelnen Tagesordnungspunkten: BT – Drucksache V / 1918, Schriftlicher Bericht des Innenausschusses, S. 4; Heinz, Organisation innerparteilicher Willensbildung, S. 157 / 158

¹⁴ Merten / Franken / Goldkamp, Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung, MIP 2000, 42

¹⁵ Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, S. 115.

¹⁶ So auch Merten/Goldkamp/Franken, Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung, MIP 2000, 40.

¹⁷ So sah § 13 III PartG - RegE vom 22. Dezember 1959 (BT – Drucksache III, 1509) vor, daß der Anteil der stimmberechtigten ex – officio – Mitglieder ein Drittel der Gesamtzahl der Vorstandsmitglieder nicht übersteigen dürfe, er jedoch um weitere Mitglieder mit beratender Stimme erhöht werden könne. Insgesamt mußte der Anteil der nicht vom Parteitag gewählten Vorstandsmitglieder unter 50 % bleiben.

nenausschuß nahm in seinen Beratungen zum Erlaß eines Gesetzes über die politischen Parteien 1967 in seiner vorletzten Sitzung eine Woche vor der abschließenden Beratung im Bundestag ausdrücklich davon Abstand, eine weitere Erhöhung der Vorstandsmitglieder um solche mit beratender Stimme zuzulassen.¹⁸

Dieses geschah aufgrund der seinerzeit von Schrifttum¹⁹ und Wissenschaft geforderten Begrenzung der ex – officio – Beteiligungen. So forderte Herr Prof. *Sontheimer* in seinem Referat vor dem Innenausschuß des Bundestages am 21. April 1967 noch die vollständige Abschaffung aller ex – officio – Beteiligungen.²⁰

*Henke*²¹, *Wolfrum*²² und *Seifert*²³ gehen daher von einem völligen Verbot von beratenden Vorstandsmitgliedern aus. *Wolfrum* zieht insbesondere den Umkehrschluß aus § 12 II PartG, welcher für allgemeine Parteiausschüsse die Zulässigkeit beratender Mitglieder ausdrücklich regelt. Letztere dienen vornehmlich der Koordinierung und Willensbildung zwischen den Parteitag²⁴, nehmen aber keine Leitungs- und Vertretungsfunktion gem. § 11 III PartG wahr.

Dagegen halten *Reel* und *Heinz* das Hinzuziehen von beratenden Vorstandsmitgliedern solange für zulässig, als daß diese zusammen mit weiteren ex – officio – Vollmitgliedern den gem. § 11 II PartG zulässigen Anteil von einem Fünftel der Gesamtmitglieder nicht sprengen, sie also auch mit vollen

Vorstandsrechten ausgestattet sein könnten.²⁵ Sie lehnen aber entschieden ab, daß dem Vorstand mehr als ein Fünftel nicht vom Parteitag gewählter Mitglieder angehört, gleich ob es sich dabei um stimmberechtigte Mitglieder oder solche mit nur beratender Stimme handelt, da auch die Teilnahme an den Vorstandssitzungen ein erhebliches Mitwirkungsrecht eröffnet.

In Anbetracht der Tatsache, daß dem Gesetzgeber die Problematik der beratenden Vorstandsmitglieder bekannt war, er in den Beratungen zum Parteiengesetz von einer Regelung explizit Abstand genommen hat, die eine weitere Erhöhung der Zahl der Vorstandsmitglieder um solche mit beratender Stimme vorsah, und beratende Teilnehmer in allgemeinen Parteiausschüssen ausdrücklich zugelassen hat, erscheint ein völliges Verbot beratender Vorstandsmitglieder vorzugswürdig. Die Parteien sind also gehalten, die Persönlichkeiten, deren Mitgliedschaft sie im Vorstand auch ohne eine Wahl durch den Parteitag für unabdingbar erachten, mit einem Stimmrecht auszustatten. Nur so können sie den unterstellten Sachverstand auch voll einbringen.

Wenn der CDU – Abgeordnete *Even* § 11 II PartG als „Schutzvorschrift für das kleine Parteimitglied“ ansieht, als daß nicht alle prominenten Mitglieder sich auf Kosten des unbekanntes Kandidaten um eine Wahl in den Vorstand bewerben müßten²⁶, so muß das ex – officio – Mitglied auch stimmberechtigtes und nicht nur beratendes Mitglied des Vorstandes sein. Ansonsten bestünde kaum ein Anreiz für das prominente Mitglied, auf eine Kandidatur für ein Vorstandsmandat zu verzichten, wenn ihm doch das Stimmrecht vorenthalten wird.

In seiner Entscheidung CDU – BPG Az. 2 / 95 hat das CDU – Bundesparteigericht diese Auffassung ebenfalls bestätigt, indem es feststellt, daß das dem Satzungsrecht der Parteien übergeordnete Parteiengesetz keine beratenden Mitglieder, son-

¹⁸ Kurzprotokoll der 60. Sitzung des Innenausschusses am 21. Juni 1967.

¹⁹ *Luthmann*, Die innere Ordnung der Parteien nach dem Grundgesetz, S. 87/88; *Müller*, Die demokratische Willensbildung in den politischen Parteien, S. 131 – 134.

²⁰ Protokoll der 56. Sitzung des Innenausschusses am 21. April 1967, Referate der Wissenschaftler, S. 7.

²¹ *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 2. Auflage 1972, S. 83.

²² *Wolfrum*, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, S. 116 – 121.

²³ *Seifert*, Das Recht der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, S. 241.

²⁴ *Henke* in Bonner Kommentar, GG, Art. 21 Rn. 296; *Seifert*, Das Recht der politischen Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, S. 248.

²⁵ *Reel*, Der Parteienartikel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, S. 318; *Heinz*, Organisation innerparteilicher Willensbildung, S. 153, 154.

²⁶ Protokoll der 56. Sitzung des Innenausschusses am 21. April 1967, Aussprache über die Referate, S. 17; *Reel*, Der Parteienartikel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland, S. 317.

dem nur stimmberechtigte Mitglieder kenne und auf *Wolfrum* und *Seifert* verweist. Daher ist anzunehmen, daß das CDU – Bundesparteigericht auch eine Satzungsregelung verwerfen würde, die einem Parteimitglied das Recht einräumte, dauerhaft beratendes Mitglied oder als Gast an den Sitzungen des Vorstandes teilzunehmen.

Selbst wenn man aber der Auffassung von *Reel* und *Heinz* folgt, die auch von *Merten/Franken/Goldkamp* angedeutet wird²⁷, und beratende Mitglieder in dem von § 11 II PartG vorgesehenen Maße zuläßt, verbleiben die dargestellten grundsätzlichen Bedenken gegen die Zulässigkeit von Ehrenvorsitzenden als ex – officio – Mitglieder des Vorstandes auf Lebenszeit.

V. Schlußbemerkung

Das Bundesparteigericht hat zwar zutreffend die Wahl eines Parteimitgliedes zum Ehrenvorsitzenden ohne satzungsmäßige Grundlage aufgehoben, jedoch dem Antragsgegner einen Weg aufgewiesen, der so nicht gangbar ist.

Geht es bei der Ernennung eines Ehrenvorsitzenden tatsächlich nur um eine Ehrung eines verdienstvollen Parteimitgliedes, so reicht der bloße Titel des Ehrenvorsitzenden völlig aus. Möchte man seine politische Erfahrung nutzen, kann man ihn wie jedes andere Parteimitglied im Einzelfall zu bestimmten Tagesordnungspunkten in den Vorstand einladen. Es ist ihm ja auch im übrigen unbenommen, sich den Mitgliedern regelmäßig zur Wiederwahl zu stellen. Sein Rückhalt in der Partei dürfte in den meisten Fällen recht groß sein.

Sobald aber mit dem Titel des Ehrenvorsitzenden besondere satzungsmäßige Rechte auf Lebenszeit verliehen werden, ist dieses unabhängig von der Formulierung mit demokratischen Grundsätzen unvereinbar, da die Legitimation nicht erneuert wird.

So ist die CDU – Bundespartei zu einer kritischen Prüfung ihres Statutes angehalten.

Da die FDP ihrem Ehrenvorsitzenden Beteiligungsrechte im Parteipräsidium und Vorstand sogar ohne satzungsmäßige Grundlage zubilligt, ist nach dem Dargestellten auch bei ihr eine Änderung der politischen Praxis angezeigt.

²⁷ Siehe *Merten/Franken/Goldkamp*, Vorstandsmitgliedschaft kraft Satzung, MIP 2000, S. 39.

Privatdozent Dr. Thorsten Koch

Das OVG Berlin und die Parteienfinanzierung: Rechtsanwendung oder Rechtsfortbildung?

Durch Urteil vom 12. Juni 2002 hat das OVG Berlin die Entscheidung des Präsidenten des Deutschen Bundestages bestätigt, die von der CDU Deutschlands zu beanspruchenden Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung für das Jahr 1999 um deren zuwendungsbezogenen Teil zu kürzen, weil die Partei bis zum 31. Dezember 1999 keinen inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht vorgelegt habe. Der Ende 1999 von der CDU eingereichte Rechenschaftsbericht sei in einem wesentlichen Punkt unrichtig gewesen, weil ins Ausland verbrachtes Vermögen des Landesverbandes Hessen in Höhe von rund 18,2 Mio DM fehlte. Dies habe „gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG den Verlust des zuwendungsbezogenen Anteils der staatlichen Teilfinanzierung in der zwischen den Beteiligten nicht streitigen Höhe von 41.034.825,23 DM zur Folge“.¹

§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG in der hier noch anzuwendenden Fassung vom 31. Januar 1994² schreibt vor, daß im Falle der Nichtvorlage eines Rechenschaftsberichtes bis zum 31. Dezember des (Berichts-) Jahres, in dem Rechenschaft über das vorangegangene Jahr zu geben ist, die staatlichen Mittel für dieses „laufende Jahr“ ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die säumige Partei endgültig festgesetzt werden. Da die CDU rechtzeitig einen Rechenschaftsbericht für 1998 eingereicht hat, setzt die Anwendung der Vorschrift voraus, daß die Vorlage eines fehlerbehafteten Rechenschaftsberichtes der Nichtvorlage eines Rechenschaftsberichtes gleichzusetzen ist. Dies will das OVG Berlin bejahen, weil nach § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG in der seinerzeit geltenden Fassung der Präsident des Deutschen Bundestages staatliche Mittel für eine Partei nach den §§ 18

und 19 nicht festsetzen darf, solange eine Partei nicht einen Rechenschaftsbericht eingereicht hat, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht.³ Die Entscheidung des OVG Berlin basiert demgemäß auf zwei Prämissen: Zunächst muß die sachliche Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichtes zur Folge haben, daß dieser nicht im Sinne von § 23 PartG den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht. Des weiteren muß es auch im Rahmen von § 19 PartG auf diese Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht ankommen.

1. Für die Annahme, daß nur ein materiell richtiger Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht, beruft sich das OVG Berlin zunächst auf den Wortlaut von § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG. Ferner verwiesen wird auf § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG und das Transparenzgebot aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, dem nur durch einen materiell richtigen Rechenschaftsbericht entsprochen werden könne. Auch dienen die Vorschriften über die Prüfung des Rechenschaftsberichtes durch Wirtschaftsprüfer erkennbar der Erstellung eines richtigen und vollständigen Rechenschaftsberichtes. Schließlich obliege dem Präsidenten des Deutschen Bundestages nicht eine „nur formale Prüfung“ der Rechenschaftsberichte.⁴

Soweit das OVG Berlin mit dem grundgesetzlichen „Transparenzgebot“ und dem Umfang der Prüfungstätigkeit der Wirtschaftsprüfer operiert, geht dies allerdings an der Fragestellung vorbei, denn es ist eine unbestrittene Selbstverständlichkeit, daß die Rechenschaftsberichte der Parteien vollständig und richtig sein müssen. Die zu beantwortende Frage war indes, wann Unrichtigkeiten eines Rechenschaftsberichtes zu Rechtsfolgen führen, indem sie gemäß § 23 Abs. 4 PartG zunächst ein Festsetzungshindernis und später einen Anspruchsverlust auslösen. Diese Frage ist nicht zu verwechseln mit der Frage nach den Anforderungen an einen Rechenschaftsbericht, denn nicht jeder Fehler eines Rechenschaftsberichtes muß zwangsläufig und von Verfassungs wegen auch ein Festsetzungshindernis oder gar einen An-

¹ OVG Berlin, Urt. vom 12.06.2002 – OVG 3 B 2.01, Umdruck, S. 24 = NJW 2002, S. 2896 (2899).

² BGBl. I S. 149; vgl. jetzt § 19 a Abs. 3 S. 3 bis 5 PartG i.d.F. des Art. 1 des 8. Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28.06.2002 (BGBl. I., S. 2268).

³ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck, S. 14 f. = NJW 2002, S. 2896.

⁴ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck, S. 15 ff. = NJW 2002, S. 2896 f.

spruchsverlust bewirken.⁵ Insofern handelt es sich bei den Ausführungen zum Transparenzgebot und zum Umfang der Prüfung von Rechenschaftsberichten durch Wirtschaftsprüfer um ein Musterbeispiel für Darlegungen, bei denen eine richtige Antwort auf eine falsch formulierte Frage zu einem unrichtigen Ergebnis führt.

Von einigem Gewicht ist demgegenüber die Frage nach der Reichweite der Prüfungsbefugnis des Bundestagspräsidenten: Da Rechenschaftsberichte nach § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG vom Präsidenten des Deutschen Bundestags auf ihre Übereinstimmung mit den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes zu überprüfen sind, können die danach an einen Rechenschaftsbericht gestellten Anforderungen folgerichtig nicht weiter reichen, als der zugrunde liegende Prüfauftrag.⁶ Dieser ist damit auch für § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG von Bedeutung, da mit dem OVG Berlin davon auszugehen ist, daß diese Vorschrift keine über § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG hinausgehenden Anforderungen an Rechenschaftsberichte stellt. Demgemäß meint das OVG Berlin, die Prüfung der Rechenschaftsberichte sei auch auf ihre materielle Richtigkeit zu erstrecken. Dabei bleibt freilich unklar, welche Bedeutung dem Umstand zukommen soll, daß der Präsident des Deutschen Bundestages wegen der vorgängigen Prüfung der Rechenschaftsberichte durch Wirtschaftsprüfer die „materielle(n) Ausweisungen im wesentlichen lediglich auf Schlüssigkeit“ und nur ausnahmsweise auch auf Vollständigkeit und Richtigkeit überprüfe.⁷ § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG normiert eine Prüfpflicht, die nicht zur Disposition des Bundestagspräsidenten steht. Ist man der Auffassung, daß dem Bundestagspräsidenten damit mehr als eine „nur formale Prüfung“ aufgegeben ist, so wären folglich die materiellen Ausweisungen aller Rechenschaftsberichte auf sachliche Richtigkeit zu überprüfen.⁸ Es liegt auf der Hand, daß dies nicht gewollt sein kann: Eine solche Wiederholung der von den Wirtschaftsprüfern bereits geleisteten

Arbeit wäre nicht nur überflüssig, sondern müßte – wie das VG Berlin in seiner erstinstanzlichen Entscheidung hervorgehoben hat – die Behörde des Bundestagspräsidenten auch völlig überfordern.⁹ Zu Recht hat daher das VG Berlin weiter darauf hingewiesen, daß allein eine Überprüfung der Rechenschaftsberichte auf deren formale Übereinstimmung mit den Vorschriften des Fünften Abschnitts dem gesetzgeberischen Willen entspricht.¹⁰ Da Gegenstand der damit in Bezug genommenen Ausführungen in der Gesetzesbegründung gerade die später Gesetz gewordene – und bei späteren Gesetzesänderungen insoweit in der Sache unverändert gebliebene – Fassung der Vorschrift war, läßt sich auch aus deren Wortlaut entgegen der Auffassung des OVG Berlin nichts für ein anderes Ergebnis herleiten. Vielmehr kann die in § 23 Abs. 3 PartG normierte Prüfungstätigkeit des Bundestagspräsidenten schon nach bislang geltendem Recht allein auf eine formale Übereinstimmung mit den Vorgaben insbesondere des § 24 PartG über Struktur und Gestaltung von Rechenschaftsberichten erstreckt werden.

2. Selbst unter der Prämisse, daß aus § 23 Abs. 3 und 4 PartG etwas für die Auslegung von § 19 Abs. 4 PartG a. F. zu gewinnen ist, wäre der Klage daher stattzugeben gewesen. Darüber hinaus ist dem OVG Berlin aber auch insoweit zu widersprechen, als es für § 19 Abs. 4 PartG a. F. auf in § 23 Abs. 3 und 4 PartG normierte Anforderungen an Rechenschaftsberichte ankommen soll:

a) Das OVG Berlin meint, es ergebe sich schon „aus der Gesetzesformulierung“, daß (auch) der Begriff des Rechenschaftsberichts in § 19 Abs. 4 Satz 3 a. F. derselbe sei wie in § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG,¹¹ da § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG ausdrücklich auf § 19 PartG verweise. Damit versucht das OVG für seine Entscheidung den Umstand fruchtbar zu machen, daß § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG insofern mit § 19 Abs. 4 PartG a. F. verknüpft ist, als ein „Festsetzungshindernis“ für den

⁵ So auch *P. M. Huber*, DÖV 2000, S. 745 (751); s. ferner *Th. Koch*, AöR 127 (2002), S. 165 (210 f.).

⁶ Vgl. *Th. Koch* (Anm. 5), S. 202.

⁷ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck, S. 17 = NJW 2002, S. 2896 (2897).

⁸ *H.H. Klein*, NJW 2000, S. 1441 (1445); *Th. Koch* (Anm. 5), S. 199; vgl. auch *P. M. Huber* (Anm. 5), S. 751.

⁹ VG Berlin, NJW 2001, S. 1367 (1370); s. ferner *P. M. Huber* (Anm. 5), S. 751; *H.H. Klein* (Anm. 8), S. 1445. (in Fn. 35).

¹⁰ VG Berlin (Anm. 9), S. 1370; siehe ferner *Th. Koch*, NJW 2000, S. 1004 (1006); ders. (Anm. 5), S. 200 f.

¹¹ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck S. 18 = NJW 2002, S. 2896 (2897).

Fall der Nichtvorlage eines den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechenden Rechenschaftsberichts angeordnet wird. Der vom OVG Berlin – auch sprachlich – hergestellte Zusammenhang ist danach der folgende: Die Nichtvorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts hat gem. § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG zunächst das Festsetzungshindernis zur Folge. Die endgültige Mittelfestsetzung erfolgt sodann nach Vorlage des Rechenschaftsberichts für das vorangegangene Jahr (§ 19 Abs. 4 Satz 2 PartG a. F.); hierdurch erledigt sich zugleich das „Festsetzungshindernis“. Soweit es nicht bis Jahresende zur Vorlage dieses Rechenschaftsberichts kommt, tritt gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F. der Verlust des Anspruchs auf die zuwendungsbezogenen Mittel ein.

Die Annahme eines solchen Ineinandergreifens von einerseits § 23 Abs. 4 PartG und andererseits § 19 Abs. 4 PartG a. F. muß auch nahezu zwangsläufig dazu führen, die Frage nach einem Begriff des Rechenschaftsberichts i.S.v. § 19 Abs. 4 PartG a. F. zu stellen und unter Rückgriff auf § 23 Abs. 3 PartG zu beantworten. Der vom OVG Berlin postulierte Zusammenhang zwischen den genannten Vorschriften existiert in Wahrheit indes nicht. § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG beschränkt sich darauf, unter den dort normierten Voraussetzungen ein Festsetzungshindernis anzuordnen. § 19 PartG verweist demgegenüber nicht auf § 23 PartG, und befindet sich zudem in einem anderen Abschnitt des Gesetzes, der sich nicht mit der Rechenschaftspflicht der Parteien, sondern der staatlichen Parteienfinanzierung befaßt. Insbesondere enthält die Regelung über die endgültige Mittelfestsetzung in § 19 Abs. 4 Satz 2 PartG a. F. keine Folgeregelung zu § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG, sondern knüpft an § 19 Abs. 4 Satz 1 PartG a. F. an, wie sich an der Gegenüberstellung von vorläufiger und endgültiger Festsetzung unschwer ablesen läßt. Die vorläufige Mittelfestsetzung nach § 19 Abs. 4 Satz 1 PartG a. F. beruht ihrerseits aber auf dem schlichten Umstand, daß sich die Höhe der von den Parteien zu beanspruchenden Mittel insofern wechselseitig bedingt, als den einzelnen Parteien im Falle der Überschreitung der absoluten Obergrenze (§ 18 Abs. 2 PartG) staatliche Mittel nach Maßgabe des Verhältnisses der jeweiligen rechnerischen Ansprüche zufließen (§ 19 Abs. 6 Satz 2 PartG a.F., jetzt § 19 a Abs. 5 Satz 2 PartG). Hieran anknüpfend befassen sich §

19 Abs. 4 Sätze 3 und 4 PartG a. F. mit der endgültigen Festsetzung der Mittel aus der staatlichen Parteienfinanzierung bei Vorlage (§ 19 Abs. 4 Satz 2 PartG a. F.) bzw. Nichtvorlage (§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F.) des Rechenschaftsberichts der säumigen Partei. Dabei kann es in der Tat zu einem Verlust des Anspruchs auf den zuwendungsbezogenen Teil der staatlichen Mittel kommen. Dies ist indes ein „Reflex“ des Umstands, daß nach Ablauf des Berichtsjahrs eine endgültige Mittelfestsetzung zugunsten der nicht säumigen Parteien erfolgen soll, denn dies kann nur geschehen, wenn die Zuwendungen an die säumige Partei unberücksichtigt bleiben. Demgegenüber kommt eine Festsetzung der verbleibenden Mittel an die säumige Partei bei Nichtvorlage eines Rechenschaftsberichts schon deshalb nicht in Betracht, weil dem § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG entgegensteht.

Legt eine Partei rechtzeitig einen Rechenschaftsberichts vor, so bestehen im Falle inhaltlicher Unrichtigkeiten folglich zwei Möglichkeiten: Stellt sich die Fehlerhaftigkeit des Rechenschaftsberichts vor der endgültigen Mittelfestsetzung heraus, so ist der Bundestagspräsident selbstverständlich nicht verpflichtet, sehenden Auges fehlerhafte Festsetzungsbescheide zu erlassen; Unklarheiten gehen nach Maßgabe des allgemeinen Verwaltungsverfahrenrechts zu Lasten der betreffenden Partei.¹² Erweist sich ein Rechenschaftsbericht erst später als fehlerbehaftet, so kommt eine Korrektur ergangener Festsetzungsbescheide nach § 48 Abs. 2 VwVfG in Betracht, wenn der Fehler sich ausnahmsweise zu Ungunsten der anderen Parteien auswirkt. Mit § 23 Abs. 4 PartG hat all dies aber nichts zu tun, so daß sich die Frage nach einem Begriff des Rechenschaftsberichts i.S.v. § 19 PartG nicht stellt. Die These des OVG Berlin, wenn nach § 19 Abs. 4 Satz 2 PartG a. F. die endgültige Festsetzung staatlicher Mittel nach Vorlage des Rechenschaftsberichts für das vorangegangene Jahr erfolge, könne damit „wie in § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG nur ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsberichts gemeint sein“,¹³ bleibt eine unbewiesene und nicht zu beweisende Behauptung.

¹² Näher *Th. Koch* (Anm. 5), S. 203 f.

¹³ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck S. 18 = NJW 2002, S. 2896 (2897).

b) § 19 Abs. 4 Satz 2 Part a. F. hat demnach keinen Sanktionscharakter und läßt sich nicht in ein „Sanktionensystem“ des Parteiengesetzes pressen.¹⁴ Der Versuch des OVG Berlin, in der Vorschrift unter Rückgriff auf § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG eine Reaktion auch auf die Abgabe fehlerbehafteter Rechenschaftsberichte zu sehen, läuft daher letztlich auf ihre analoge Anwendung zu Lasten säumiger Parteien hinaus, wie sich auch an der Entstehungsgeschichte von § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG ablesen läßt: In der zunächst vorgelegten Entwurfsfassung sah die Vorschrift gerade den jetzt vom OVG Berlin in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F. hineininterpretierten Verlust des Anspruchs auf den zuwendungsbezogenen Teil der staatlichen Mittel bei Nichtvorlage eines den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechendes Rechenschaftsbericht bis zum Ende des „laufenden“ (Berichts-) Jahres vor.¹⁵ Nachdem die Präsidentin des Deutschen Bundestags angeregt hatte, an die nicht rechtzeitige Vorlage eines Rechenschaftsberichts die Rechtsfolge eines vollständigen Anspruchsverlusts zu knüpfen,¹⁶ wurde im Innenausschuß des Deutschen Bundestages vorgeschlagen, in § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG den Verlust des zuwendungsbezogenen Teils der staatlichen Mittel für den Fall der Nichtabgabe eines den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechenden Rechenschaftsberichts bis zum Ende des „laufenden“ Jahres anzuordnen und in § 23 Abs. 4 Satz 4 PartG einen Verlust „der staatlichen Mittel insgesamt“ vorzusehen, falls der Rechenschaftsbericht bis zum Ablauf des „folgenden“ Jahres nicht eingereicht wird. Der vorgesehene Verlust der zuwendungsbezogenen Mittel schon nach Ablauf des Berichtsjahres ist indes wieder gestrichen worden, weil „immer einmal etwas schiefgehen“ könne,¹⁷ so daß die Gesetz gewordene Fassung von § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG (= Satz 4 des Änderungsvorschlags) allein den vollständigen Anspruchsverlust nach Ablauf des „folgenden“

Jahres vorsieht. Diese Genese der Regelung und das erkennbare Ziel, einen Anspruchsverlust infolge der Vorlage eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts nicht schon am Ende des Berichtsjahres eintreten zu lassen, schließen es jedoch aus, eine vom Gesetzgeber ersichtlich nicht gewollte Regelung nunmehr in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F. hineinzulesen. Die Verbindung zwischen § 23 PartG und § 19 PartG, die der Gesetzentwurf zunächst vorsah, ist vielmehr durch die Veränderung des § 23 PartG im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens durchbrochen worden.¹⁸

Auch wenn es im Gefolge von § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F. zu einem Verlust des Anspruchs auf die zuwendungsbezogenen Mittel kommen kann, da die Festsetzung der staatlichen Mittel zugunsten der nicht säumigen Parteien unter Nichtberücksichtigung des zuwendungsbezogenen Teils der Mittel für die säumige Partei erfolgt, steht die Vorschrift mit dem Ziel einer Erfüllung des Verfassungsgebots der Rechenschaftspflicht folglich nicht unmittelbar in Zusammenhang. Vielmehr geht es allein darum, der Wechselbezüglichkeit der auch von den erhaltenen Zuwendungen abhängigen Ansprüche der Parteien auf staatliche Mittel Rechnung zu tragen. Eine wie auch immer geartete Verbindung zu den Anforderungen an einen den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechenden Rechenschaftsbericht findet daher nicht nur im Wortlaut von § 19 Abs. 4 PartG a. F. keine Stütze, sondern ist auch mit Systematik, Entstehungsgeschichte und Ziel der Vorschrift unvereinbar.

3. Die These vom Eintritt eines Anspruchsverlustes auch bei Vorlage eines materiell fehlerbehafteten Rechenschaftsberichts führt darüber hinaus zu weiteren Schwierigkeiten, wenn § 23 a PartG in den Blick genommen wird. Da diese Vorschrift eine Sanktionsregelung u. a. für den Fall der Falsch- oder Nichtdeklaration von Spenden enthält und sich damit gerade auch auf Fälle unrichtiger Rechenschaftsberichte bezieht, müßte ein von § 23 a PartG erfaßter Sachverhalt auch den Verlust staatlicher Mittel gem. §§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F., 23 Abs. 4 Satz 3 PartG nach sich ziehen. Da dies nicht richtig sein kann, bleibt nur die Möglichkeit, § 23 a PartG als Spezialregelung für die von dieser Vorschrift erfaßten Sach-

¹⁴ Zur Frage nach der Existenz eines solchen Sanktionensystems ausführl. J. Ipsen, JZ 2000, S. 685 (690 ff.).

¹⁵ Vgl. BT-Drucks. 12/5774, S. 5.

¹⁶ Schreiben der Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 20.10.1993.

¹⁷ So der Abgeordnete B. Hirsch in der 80. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 29.10.1993, vgl. Kurzprotokoll, S. 80/10.

¹⁸ Vgl. Th. Koch (Anm. 5), S. 183 ff.

verhalte zu begreifen. Wie verschiedentlich kritisiert worden ist,¹⁹ führt dies indes zu dem befremdlichen Ergebnis, daß das (vorsätzliche) Verschweigen von Spenden eine der Höhe nach auf das Zweifache der nicht angegebenen Mittel begrenzte Sanktion auslöst, während andere Fehler eines Rechenschaftsberichts – zu denen auch die Nichtangabe anderer Vermögenswerte gehört – einen vollständigen Anspruchsverlust (nebst Umverteilung der verlorenen Mittel auf die anderen Parteien) sollen auslösen können.

Diesen Zusammenhang will (und kann) auch das OVG Berlin nicht leugnen, es erachtet die mit Blick auf § 23 a PartG erhobenen „rechtssystematischen Bedenken“ gegen seine Auslegung der §§ 19 Abs. 4 Satz 3 a. F., 23 Abs. 4 Satz 3 PartG gleichwohl als nicht durchgreifend.²⁰ Zur Begründung wird zunächst auf den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers verwiesen.²¹ Auch will das OVG eine Privilegierung der Nichtdeklaration von Spenden gegenüber der Nichtausweisung sonstiger Einnahmen oder Vermögenswerte dadurch vermeiden, daß nicht bei jeder geringfügigen Unrichtigkeit oder Unvollständigkeit des Rechenschaftsberichts der Anspruchsverlust eintreten soll.²² Die vom OVG Berlin damit in Übereinstimmung mit Teilen des Schrifttums²³ versuchte Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Fehlern sieht sich indes dem Einwand ausgesetzt, daß sich auch aus dem „Transparenzgebot“ des Art. 21 GG keine handhabbaren Maßstäbe zur Beantwortung der Frage ableiten lassen, wann Fehler eines Rechenschaftsberichts für das Informationsinteresse der Öffentlichkeit von Belang sind. Der Rückgriff auf Intensitätsgesichtspunkte zur Vermeidung unangemessener

Ergebnisse kann nicht darüber hinwegtäuschen, daß dieses Kriterium kein geeignetes Korrektiv unrichtiger Gesetzesauslegung ist, weil die Berechenbarkeit der Rechtsanwendung letztlich verloren geht.²⁴ Zudem läßt sich der skizzierte Wertungswiderspruch auf diesem Wege im Ergebnis allenfalls abmildern, nicht aber vermeiden, da § 19 Abs. 4 Satz 3 a. F. PartG und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG in der Auslegung des OVG Berlin gleichsam „anlaßunabhängige“ und allein von der wirtschaftlichen Bedeutung eines Fehlers abhängige Sanktionsregelungen enthalten, während § 23 a PartG eine nur begrenzte Sanktion für ein schwerwiegendes Fehlverhalten vorsieht.

Der Hinweis des OVG Berlin auf gesetzgeberische Gestaltungsspielräume hilft daher ebenfalls nicht weiter, da das Gebot der Systemgerechtigkeit es dem Gesetzgeber verbietet, Wertungswidersprüche in ein Gesetz hineinzutragen.²⁵ Derartiges lag dem Gesetzgeber auch fern, denn die im Jahre 1983 auf Empfehlung der Sachverständigen-Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung erfolgte Einfügung von § 23 a PartG in das Gesetz diente gerade dem Zweck, eine „allgemeine und tatbestandsmäßig nach Art und Schwere des Verstoßes differenzierende Sanktionsregelung“ zu schaffen.²⁶ Dies schließt es aus, andere Vorschriften des Parteiengesetzes in Sanktionsregelungen für den Fall der Vorlage fehlerbehafteter Rechenschaftsberichte umzudeuten.

4. Das OVG Berlin ist allerdings der Auffassung, in dem Anspruchsverlust bei Nichtvorlage eines materiell unrichtigen Rechenschaftsberichts sei eine „Sanktion im Sinne einer Strafe für die nicht fristgemäße Vorlage eines ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts“ nicht zu sehen.²⁷ Begründet wird dies damit, daß es einen verfassungsunmittelbaren Anspruch der politischen Parteien

¹⁹ Vgl. VG Berlin (Anm. 9), S. 1370; O. Depenheuer/B. Grzeszick, DVBl. 2000, S. 736 (740); P. M. Huber (Anm. 5), S. 749 f.; J. Ipsen (Anm. 14) S. 692; Th. Koch (Anm. 5), S. 208; ders., NJW 2000, S. 1004 (1006).

²⁰ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck S. 19 ff. = NJW 2002, S. 2896 (2897 f.).

²¹ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck S. 20 = NJW 2002, S. 2896 (2898).

²² OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck S. 20 f. = NJW 2002, S. 2896 (2898).

²³ Vgl. M. Cornils, VerwArch 91 (2000), S. 327 (342 ff.); H. M. Heinig/Th. Streit, Jura 2000, S. 393 (398); M. Morlok, NJW 2000, S. 761 (766 f.).

²⁴ Krit zu einem Intensitätskriterium als Maßstab der grundrechtlichen Relevanz staatlichen Handelns Th. Koch, Der Grundrechtsschutz des Drittbetroffenen, 2000, S. 231 ff. (251 f.).

²⁵ Vgl. hierzu nur C. Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 4. Aufl. 1999, Art. 3 Rn. 44 ff. m.w.N.

²⁶ Bericht zur Neuordnung der Parteienfinanzierung: Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen Sachverständigen-Kommission, 1983, S. 224.

²⁷ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck, S. 23 = NJW 2002, S. 2896 (2899).

auf staatliche Mittel nicht gäbe und deshalb §§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG a. F. und 23 Abs. 4 Satz 3 PartG keinen „Eingriffscharakter“ besäßen.²⁸ Damit wird übersehen, daß wettbewerbsverzerrende Wirkungen staatlichen Handelns zugleich eine Beeinträchtigung des freien Wettbewerbs und damit auch des diesen Wettbewerb jeweils schützenden Grundrechts sein können.²⁹ Dies muß folgerichtig auch für den Wettbewerb der Parteien gelten, da der verfassungsrechtliche Schutz der Parteienfreiheit unabhängig von der Frage nach ihrer exakten verfassungsrechtlichen Verortung auch deren Betätigungs- und damit Wettbewerbsfreiheit einschließt.³⁰ Unbeschadet des vom OVG Berlin in Zusammenhang mit Ausführungen zur „Chancengleichheit“ der Parteien hervorgehobenen Umstands, daß alle Parteien grundsätzlich die gleiche „Chance“ auf Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung hätten, hat der teilweise oder gar vollständige Ausschluß von der staatlichen Parteienfinanzierung folglich Eingriffs- und Sanktionscharakter. Der (verschuldensunabhängige!) Verlust des Anspruchs auf staatliche Mittel sowie die „spiegelbildliche“ und damit den wettbewerbsverzerrenden Effekt verdoppelte Zuweisung dieser Mittel an die konkurrierenden Parteien ist demgemäß auch am Verhältnismäßigkeitsprinzip zu messen. Daß die genannten Rechtsfolgen dem Gebot der Proportionalität noch genügen, darf jedenfalls bezweifelt werden.³¹

5. Im Ergebnis bleibt daher festzuhalten, daß das OVG Berlin den hier in Rede stehenden Vorschriften des Parteiengesetzes eine Deutung gegeben hat, die nicht nur mit den anerkannten Auslegungsmethoden kaum noch zu erzielen ist, sondern auch den erkennbaren Willen des Gesetzgebers in sein Gegenteil verkehrt und zudem zu verfassungsrechtlich problematischen Resultaten führt. Damit wirft die Entscheidung zugleich die

grundsätzliche Frage auf, ob mit ihr die Grenzen richterlicher Rechtsanwendung überschritten worden sind.³² Möglicherweise wird erst eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hier die notwendige Klarheit bringen.

²⁸ OVG Berlin (Anm. 1), Umdruck, S. 23 = NJW 2002, S. 2896 (2898).

²⁹ Vgl. BVerfGE 86, 28 (37); s. ferner BVerfGE 82, 209 (223 f.); BVerwGE 89, 281 (283) m.w.N.

³⁰ Vgl. nur *H. H. Klein*, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 21 Rn. 280 f. (2001); *R. Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 4. Aufl. 2000, Art. 21 Rn. 107 ff. (111).

³¹ Verneinend *P. M. Huber* (Anm. 5), S. 752; *J. Ipsen* (Anm. 14), S. 692; *H. H. Klein* (Anm. 8), S. 1449 f.

³² Vgl. dazu BVerfGE 82, 6 (12) m.w.N.

Entscheidung des Bundesparteigerichtes der CDU vom 22. Januar 2002,

Az.: BPG – CDU 4 / 2001

In der Parteigerichtssache

1. des Herrn K. aus N.

2. des Herrn R. aus N.

- Antragsteller, Beschwerdeführer und Rechtsbeschwerdeführer -

Verfahrensbevollmächtigter:

Herr G. aus T.

g e g e n

den CDU – Stadtverband N.,

vertreten durch den Stadtverbandsvorstand,

dieser vertreten durch den Stadtverbandsvorsitzenden Herrn H. aus N.

- Antrags-, Beschwerde- und Rechtsbeschwerdegegner -

wegen Wahlanfechtung

hat das Bundesparteigericht der CDU durch

Präsident des Oberlandesgerichtes a.D. Dr. Eberhard Kuthning

- als Vorsitzender -

Regierungsdirektor Bernhard Hellner

Richterin am Bundesgerichtshof Dr. Heidi Lambert – Lang

Vorsitzende Richterin am Oberlandesgericht a.D. Dr. Pia Rumler – Detzel

Rechtsanwalt Friedrich W. Siebecke

- als beisitzende Richter -

im schriftlichen Verfahren am 22. Januar 2002 beschlossen:

1. Auf die Rechtsbeschwerde der Antragsteller werden die Entscheidungen des Landesparteigerichtes des CDU – Landesverbandes Nordrhein – Westfalen vom 20. Juli 2001 und die Entscheidung des Kreisparteigerichtes des CDU – Kreisverbandes N. vom 16. März 2001

aufgehoben. Die Wahl von Rechtsanwalt Dr. H. zum Ehrenvorsitzenden ist unwirksam.

2. Im Verfahren vor dem Bundesparteigericht sind Gebühren nicht entstanden; außergerichtliche Kosten und Auslagen werden nicht erstattet.

Gründe:

I.

Die Antragsteller sind Mitglieder der CDU im Kreisverband N. des CDU – Landesverbandes Nordrhein – Westfalen und des zu diesem Kreisverband gehörenden Antragsgegners. Gem. § 30 III der Satzung des Kreisverbandes kann sich der Antragsgegner eine Satzung oder Geschäftsordnung geben. Er hat in einer Mitgliederversammlung vom 28. September 2000 u.a. folgende Satzungsbestimmungen beschlossen:

§ 15

(3) Die Mitgliederversammlung ist zuständig für:

3. die Wahl

f) von Ehrenvorsitzenden

§ 16

(2) Ehrenvorsitzende werden auf Lebenszeit gewählt.

Ehrenvorsitzende können an den Sitzungen des Stadtverbandsvorstandes als Gast teilnehmen.

Auf der Grundlage dieser Ergänzung wurde in derselben Mitgliederversammlung Rechtsanwalt Dr. H. zum Ehrenvorsitzenden des Antragsgegners gewählt.

Die Ergänzungen der Satzung hat der Vorstand des Kreisverbandes N. am 16. Oktober 2000 genehmigt.

Mit Schriftsatz vom 30. September 2000 haben die Antragsteller die Wahl von Dr. H. zum Ehrenvorsitzenden beim Kreisparteigericht N. angefochten.

Im Laufe des Verfahrens rügen sie im wesentlichen, die Mitgliederversammlung des Antrags-

gegners vom 28. September 2000 habe keine Kompetenz zur Wahl eines Ehrenvorsitzenden gehabt. Eine analoge Anwendung der Regelung zur Wahl von Ehrenvorsitzenden des Bundesverbandes gem. §§ 29 II, 50 CDU – Bundesstatut¹ sei nicht zulässig und nicht gewollt gewesen, weil dem Ehrenvorsitzenden nicht Sitz und Stimme im Vorstand, sondern nur ein Teilnahmerecht an Vorstandssitzungen habe eingeräumt werden sollen.

Bereits ohne den Ehrenvorsitzenden ständen 18 gewählten Mitgliedern des Stadtverbandsvorstandes vier geborenen Vorstandsmitgliedern gegenüber.

Ein weiterer Teilnehmer an Vorstandssitzungen mit beratender Stimme verstieße jedoch gegen § 11 II PartG. Diese Vorschrift verbiete jede weitere auf Dauer angelegte Hinzuziehung von Parteimitgliedern zu Vorstandssitzungen, seien diese nun als Kooptierte, Teilnehmer oder Gäste des Vorstandes bezeichnet.

Als satzungsrechtliche Ermächtigung taue die von der Mitgliederversammlung beschlossene Regelung nicht, da der Antragsgegner mit Rücksicht auf § 18 II CDU – Bundesstatut nicht über eine eigene Satzungsgebungskompetenz verfüge.² Die Kreissatzung sehe aber für Stadt- und Gemeindeverbände keine Ehrenvorsitzenden vor.

¹ § 29 II S.2 des CDU – Bundesstatutes, beschlossen durch den Bundesparteitag am 27. April 1960, zuletzt geändert durch den Beschluß des Bundesparteitages vom 4. Dezember 2001: „Er (der Bundesparteitag) kann auf Vorschlag des Bundesvorstandes Ehrenvorsitzende auf Lebenszeit als Vorstandsmitglieder kraft Satzung wählen; sie haben Sitz und Stimme in allen Organen der Bundespartei.“

§ 50 des CDU – Bundesstatutes: „Die Satzungen der nachgeordneten Gebietsverbände der CDU... dürfen den Bestimmungen dieses Statutes nicht widersprechen. Soweit diese Satzungen keine Regelungen treffen, sind die jeweils gültigen entsprechenden Bestimmungen des Statutes... unmittelbar anwendbar.“

² § 18 II des CDU – Bundesstatut: „Der Kreisverband ist die kleinste selbständige organisatorische Einheit der CDU mit Satzung und selbständiger Kassenführung gemäß der Satzung des Landesverbandes.“

Nach Zurückweisung Ihres Antrages durch das Kreisparteigericht und Ihrer Beschwerde durch das Landesparteigericht beantragen die Antragsteller zuletzt,

festzustellen, daß die Wahl von Dr. H. am 28. September 2000 zum Ehrenvorsitzenden des Antragsgegners nichtig ist.

Der Antragsgegner beantragt,

die Rechtsbeschwerde zurückzuweisen.

Er trägt während des Verfahrens vor, er habe auch ohne die Satzungsänderungen vom 28. September 2000 wie jeder Verein einen Ehrenvorsitzenden wählen können. Mit der Regelung in § 16 II S. 2 der Satzung solle klargestellt werden, daß der Ehrenvorsitzende nicht dem Vorstand angehöre. Der Status als Gast müsse möglich sein, er sei auch im Bundesstatut und in der Landessatzung NW vorgesehen.

Selbst wenn das CDU – Bundesstatut eine Satzung für kreisangehörige Stadtverbände nicht vorsehe, sei die die innere Ordnung regelnde „Satzung“ einer Geschäftsordnung gleichzusetzen und die Bezeichnung als „Satzung“ eine unbeachtliche Falschbezeichnung. Deren Änderung sei vom Kreisverbandsvorstand am 16. Oktober 2000 genehmigt worden.

Weil der Ehrenvorsitzende keine Stimme im Vorstand des Stadtverbandes habe, seien die Bedenken der Antragsteller in Bezug auf § 11 II PartG ohne Bedeutung.

II.

Die frist- und formgerecht eingelegte Rechtsbeschwerde der Antragsteller ist zulässig. Sie führt zur Aufhebung der angefochtenen Entscheidung und zu der Feststellung, daß die Wahl von Rechtsanwalt Dr. H. zum Ehrenvorsitzenden des Antragsgegners unwirksam ist.

Es fehlt für diese Wahl an einer ausreichenden satzungsrechtlichen Grundlage.

Maßgeblich ist hier, wie das Landesparteigericht mit Recht unter Hinweis auf § 18 II des Bundesstatutes der CDU anführt, die Satzung des Kreisverbandes, der die kleinste selbständige organisatorische Einheit der CDU ist. Anders als in § 29 II S.2 des Statutes der CDU und § 26 der Satzung

des CDU – Landesverbandes NW³ findet sich in der Satzung des Kreisverbandes N. kein Hinweis auf Ehrenvorsitzende. Sie sind insbesondere in § 30 I, der die Zusammensetzung des Vorstandes des Stadtverbandes und die Teilnahme an dessen Sitzungen regelt, nicht erwähnt. Es gibt keinen Hinweis, daß für diese Sitzungen weiteren Personen als den genannten ein Recht auf regelmäßige Teilnahme eingeräumt werden kann. Die Vorschriften der Kreissatzung treffen insoweit eine abschließende erschöpfende Regelung.

Nach § 16 II der Satzung des Antragsgegners können Ehrenvorsitzende „als Gast“ an der Sitzung des Vorstandes teilnehmen. Gäste werden in der Satzung des Kreisverbandes nicht erwähnt. Sollten mit der Bezeichnung „Gast“ Sitzungsteilnehmer mit besonders stark eingeschränkten Befugnissen gemeint sein, fehlt es mithin an einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage. Es ist aber nicht anzunehmen, daß Ehrenvorsitzende lediglich als stumme Zuhörer an den Vorstandssitzungen sollten teilnehmen dürfen. Das wäre mit der Funktion eines Ehrenvorsitzenden nicht zu vereinbaren. Dessen in der Regel umfassende politische Erfahrung kann nur genutzt werden, wenn er in Vorstandssitzungen auch das Wort ergreifen kann und damit auf das Abstimmungsverhalten der Mitglieder des Vorstandes einwirken kann. Er wäre also einem Sitzungsteilnehmer mit beratender Stimme gleichzustellen. In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß im Bundesstatut der CDU und in der Satzung des Landesverbandes NW die Ehrenvorsitzenden das volle Recht eines Vorstandsmitgliedes und damit Stimmrecht haben.

§ 16 II der Satzung des Antragsgegners findet auch keine Grundlage in § 30 III der Satzung des Kreisverbandes, wonach sich der Antragsgegner eine Satzung oder Geschäftsordnung geben kann. Diese Vorschrift ermöglicht nur Regelungen, soweit die Satzung des Kreisverbandes keine erschöpfenden Regelungen enthält. Der Antragsgegner kann sich auch nicht darauf berufen, daß

der Vorstand des Kreisverbandes § 16 genehmigt hat. Der Vorstand des Kreisverbandes kann nicht eine Vorschrift billigen, für deren Erlaß es einer Satzungsänderung bedarf, für die nach § 17 IV Ziff. 5 der Satzung des Kreisverbandes der Kreisparteitag zuständig ist.

Die Mitglieder des Bundesparteigerichtes bedauern, die Wahl eines verdienstvollen Parteimitgliedes zum Ehrenvorsitzenden nicht bestätigen zu können. Dazu müßte aber erst der Kreisparteitag die satzungsrechtlichen Grundlagen schaffen.

Dem Begehren der Antragsteller war deshalb unter Aufhebung der angefochtenen Entscheidung stattzugeben.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 43 PGO.⁴

³ § 26 der Satzung des CDU – Landesverbandes NW, beschlossen durch den Landesparteitag am 8. März 1986, zuletzt geändert durch den Beschluß des Landesparteitages vom 14./ 15. Juni 1996: „Dem Landesvorstand gehören an: ... der / die Ehrenvorsitzende (n)...“

⁴ § 43 der Parteigerichtsordnung der CDU Deutschlands vom 5. Oktober 1971, zuletzt geändert durch den Beschluß des Bundesparteitages vom 26. Oktober 1992:

„(1) Die Verfahren vor den Parteigerichten sind gebührenfrei.

(2) Außergerichtliche Kosten und Auslagen sind von den Verfahrensbeteiligten grundsätzlich selbst zu tragen. Das Parteigericht kann nach billigem Ermessen der Parteikasse einer Organisationsstufe jedoch die völlige oder teilweise Erstattung der Auslagen auferlegen.“

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Allgemeines und Grundlagen

Das **BVerfG**¹ hat sich weiter zu einer wichtigen Frage der nicht ausdrücklich erlaubten Verwendung des fremden Bildes, insbesondere Verstorbener, durch Parteien geäußert. Die Kammer hielt es für zulässig, dass eine rechtsextremistische Partei mit dem Konterfei eines verstorbenen prominenten SPD-Politikers und der zugehörigen Aussage, dieser würde heute die rechtsextremistische Partei wählen, wirbt. Die Menschenwürde des SPD-Politikers werde durch die – ohnehin ungläubwürdige – Aussage, er würde heute diese Partei wählen, nicht verletzt, da diese Partei nicht verboten sei. Im Gegenteil sei es der Partei gerade nicht um eine Herabwürdigung, sondern um den Nutzen des Renommee des verstorbenen Politikers gegangen. Zwar sei der politische Anstand verletzt, jedoch werde die Lebensleistung des Politikers nicht in Frage gestellt.

Das **BVerfG**² verneinte die Eilbedürftigkeit in einem Verfahren, in dem es die antragstellende Gliederung einer Partei im Ausgangsverfahren nicht für ordnungsgemäß vertreten hielt. Es fehle an der Prozessführungsbefugnis einer Partei, wenn der Vorsitzende eines in der Hierarchie höher stehenden Gebietsverbandes als organschaftlicher Vertreter eines niedrigeren Gebietsverbandes auftritt, ohne dass dies die Parteisatzung nicht vorsieht.

Der **BGH**³ stellte in einer Entscheidung klar, dass die auf dem Bundesparteitag einer Partei geäußerte Ansicht, eine Körperverletzung durch Dritte am Redner, die von Polizisten nicht verhindert wurde, wäre durch eine „Entscheidung von oben“ gedeckt gewesen, sowie der Aufruf zum Umsturz erfüllten

nicht den Tatbestand der Verunglimpfung des Staates nach § 90a I Nr. 1, III StGB und falle insbesondere unter den Schutz des Art. 5 I GG.

Der **BFH**⁴ hat entschieden, dass ein Arbeitnehmer, der als Spitzenkandidat seiner Partei für eine Parlamentswahl kandidiert und für die Auflösung seines Arbeitsverhältnisses eine Abfindung erhält, die Steuerbegünstigung für eine Entschädigung i.S.d. § 24 Nr. 1a EStG erhält, wenn der Arbeitgeber die Auflösung des Arbeitsverhältnisses wegen Übernahme eines Regierungsamtes fordert, was nicht für den Teil der Abfindung gilt, die einen künftig entstehenden Pensionsanspruch abgilt. Schadensstiftendes Element bei der Auflösung des Arbeitsvertrages sei hier nicht die freiwillige Kandidatur, sondern die Tatsache, dass der Arbeitgeber Regierungsamt und Beschäftigung für unververtretbar hielt und deshalb die Auflösung des Arbeitsvertrages begehrte.

Das **BVerwG**⁵ hielt an der bisherigen Rechtsprechung bezüglich der Treuepflicht von Beamten, im konkreten Fall von Soldaten, fest. Im Rahmen der Entscheidung machte das Gericht allerdings deutlich, dass eine Partei, hier konkret die REPUBLIKANER, nicht als rechtsextremistisch einzustufen ist, solange eine starke, nichtextremistische Strömung in der Partei existiert. Insbesondere sei die Treuepflicht des Soldaten nicht verletzt, wenn er sich gerade in einer solchen Situation ernsthaft und nachhaltig für die Unterbindung verfassungsfeindlicher, extremistischer Tendenzen einsetzt.⁶

Auch im Rahmen der Beobachtung extremistischer Parteien bzw. von Parteien, bei denen der Verdacht extremistischer Tendenzen besteht, durch den Verfassungsschutz ergingen zwei neue Urteile, einerseits durch das **OVG Lüneburg**⁷, andererseits durch das **OVG Münster**⁸. Dabei folgen beide Urteile der schon bislang bestehenden Linie der Rechtsprechung, dass die Beobach-

¹ BVerfG (1. Kammer des Ersten Senat), Beschluss vom 05.04.2001 – 1 BvR 932/94 – in: DVBl 2001, 985 ff.

² BVerfG (1. Kammer des Ersten Senat), Beschluss vom 08.12.2001 – 1 BvQ 49/01 – in: NVwZ 2002, 713 f. = DVBl 2002, 690 f. = BayVBl. 2002, 430 f.

³ Urteil vom 07.02.2002 – 3 StR 446/01 – in: NJ 2002, 437.

⁴ Urteil vom 06.03.2002 – XI R 51/00 – in: DStRE 2002, 947 ff. = BB 2002, 1470.

⁵ Urteil vom 18.05.2001 – 2 WD 42/00 und 2 WD 43/00 – in: NJW 2002, 980 ff.

⁶ Vgl. dazu auch VGH Kassel NVwZ 1999, 904 ff.

⁷ Urteil vom 19.10.2000 – 11 L 87/00 – in: DVBl. 2001, 844 = NdsVBl 2001, 68 ff.

⁸ Urteil vom 21.12.2000 – 5 A 2256/94 – in: DVBl. 2001, 844 = NWVBl 2001, 178 ff.

tung keine von Art. 21 II 2 GG ausgeschlossene Maßnahme darstellt und dass zwischen der Parteifreiheit und dem Prinzip der streitbaren Demokratie ein Ausgleich gefunden werden muss. Zur Feststellung verfassungsfeindlichen Verhaltens bzw. diesbezüglichen Verdachts sei nicht nur auf die Parteiprogramme, sondern insbesondere auf die Äußerungen von Funktionären und Mitgliedern zurückzugreifen, beim Einsatz konkreter Überwachungsmittel der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Wichtig seien in diesem Zusammenhang auch Kontakte und Bündnisse mit anderen rechtsextremistischen Gruppierungen. Beide Gerichte ließen im Ergebnis die weitere Beobachtung der REPUBLIKANER zu.⁹

Neue Entscheidungen gab es auch in Bezug auf die Frage von Kontenkündigungen gegenüber politischen Parteien. Dabei wies das **VG Hannover**¹⁰ darauf hin, dass im Rahmen der üblichen Sparkassengesetze ein öffentlich-rechtlicher Kontrahierungszwang für Sparkassen nur für Sparkonten, nicht jedoch das Girogeschäft bestehe, weshalb bei Kontenkündigungen grundsätzlich der Zivilrechtsweg einzuschlagen sei.

Auf die Berufung hin erhielt das **OLG Dresden**¹¹ das Urteil des LG Leipzig¹² bezüglich der unzulässigen Girokontenkündigung gegenüber einer Partei, gegen die ein Verbotverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig ist, aufrecht. Zwar sei eine Kündigung grundsätzlich zulässig wie in jedem Dauerschuldverhältnis, jedoch sei die Sparkasse wegen § 242 BGB zu einer Angemessenheitsprüfung verpflichtet. Insbesondere gewinne hier auch die Meinungsfreiheit aus Art. 5 I GG, sowie Art. 9 I GG i.V.m. Art. 21 I GG besondere Bedeutung. Als Anstalt des öffentlichen Rechts sei eine Sparkasse zur Daseinsvorsorge verpflichtet, so dass weder konfessionelle noch politische Aspekte Leitlinien für das Geschäftsgeschehen der Sparkassen darstellen dürften, sondern lediglich solche des Finanzsektors. Obgleich

Art. 21 GG kein Grundrecht darstelle, sei er im Rahmen der Generalklauseln der §§ 138, 242 BGB zu beachten und entfalte daher Ausstrahlung ins Zivilrecht. Die politische Teilhabe dürfe einer Partei daher nicht durch Girokontenkündigung verwehrt oder erschwert werden, insbesondere, da andere Banken nicht gewillt seien, mit der Partei zu kontrahieren. Auch die verfassungsfeindliche Zielrichtung einer Partei könne, selbst wenn gegen sie ein Verbotverfahren anhängig ist, kein Gesichtspunkt sein, da das Parteienprivileg des Art. 21 II GG eben gerade das ausschließen wolle.

Ähnlich äußerte sich auch das **OLG Hamburg**¹³, wonach ein staatlich beherrschtes Kreditinstitut, auch wenn es keine staatlichen Aufgaben mehr wahrnimmt, sich auch an verfassungsrechtlichen Vorgaben bei der Kündigung von Girokonten messen lassen muss, wobei die Generalklauseln der §§ 226, 242, 826 BGB besondere Bedeutung hätten. Hierauf strahle die Chancengleichheit der Parteien aus, solange eine Partei nicht nach Art. 21 II GG verboten sei.

Im Rahmen der Kontokündigungen wurde auch das **BVerfG** zweimal angerufen. In einem ersten Verfahren wurde die Annahme einer Verfassungsbeschwerde abgelehnt,¹⁴ weil die von der Kontenkündigung betroffene Partei im Rahmen ihres Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz vor den ordentlichen Gerichten sich zum Verfügungsgrund nicht geäußert habe, weshalb die Verfassungsbeschwerde subsidiär sei.

Im Rahmen einer weiteren Verfassungsbeschwerde¹⁵ lehnte das **BVerfG** ebenfalls die Annahme zur Entscheidung ab. Als Begründung wurde angegeben, dass sich die Antragschrift nicht mit den Gründen der vorausgehenden Entscheidung, hier der Ablehnung einer Zwangsgeldverhängung, weil die zugrundeliegende Verfügung auf Widerspruch aufgehoben worden war, auseinander setzte. Die Form des § 92 BVerfGG sei daher nicht eingehalten gewesen.

Thilo Streit

⁹ S. zum Ganzen *L. O. Michaelis*, Politische Parteien unter der Beobachtung des Verfassungsschutzes, 2000.

¹⁰ Beschluss vom 29.05.2001 – 1 A 1782/01 u.a. – in: NJW 2001, 3354 f.

¹¹ Urteil vom 15.11.2001 – 7 U 1956/01 – in: NJW 2002, 757 ff. = ZIP 2001, 2169 ff.

¹² Urteil vom 06.10.2000 – 8 O 7375/00 – in: NJW 2001, 80 ff., besprochen in MIP 10 (2000), 123.

¹³ Beschluss vom 05.12.2000 – 1 W 74/00 – in: OLGR Hamburg 2001, 85.

¹⁴ BVerfG (4. Kammer des Zweiten Senats) vom 21.02.2001 – 2 BvR 201/01 – in: EuGRZ 2001, 334 f.

¹⁵ BVerfG (4. Kammer des Zweiten Senats) vom 14.09.2001 – 2 BvR 1275/01 – (unveröffentlicht).

2. Chancengleichheit/Zugang zu öffentlichen Einrichtungen

Das **BVerfG**¹⁶ hat seine Rechtsprechung, dass Parteien sich letztlich stets im Wahlkampf befinden und mithin zwischen Wahlkampfzeiten und sonstigen Zeiten kein Unterschied zu machen ist, die bislang nur für die Parteienfinanzierung galt, wo sie zur Umstellung von der Wahlkampfkostenersatzung auf Globalbezuschussung führte,¹⁷ nun konsequent auch auf die Plakatwerbung im Straßenverkehr, die bislang ja nur in Wahlkampfzeiten grundsätzlich zulässig sein sollte, ausdehnt. Die Plakatwerbung sei grundsätzlich vom Schutz der Berufungsfreiheit der Parteien erfasst. Im vorliegenden Falle sprachen allerdings Gründe dafür, diese im Einzelfall nicht zuzulassen.

Den Anspruch politischer Parteien auf Zugang zu öffentlichen Einrichtungen gewährt das Sächsische **OVG Dresden**¹⁸ in Übereinstimmung mit der Literatur und hierzu bereits ergangener Rechtsprechung nur nach Maßgabe und im Rahmen der Bereitstellung durch den Träger öffentlicher Gewalt¹⁹. Die - grundsätzlich änderbare - Widmung einer öffentlichen Einrichtung wird als maßgebendes Anspruchskriterium herangezogen. Zu Recht misst das Gericht der von der Partei noch vor Satzungsänderung gestellten schriftlichen Anfrage nach Nutzungsmöglichkeiten öffentlicher Räume und der gegebenenfalls anfallenden Vergabepreisen nicht den Charakter eines Antrages bei, der aufgrund eines Rückwirkungsverbots von Umwidmungen nicht hätte abgelehnt werden dürfen²⁰.

Das **VG Saarlouis**²¹ ging in einer früheren Entscheidung noch davon aus, dass Kommunen die Sondernutzung durch Plakatwerbung grundsätzlich auf die heiße Wahlkampfphase beschränken dürften. Als sonstige Beschränkung kämen Auflagen insbesondere wegen der Verkehrssicherheit in Betracht. Im weiteren entwickelt das VG einen Schlüssel, wie viele Plakatwände der einzelnen Partei mindestens zustehen müssen.

Das **VG Frankfurt a.M.**²² hat - in Übereinstimmung mit den in der Literatur entwickelten Grundsätzen und in Weiterführung der zu diesen Fragen ergangenen Rechtsprechung²³ - auf Zuteilung eines Mindestumfangs an Wahlwerbflächen für kleine Parteien erkannt. Das **VG Gießen**²⁴ sah es hierzu als erforderlich an, dass jede Partei pro 100 Einwohner über eine Plakatiermöglichkeit verfügen müsse. Außerdem seien Parteien, die Selbstbeschränkungsvereinbarungen nicht unterzeichnet haben, an solche auch nicht gebunden.

Das **OVG Lüneburg**²⁵ verdeutlichte, dass Informationsstände von Parteien Sondernutzungen darstellten, wobei aber die Parteienfreiheit in das Ermessen einzustellen sei, während eine Gefährdung durch Dritte, die mit den Zielen der Partei nicht konform gehen grundsätzlich nicht zu einer Versagung der Erlaubnis führen dürfe, was letztlich also der Rechtslage im Versammlungsrecht entspricht.

Der **VGH München**²⁶ stellte klar, dass der Standardstreitwert von ehemals 8000,—DM auch für Auseinandersetzungen um Sondernutzungen durch Parteien gilt, der ansonsten bei Sondernut-

¹⁶ BVerfG (4. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 10.12.2001 - 1 BvR 408/01 - in: NVwZ 2002, 467 = DVBl 2002, 409 = BayVBl 2002, 271 f.

¹⁷ BVerfGE 85, 264 ff.

¹⁸ Urteil vom 12.04.2001 - 3 BS 10/01 -, in: NVwZ 2002, 615 f.

¹⁹ Allgemein hierzu s. A. Käßler, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, 151 ff.

²⁰ S. zur Frage der Rückwirkung von Umwidmungen A. Käßler, Chancengleichheit/ Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, in: MIP 10. Jg. (2000).

²¹ Beschluss vom 12.02.2001 - 2 F 14/01 - in: ZfSch 2001, 339 f.

²² Urteil vom 27.02.2001 - 7 G 601/01 -.

²³ Vgl. bereits A. Käßler, Chancengleichheit/ Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, in: MIP 9. Jg. (1999), S. 134 ff.; vgl. auch allgemein hierzu C.J. Walther, Wahlkampfrecht, Schriften zum Parteienrecht Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 102 ff., zur Wahlsichtwerbung insbesondere S. 127 ff. mit umfangreichen Rechtsprechungsnachweisen.

²⁴ Beschluss vom 27.02.2001 - 8 G 335/01 - in: NVwZ-RR 417 f.

²⁵ Urteil vom 13.10.2001 - 12 M 4000/00 - in: NdsVBl 2001, 43 f.

²⁶ Urteil vom 14.11.2000 - 8 C 00.3185 - in: BayVBl 2001, 603 f.

zungsstreitigkeiten angesetzte Streitwertvorschlag sich auf kommerzielle Nutzungen beschränke.

Das **KG**²⁷ entschied, dass Parteien beim Einwurf von Werbematerial in Hausbriefkästen ebenso zu behandeln sind wie sonstige Werbende, ein Einwurf trotz deutlich gemachten entgegenstehenden Willens des Briefkasteninhabers also eine Besitz-, bzw. Eigentumsstörung und eine Störung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts darstellt. In der Abwägung der allgemeinen Handlungsfreiheit des Einzelnen mit der Parteienfreiheit sei ersterer insoweit der Vorzug zu geben, als das Recht der Parteien, ungehindert ihrer Tätigkeit nachzugehen sich nicht in einer Pflicht des Bürgers, sich informieren zu lassen, widerspiegele. Darüber hinaus müsse sich die das Flugblatt herausgebende Gliederungsebene das Verhalten unterer Gliederungen bei der Verteilung zurechnen lassen, soweit die höhere Ebene über kein effizientes Kontrollsystem zur rechtmäßigen Verteilung verfügt. Das **BVerfG**²⁸ lehnte die Annahme einer gegen dieses Urteil gerichteten Verfassungsbeschwerde ab. Das **KG** habe eine zulässige Abwägung zwischen Handlungsfreiheit und parteipolitischer Meinungsfreiheit aus Art. 5 I, 22 I 1 GG getroffen. Beide Entscheidungen halten sich im Rahmen der früheren Rechtsprechung und verfestigen diese.²⁹

In den vergangenen Monaten kam es zu einer nachdrücklich geführten Auseinandersetzung zwischen der 1. Kammer des Ersten Senats des **BVerfG** und dem 5. Senat des **OVG Münster**. Bei der Auseinandersetzung ging es um eine Serie einstweiliger Anordnungen, die das Verbot von rechtsextremistischen und neonazistischen Aufzügen und Demonstrationen zum Inhalt hatten. Während das **OVG Münster** die Verbote grundsätzlich, auch nach der ersten Äußerung des **BVerfG**, aufrechterhielt, hob die Kammer des

BVerfG sie grundsätzlich auf. Das **BVerfG** folgte dabei der Ansicht, dass administratives Einschreiten gegen die Handlungsfreiheit von nicht verbotenen politischen Parteien absolut unzulässig sei, einzig dem **BVerfG** komme ein Verbotsmonopol gegenüber Parteien zu, andere Maßnahmen seien grundsätzlich unzulässig.³⁰ Das **OVG Münster** hingegen vertrat die Ansicht, dass neonazistisches Gedankengut grundsätzlich nicht von Meinungs- und Versammlungsfreiheit gedeckt sei und vom Grundgesetz aus dem Wettbewerb der Meinungen von vornherein ausgeschlossen sei, weshalb auch einer Partei das Vertreten solcher Inhalte im Rahmen einer Demonstration untersagt werden könne.³¹ In dieser Entscheidung warf das **OVG** dem **BVerfG** die Bagatellisierung nationalsozialistischen Gedankenguts als politisch unerwünscht und misslieblich vor. Das **BVerfG** hielt jedoch an seiner Auffassung fest, was das **OVG** nicht hinderte, in zwei weiteren Beschlüssen wiederum Kritik an der Rechtsprechung des **BVerfG** zu üben und an seiner Rechtsprechung festzuhalten,³² was wiederum zu einer Reaktion des **BVerfG** führte, das in diesem Falle aber das Verbot aufrecht er-

²⁷ Urteil vom 21.09.2001 – 9 U 1066/00 – in: NJW 2002, 379 ff.

²⁸ BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 01.08.2002 – 2 BvR 2135/01 – in: NJW 2002, 2938 f.

²⁹ Vgl. BVerfG NJW 1991, 910; OLG Bremen NJW 1990, 2140 f. S.a. M. Löwisch, Briefkastenwerbung von Parteien, in: NJW 1990, 437 f.; M. Kaiser, Briefkastenwerbung durch Postwurfsendungen trotz Sperrvermerks, in: NJW 1991, 2870 ff. Zur gegenteiligen Ansicht s. LG Bremen NJW 1990, 456 f.

³⁰ BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 01.05.2001 – 1 BvQ 22/01 – in: NJW 2001, 2076 (2077) = NVwZ 2001, 907. Die Kammer stützte sich dabei auch auf die dieser Entscheidung vorausgehenden Beschlüsse vom 26.01.2001 – 1 BvQ 8/01 – in: NJW 2001, 1409; 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01 – in: NJW 2001, 2069 ff. = NVwZ 2001, 907; und vom 12.04.2001 – 1 BvQ 19/01 – in: NJW 2001, 2075 f. Bei diesen ging es, da Parteien nicht in die Anmeldung involviert waren, jedoch um Fragen der Art. 5 und 8 GG. Jedoch hob auch hier die Kammer die vorausgehenden, die Verbote der Behörden aufrechterhaltenden Entscheidungen auf.

³¹ Beschluss vom 30.04.2001 – 5 B 585/01 – in: NJW 2001, 2114 f. Dem Beschluss gingen die in der Begründung entsprechenden vom 25.01.2001 – 5 B 115/01 – in: DVBl. 2001, 584 f. = DÖV 2001, 649 f.; vom 23.03.2001 – 5 B 395/01 – in: NJW 2001, 2111 f., und vom 12.04.2001 – 5 B 492/01 – in: NJW 2001, 2113 f., voraus, auf die sich die jeweiligen Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG bezogen.

³² Beschluss vom 29.06.2001 – 5 B 832/01, in: DVBl 2001, 1624 f.; Beschluss des OVG Münster vom 10.08.2001 – 5 B 1072/01 – in: DVBl 2001, 1625 f.

hielt, weil es eine tatsächliche Gefahrenprognose aus anderen Gründen als gegeben sah.³³

In einem weiteren Beschluss erläutert das **BVerfG**,³⁴ dass Parteien (und auch sonstige Veranstalter) als Veranstalter von Versammlungen keine Rechtspflichten zur Kooperation mit den Behörden haben, wiewohl ihnen eine solche Obliegenheit zukommt.

In Fortsetzung dieser Rechtsprechung entschied das **BVerfG**,³⁵ dass Funktionäre, Mitglieder und Anhänger einer nicht verbotenen Partei grundsätzlich nicht daran gehindert werden dürfen, die Ziele ihrer Partei einer breiten Öffentlichkeit zu vermitteln und auf offenen Parteiveranstaltungen für ihre Positionen zu werben. Die Kammer stützte sich wiederum darauf, dass administratives Einschreiten gegen die Aktivitäten grundsätzlich ausschließt, solange die Partei sich erlaubter Mittel bedient. Dies ergebe sich aus dem Entscheidungsmonopol des Gerichts für das Verbot von Parteien nach Art. 21 II 2 GG. Im Rahmen dieser Entscheidung hat das **BVerfG** darüber hinaus im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung verdeutlicht, dass es keinen Grund sieht, den Vorsitzenden eines in der Hierarchie höher stehenden Gebietsverbandes als organschaftlicher Vertreter eines niedrigeren Gebietsverbandes anzusehen, wenn dies die Parteisatzung nicht vorsieht, weshalb das **BVerfG** im vorliegenden Falle die Prozessführungsbefugnis verneinte.

Thilo Streit

³³ **BVerfG** (1. Kammer des Ersten Senat), Beschluss vom 10.08.2001 – 1 BvQ 34/01 – in: DVBl 2001, 1585 ff. Vgl. zum Ganzen auch *U. Battis/K.J. Grigoleit*, Die Entwicklung des versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutzes – Eine Analyse der neuen **BVerfG**-Entscheidungen, in: NJW 2001, 2051 ff.; *S. Beljin*, Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung, DVBl 2002, 15 ff. Vgl. auch *U. Battis/K.J. Grigoleit*, Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht?, in: NVwZ 2001, 121 ff.

³⁴ **BVerfG** (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 01.05.2001 – 1 BvQ 21/01 – in: NJW 2001, 2078 f.

³⁵ **BVerfG** (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 08.12.2001 – 1 BvQ 49/01 – in: NVwZ 2002, 713 f. = DVBl 2002, 690 f. = BayVBl. 2002, 430 f.

3. Parteienfinanzierung

Das **VG Berlin**³⁶, das **OVG Berlin**³⁷ und das **BVerwG**³⁸ mussten sich mit dem Verlust des Anspruchs auf Finanzierung bei Verletzung der Rechenschaftspflicht einer politischen Partei auseinandersetzen³⁹. Weil die CDU bis 31.12.1999 keinen inhaltlich richtigen Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 eingereicht hatte, bewilligt der Präsident des Deutschen Bundestages der CDU für das Jahr 1999 den zuwendungsbezogenen Anteil der Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung nicht. Die Klage der CDU hatte vor dem Verwaltungsgericht Erfolg, wurde im zweiten Rechtszug vor dem **OVG Berlin** jedoch abgewiesen. Während das Verwaltungsgericht der Ansicht war, dass eine Partei, die einen in förmlicher Hinsicht ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht vorgelegt habe, Anspruch auf ungekürzte Parteienfinanzierung habe, folgte das **OVG** der Ansicht des Präsidenten des Deutschen Bundestages und stellte fest, dass der von der CDU für das Jahr 1998 vorgelegte Rechenschaftsbericht unrichtig gewesen sei, weil das in das Ausland verbrachte Vermögen des Landesverbandes Hessen in Höhe von 18,2 Mio. DM nicht aufgeführt worden sei. Der Gesetzgeber hat die auch in der Fachöffentlichkeit stark umstrittene Frage⁴⁰ bei der Neurege-

³⁶ Urteil vom 31.1.2001, NVwZ 2001, 707 ff. ist gleich NJW 2001, 1367 ff.

³⁷ Beschluss vom 12.6.2002, NJW 2002, 2896 ff.

³⁸ Beschluss vom 4.2.2003, Az.: 6 B 68/02.

³⁹ Vgl. auch die Entscheidungsbesprechung von Koch, Das **OVG Berlin** und die Parteienfinanzierung: Rechtsanwendung oder Rechtsfortbildung, in diesem Heft S. 81 ff.; Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung? Zum Parteienfinanzierungsurteil des **VG Berlin**, NJW 2001, 2353 ff.

⁴⁰ Vgl. dazu Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, 2001; Morlok, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, NJW 2000, 761 ff.; Heinig/Streit, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, JURA 2000, 393 ff.; Wahl, Chancengleichheit und rechtswidrig handelnde Partei, NJW 2000, 3260 ff.; Merten, Gesetzsmäßige Parteienfinanzierung, MIP 1999, Sonderbeilage zu Heft 9, 11 ff.; Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung? Zum Parteienfinanzierungsurteil des **VG Berlin**, NJW 2001, 2353 ff.; siehe auch den Beitrag von Streit, Licht und Schatten des neuen Par-

lung der Parteienfinanzierung durch das 8. Gesetz zur Änderung des PartG vom 28.6.2002⁴¹ dahin geklärt, dass die für die Parteienfinanzierung maßgeblichen Fristen unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit des Rechenschaftsberichts gewahrt werden, wenn dieser den Anforderungen an seine Gliederung entspricht und den vorgeschriebenen Prüfungsvermerk trägt.

Gegen die Entscheidung des OVG legte die CDU Beschwerde wegen der Nichtzulassung der Revision ein. Die CDU stützte ihre Beschwerde im Wesentlichen darauf, dass die von dem angefochtenen Urteil aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen rechtsgrundsätzlicher Klärung bedürfen. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Beschwerde zurückgewiesen. Damit ist die Abweisung der Klage der CDU rechtskräftig. Das Bundesverwaltungsgericht hat seine Beschwerdeentscheidung u. a. damit begründet, dass es die Aufgabe des Gerichts sei vor allem umstrittene Rechtsfragen für die Zukunft richtungsweisend zu klären. Die zentrale Frage des Falles sei vom Gesetzgeber selbst durch das Gesetz vom 28.6.2002 für die Zukunft geklärt worden. Die von der Beschwerde aufgeworfenen verfassungsrechtlichen Fragen insbesondere zur Gewährleistung eines Anspruchs der politischen Parteien auf staatliche Finanzierung und zur Wahrung des Grundrechts der Chancengleichheit können sich künftig, wenn überhaupt, so zumindest nicht in gleicher Weise wie nach dem bisherigen Recht stellen und rechtfertigen deshalb die Zulassung der Revision nicht.

Das BVerfG⁴² hatte sich in einem von der Partei Die Republikaner eingeleiteten Organstreitverfahren mit der Nichtberücksichtigung ehrenamtlicher Leistungen von Parteimitgliedern im Recht der staatlichen Parteienfinanzierung zu beschäftigen. Die maßgebliche Vorschrift ist § 26 IV 1 und 2 PartG⁴³ wonach Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Mitglieder einer politischen Partei dieser außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bei der staat-

lichen Teilfinanzierung der Partei außer Betracht bleiben.

In seiner Entscheidung stellt das BVerfG fest, dass Satz 1 der Bestimmung lediglich eine Feststellung enthalte, die die Einschätzung bestimmter tatsächlicher Verhältnisse innerhalb der politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland durch den Gesetzgeber wiedergebe. Normative Wirkung soll die Bestimmung allenfalls als Vermutungs- oder Beweislastregel entfalten. Mangels weitergehenden Regelungsgehalts der Vorschrift kommt das BVerfG ohne weitergehende Auseinandersetzung zu dem Ergebnis die Vorschrift weder das Recht der politischen Parteien auf Freiheit vom Staat noch die Chancengleichheit berühre.

Sodann wendete sich das Gericht ausführlich dem Satz 2 der Bestimmung zu. Sie verwehrt den politischen Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung den Wert von Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die ihnen von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden („Dienstleistungsspenden“), als Einnahmen zu berücksichtigen. Derartige Leistungen seien mithin weder im Rahmen des § 18 III 1 Nr. 3 PartG als Zuwendung, namentlich als Spende, noch bei der Bestimmung der relativen Obergrenze nach § 18 V 1 PartG i.V. mit § 24 II Nr. 1-5 und 7 PartG zu berücksichtigen. Das BVerfG lässt es dahin stehen, ob die Regelung überhaupt geeignet sei, auf die Lage im Wettbewerb der politischen Parteien einen ernsthaft ins Gewicht fallenden nachteiligen Einfluss auszuüben. Es unterstellt für seine verfassungsrechtliche Untersuchung im folgenden, dass es sich bei der Antragstellerin um eine „Partei im Aufbau“ handle, die mit einem erhöhten ehrenamtlichen Engagement ihrer Mitglieder rechnen könne bzw. das kleinere parlamentarisch nicht vertretenen Parteien, durch den hier in Rede stehenden Satz 2 stärker belastet würden als andere Parteien. Das BVerfG untersucht sodann, ob die von ihm unterstellten nachteiligen Auswirkungen der Bestimmung zu rechtfertigen sind. Soweit der Ausschluss ehrenamtlicher Leistungen aus dem Kreis der nach § 18 III 1 Nr. 3 PartG berücksichtigungsfähiger Zuwendungen eine Belastung darstellen würde, wird eine Rechtfertigung im Grundsatz der Freiheit der politischen Parteien vom Staat gesehen. Dabei

teienengesetzes, abgedruckt in diesem Heft auf S. 68ff.

⁴¹ BGBl. I, 2268.

⁴² BVerfG, Beschluss vom 06.12.2001 – 2 BvE 3/94 – in: DÖV 2002, 613 ff.

⁴³ In der Fassung des sechsten Änderungsgesetzes zum Parteiengesetz vom 28.01.1994, BGBl. I, 142.

geht das BVerfG unter Hinweis auf das letzte große Parteienfinanzierungsurteil⁴⁴ davon aus, dass das dieser Grundsatz eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln erlaube. Die Art und Weise müsse jedoch die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien festigen. Diesem Gebot werde genüge getan, indem neben dem Wählererfolg auch die Summe der Mitgliedsbeiträge und der Umfang der eingeworbenen Spenden eingehe. Darüber hinausgehende nicht finanzielle Leistungen von Parteimitgliedern hätten im Hinblick auf die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft keinen zusätzlichen Aussagewert und könnten daher außer Betracht bleiben.

Das BVerfG untersucht sodann einen möglichen Widerspruch des § 26 IV 2 PartG zu einer etwaigen Pflicht des Staates im Interesse der Offenheit des politischen Prozesses Parteien zu fördern, die an einer wahlrechtlichen Sperrklausel gescheitert sind. Das Gericht stellt zunächst einmal unter Hinweis auf seine ständige Rechtsprechung⁴⁵ fest, dass eine derartige staatliche Förderungspflicht grundsätzlich nicht bestehe. Soweit dem Gesetzgeber vom BVerfG⁴⁶ zu prüfen aufgegeben wurde, ob die mutmaßlichen Vorteile von „Parlamentsparteien“ eines Ausgleichs bedürfen, folge hieraus jedenfalls nicht die Pflicht, bei den übrigen Parteien durch die Anrechnung ehrenamtlicher Leistungen der Mitglieder Leistungsansprüche bei der staatliche Teilfinanzierung auszulösen. Der Gesetzgeber durfte vielmehr berücksichtigen, dass auch ein verstärktes ehrenamtliches Engagement von Mitgliedern die Schlagkraft einer Partei im politischen Prozess erhöhen und damit einen möglichen Wettbewerbsvorsprung anderer Parteien zumindest teilweise ausgleichen könne. Ferner habe der Gesetzgeber von einer Gefahr des Missbrauchs ausgehen dürfen, wenn Parteien ehrenamtliche Leistungen ihrer Mitglieder als Einnah-

men geltend machen können. Es fehle ein Maßstab, nach dem sich der Wert dieser Leistungen bemessen ließe. Auch komme dem Zuwendungsanteil im Gefüge der staatlichen Teilfinanzierung im Vergleich zu dem auf Wahlerfolgen beruhenden Anteil von vornherein ein hohes Gewicht zu, dass i.V.m. der regelmäßigen Überschreitung der absoluten Obergrenze mittlerweile zu einem nicht unbedenklichen Ungleichgewicht der Verteilungsmaßstäbe geführt habe. Eine zusätzliche Stärkung dieses Elementes durch eine Anerkennung des Wertes ehrenamtlicher Leistungen als zuschussfähig scheidet daher aus. Das BVerfG weist auch noch darauf hin, dass angesichts der degressiven Ausgestaltung der staatlichen Teilfinanzierung im Rahmen von § 18 III 2 PartG Parteien, die an der 5 %-Klausel scheitern, gegenüber den „Parlamentsparteien“ bevorzugt würden. Parteien die an der 5 %-Klausel scheitern erhalten stets 1.30 DM je Wählerstimme, während die anderen Parteien von der jenseits der 5 %-Hürde einsetzenden Degression betroffen würden.

Diesselben Gründe lässt das Gericht auch im Hinblick auf eine mögliche Benachteiligung kleiner Parteien durch § 28 IV 2 PartG im Rahmen von § 18 V 1 PartG durchgreifen.

Die 6. Strafkammer des **LG Wiesbaden**⁴⁷ hatte darüber zu entscheiden, ob das Verschweigen der Vermögenswerte des hessischen Landesverbandes im Ausland strafrechtlich relevant ist. Das Gericht kam zu dem Ergebnis, dass es sich bei den Geldern, die von führenden Mitgliedern der hessischen CDU auf ausländische Konten transferiert wurden, nicht feststellbar um Mittel handelt, die zuvor den zuständigen Kompetenzträgern der Landes-CDU tatsächlich zur Verfügung standen. Der Tatbestand der Untreue zum Nachteil der Partei gem. § 266 StGB sei nach dem Grundsatz „in dubio pro reo“ nicht nachgewiesen.

Bestünde der beabsichtigte Zweck der Verschiebung der aus illegalen Parteispenden stammenden Gelder ins Ausland gerade darin, die Geldmittel einer Gefährdung durch staatlichen Zugriff zu entziehen, würde eine entsprechende Vorgehensweise keine im Rahmen des Untreuetatbestandes relevanten Nachteil der Partei begründen. Die beispielsweise im Zusammenhang mit einer Bei-

⁴⁴ BVerfGE 85, 264 (287, 292 f.).

⁴⁵ BVerfGE 20, 56 (103); 52, 63 (86); 73, 40 (86) wonach das Grundgesetz den Parteien das Risiko des Fehlschlags eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abnehme, so dass der Gesetzgeber nicht gehalten sei, Unterschiede zwischen politischen Parteien auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen.

⁴⁶ BVerfGE 85, 264 (294).

⁴⁷ NJW 2002, 1510 ff.

hilfe zu Steuerstraftaten erlangten Geldmittel hätten nämlich mit der Folge des Rechtsüberganges auf den Staat nach § 73 StGB für verfallen erklärt werden können.

Ferner stünde der Eröffnung des Hauptverfahrens auch der Umstand entgegen, dass die Taten gem. § 266 StGB verjährt wären (§ 78, I StGB). Mit dem Transfer der Gelder ins Ausland sei die mögliche Straftat der Untreue entsprechend dem Tatplan der Angeschuldigten beendet. Eine spätere erneute Verlagerung der Gelder ins Ausland begründete kein Hinausschieben des Beendigungspunktes im Sinne einer nachgelagerten Realisierung der Vermögensgefährdung, wenn eine spätere weitere Vermögensverlagerung von den Angeschuldigten nicht von Anfang an geplant worden sei.⁴⁸

Ferner erklärte das Gericht, dass die Abgabe falscher Rechenschaftsberichte der CDU-Bundespartei, bedingt durch das Verschweigen der Vermögenswerte des hessischen Landesverbandes im Ausland, mangels Sanktionierung durch das Parteiengesetz, wonach die Vorlage eines inhaltlich falschen Rechenschaftsberichts nicht den (Teil-)Verlust der staatlichen Parteienfinanzierung nach sich zieht, zu keinem Vermögensschaden der CDU-Bundespartei und demzufolge auch nicht unmittelbar zu einem Schaden des Landesverbandes führe. Das Gericht verweist hier auf den Beschluss des VG Berlins⁴⁹. Zwischenzeitlich ist dieses Urteil vom OVG Berlin⁵⁰ mit folgendem Tenor revidiert worden: Die Bewilligung staatlicher Mittel an eine politische Partei setzt voraus, dass ein materiell richtiger Rechenschaftsbericht eingereicht wird. Geschieht dies nicht bis zum Ende des Jahres, in dem der Rechenschaftsbericht einzureichen ist, verliert die Partei den zuwendungsbezogenen Anteil der staatlichen Teilfinanzierung.

Der 11. Senat des **Bundesfinanzhofes**⁵¹ hatte über die Verfassungsmäßigkeit des § 34g EStG zu entscheiden. Das Gericht hielt die Regelung des

34g des EStG, die eine Steuerermäßigung auf Zuwendungen begrenzten Umfangs beschränkt und ihre Höhe unabhängig vom Steuersatz bemisst, für verfassungsgemäß. Mit guten Gründen könne der Gesetzgeber der Meinung sein, dass im Veranlagungszeitraum von 1984, in dem die Vorschrift erstmals zur Anwendung kam, ein Beitrags- oder Spendenvolumen von 1.200/2.400 DM für den Durchschnittsverdiener erreichbar war. Der Durchschnittsverdiener könnte danach die größtmögliche steuerliche Vergünstigung erlangen. Folgerichtig stünde eine dem Anstieg der Durchschnittseinkommen folgende Anhebung der in § 34g, II EStG genannten Beträge der verfassungsrechtlich gebundenen Gleichheit unter den Einkommensbeziehern nichts entgegen. Die Vorschrift sei auch deshalb nicht verfassungsrechtlich unvertretbar, weil die Vorteile, die auf ihrer Grundlage dem Beitragszahler oder Spender zufließen, nur Einkommenssteuerpflichtigen zugute kommen können. Es bliebe im Rahmen zulässiger gesetzlicher Typisierung, wenn der Gesetzgeber für den Regelfall davon ausgeht, dass Personen ohne oder mit geringem Einkommen in der Regel nicht als Spender in Betracht kommen könnten. Der Umstand, dass von der Bestimmung des 34g EStG nur Personen einen Vorteil haben, die der Einkommensteuerpflicht unterliegen, führt auch unter Berücksichtigung seines strikten Charakters nicht zu einer ins Gewicht fallenden Beeinträchtigung des Rechts auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung derer, die nicht einkommensteuerpflichtig sind. Dies schon deshalb nicht, weil über die Zuwendungen der hier in Betracht kommenden Höhe politischer Einfluss nicht ausgeübt werden könne. Der Gesetzgeber habe durch diese Vorschrift der zutreffenden Vorstellung Ausdruck verliehen, dass politische Parteien zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer mitgliedschaftlichen Basis und eines finanziellen Substrats bedürfen.

Das Gericht verwies in seiner Begründung auf die Entscheidung des BVerfG vom 9. April 1992⁵², wonach die steuerliche Begünstigung von Spenden und Beiträgen nur so weit zulässig sei, als sie auch ein durchschnittlicher Einkommensbezieher ausschöpfen könne. Das BVerfG ging davon aus, dass die erstmals im Jahre 1984 zur Anwendung

⁴⁸ Zur Abgrenzung BGH, 11. Juli 2001, 5 StR 530/00, NStZ 2001, 650.

⁴⁹ Beschluss vom 31. Januar 2001, 2 A 25.00, abgedr. in: NJW 2001, 1367 ff., NVwZ 2001, 707.

⁵⁰ Beschluss vom 12.06.2002, 3 B 2.01, abgedr. in: NJW 2002, 2896 ff.

⁵¹ Entsch. vom 3. Juni 2002, Az.: XI B 205/01.

⁵² BVerfGE 85, 264 (316).

gekommene Steuervergünstigung von Spenden und Beiträgen in Höhe von maximal 1.200/2.400 DM für Durchschnittsverdiener noch erreichbar sei und dementsprechend „eine dem Anstieg der Durchschnittseinkommen folgende Anhebung“ der Beiträge zugelassen.⁵³ Zwischenzeitlich wurde die Grenze der steuerbegünstigten Spende mehrfach angehoben. Gemäß §§ 10b, 34g EStG n. F. beläuft sich das steuerbegünstigte Spendenvolumen derzeit auf 3.300/6.600 €. Es ist durchaus fraglich, ob derartig hohe Zuwendungen für einen Durchschnittsverdiener noch erreichbar sind. Die Höhe des steuerbegünstigten Zuwendungsbetrages wird seit geraumer Zeit daher in der Literatur durchaus kritisch gesehen.⁵⁴

Die 2. Kammer des 2. Senats des **Bundesverfassungsgerichts** hatte sich mit dem Erlass einer einstweiligen Anordnung bzgl. der Auszahlung einer Abschlagszahlung auf die staatliche Parteienfinanzierung auseinander zusetzen.⁵⁵ Die NPD begehrte im Wege der einstweiligen Anordnung, dem Präsidenten des Deutschen Bundestags aufzugeben, ihr eine Abschlagszahlung auf die staatliche Parteienfinanzierung um Geltendmachung einer Sicherheitsleistung unverzüglich zu überweisen. Das BVerfG sah die Voraussetzung für den Erlass einer einstweiligen Anordnung als nicht gegeben an. Der Antrag sei unzulässig. Das Rechtsverhältnis einer politischen Partei und dem Präsidenten des Deutschen Bundestages hinsichtlich der staatlichen Parteienfinanzierung sei nicht verfassungsrechtlicher Art. Der Präsident des Deutschen Bundestages stehe den politischen Parteien im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung gem. §§ 18 ff. PartG nicht als Teil eines Verfassungsorgans gegenüber. Rechtsgrundlage für die ihm insoweit übertragenen Befugnisse sei das Parteiengesetz. Streitfragen, die sich aus der Anwendung der §§ 18 ff. PartG ergeben, seien den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art zuzurechnen, für die § 40, I VWGO die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte begründet.

Die Zulässigkeit lasse sich auch nicht mit den Erwägungen begründen, dass den politischen Parteien nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Möglichkeit eröffnet sei, mit der Verfassungsbeschwerde Verwaltungsmaßnahmen anzugreifen, durch die sie sich in ihrem Recht auf Gleichbehandlung verletzt fühlen. Eine Verfassungsbeschwerde gegen einen Bescheid, der die Gewährung von Abschlagszahlungen von Sicherheitsleistungen gem. § 20, I 2 PartG abhängig mache, wäre zurzeit wegen fehlender Erschöpfung des Rechtsweges (§ 90, II, 1 BVerfGG) unzulässig. Umstände, die eine Entscheidung über den Antrag der Antragstellerin vor Erschöpfen des Rechtsweges rechtfertigen könnten (§ 90, II 2 BVerfGG) seien nicht ersichtlich. Der Antragstellerin drohe durch die Verweisung auf den Verfassungsrechtsweg kein schwerer und unabwendbarer Nachteil, weil die Verwaltungsgerichtsordnung effektive Wege des vorläufigen Rechtsschutzes vorsähe.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Medien

Das **BVerfG**⁵⁶ hatte sich im Rahmen der Bundestagswahl 2002 mit der Frage zu beschäftigen, inwiefern Kanzlerkandidaten bzw. Parteivorsitzende das Recht haben, an einem sogenannten „Kanzlerduell“ teilzunehmen. Die Kammer ging dabei davon aus, dass es sich trotz der Einflussnahme der Parteien, deren Kandidaten an der Sendung teilnahmen, auf die redaktionelle Gestaltung der Sendung um eine geschützte Sendung i.S.d. Art. 5 I 2 GG handele. Selbst wenn man die öffentlich-rechtlichen Medien einer strengen Bindung an den Grundsatz der Chancengleichheit unterwirft, sei keine Verletzung zu sehen, da der in Frage stehende Kandidat der antragstellenden Partei selbst eingeräumt habe, dass er keine Chancen habe und weil seine Partei ausreichend in sonstigen Sendungen der Sender berücksichtigt worden sei.⁵⁷

⁵³ BVerfGE 85, 264 (316 ff.).

⁵⁴ Morlok, in: Dreier, GG, II, Art. 21 Rn. 97, v. Arnim, Die neue Parteienfinanzierung, DVBl. 2002, 1065 (1070 ff.) m.w.N.

⁵⁵ Entsch. vom 11. Juni 2002 Az.: 2BvQ27/02.

⁵⁶ BVerfG (2. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 30.08.2002 – 2 BvR 1332/02 – in: NJW 2002, 2939 f.

⁵⁷ Vgl. zur abweichenden Ansicht *F. Lange/S. Roßner* in diesem Heft.

Das **OVG Hamburg**⁵⁸ hat in einem Verfahren auf einstweiligen Rechtsschutz den Ausschluß eines Kandidaten der DVU von Wahlsendungen⁵⁹ als „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ den Chancengleichheitsgrundsatz verletzend bewertet.

Der **VGH Mannheim**⁶⁰ hielt es unter Chancengleichheitsgesichtspunkten für zulässig, dass einer Partei, die ihre Wahlwerbesendetermine verstreichen lässt keine neuen Termine eingeräumt werden, selbst wenn die Rundfunkanstalt deren Werbespot zu Unrecht abgelehnt hat, wenn die Partei gegen letzteres keine Rechtsmittel einlegt.

Das **LG Mainz**⁶¹ hatte sich mit einer Klage der NPD betreffend eine Sendung des Politmagazins „Report“ auseinander zu setzen. Das Magazin hatte heftige Kritik an der Partei geäußert und insbesondere Geldinstitute zum Boykott der Partei aufgefordert. Zwar sei das Persönlichkeitsrecht der Partei beeinträchtigt gewesen, jedoch seien auch öffentlich-rechtliche Medien nicht zu parteipolitischer Neutralität in öffentlicher Meinungsdiskussion verpflichtet. Daher sei auch abwertende, scharfe und drastische Kritik und Polemik von der Meinungsfreiheit gedeckt.

Dem bereits in den vorigen Heften Aufmerksamkeit gewidmeten Problem des Ehrschutzes im Wahlkampf sind aus rechtsvergleichendem Interesse Nachweise aus der österreichischen Rechtsprechung⁶² hinzuzufügen. Weiterhin hat der **OGH Wien**⁶³ eine Urheberrechtsverletzung durch eine Verbreitung parodistischer e-mails als freie Werknutzung in der Wahlkampfauseinanderset-

zung als durch die Meinungsfreiheit gedeckt erachtet. Als nicht gedeckt sah es hingegen die Verwendung eines von einem Stimmimitator mit der Stimme eines bekannten Schauspielers gesprochenen Wahlaufrufs in einer Wahlwerbesendung.⁶⁴

Thilo Streit

5. Parteien- und Parlamentsrecht

Das **BVerfG**⁶⁵ hatte sich mit der Frage zu beschäftigen, inwieweit die Vertretung einsetzungsberechtigter Minderheiten in Untersuchungsausschüssen des Deutschen Bundestag die gleichen Rechte wie die Vertreter einer tatsächlich einsetzenden Minderheit bzw. die Vertreter der Bundestagsmehrheit haben. Das BVerfG hat diese Frage bejaht. Angesichts der sich daraus für die Effektivität eines Untersuchungsausschusses, sei es eine Minderheiten- oder Mehrheitenenquete, ergebenden Schwierigkeiten erscheint die Entscheidung bereits im Grundsatz problematisch. Sie widerspricht letztlich der Rechtsprechung,⁶⁶ dass die Mehrheit – und schon gar keine nicht einsetzende Minderheit – die Erfüllung des Untersuchungsauftrages durch Erweiterung des Auftrages und die daraus folgende Mehrbelastung durch Beweiserhebungen nicht verwässern darf. Im Verfahren stellte das Gericht darüber hinaus klar, dass eine Ausforschung von politischen Parteien durch einen Untersuchungsausschuss, etwa eine Erhebung über deren Vermögen ohne konkrete Hinweise auf Rechtsverstöße einen Verstoß gegen Art. 21 I GG darstellt. Als Grundsatz für Beweiserhebungen verlangt das Gericht zu Recht, dass Anhaltspunkte für ein rechtswidriges Verhalten vorliegen.

Mit einer vergleichbaren Frage hatte sich auch das **OLG Frankfurt a.M.**⁶⁷ zu beschäftigen. Hier ging es um die Frage, inwiefern eine einsetzende Ausschussminderheit im Untersuchungsausschuss berechtigt ist, über ihr in der Hessischen Verfassung garantiertes Beweiserhebungsrecht die Her-

⁵⁸ Beschluss vom 18.09.2001 – 1 Bs 307/01 – in: JuS 2002, 610, mit Besprechung D. Dörr, JuS 2002, 610 f..

⁵⁹ Ausführlicher zum Anspruch auf Teilnahme an redaktionell gestalteten Wahlwerbesendungen s. A. Bäcker, Parteien und Medien, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, in: MIP 9. Jg. (1999), S. 142 f.

⁶⁰ Beschluss vom 22.03.2001 – 1 S 692/01 – in: NVwZ-RR 2001, 622 f. = AfP 2001, 433 f.

⁶¹ Urteil vom 09.11.2000 – 1 O 386/00 – in: NJW 2001, 761 f. = AfP 2001, 157 ff.

⁶² Vgl. OLG Wien, Urteil vom 09.03.2001 – 24 Bs 56/01 – in: MuR 2001, 78 f., sowie OGH Wien, Urteil vom 05.07.2001 – 6 Ob 149/01g – in: MuR 2001, 370 f.

⁶³ Urteil vom 12.09.2001 – 4 Ob 194/01k – in: MuR 2002, 30 f. mit Anmerkung M.M. Walter.

⁶⁴ Urteil vom 29.11.01 – 6 Ob 270/01a – in: MuR 2002, 26 ff.

⁶⁵ Urteil vom 08.04.2002 – 2 BvE 2/01 – in: EuGRZ 2002, 185 ff. = NJW 2002, 1936 ff. = DVBl. 2002, 773 ff.

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 49, 70 ff.

⁶⁷ Beschluss vom 19.03.2001 – 3 VAs 48/00 – in: NJW 2001, 2340 ff.

ausgabe von Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft im Zusammenhang mit einer Parteienfinanzierungsaffäre verlangen kann. Das Gericht erkannte in diesem Zusammenhang eine von Art. 21 I GG geschützte Rechtsposition der von der Untersuchung betroffenen Partei an. Allerdings hielt das Gericht es für eine einseitige Berücksichtigung der Rechtsposition der betroffenen CDU, wenn das Hessische Justizministerium allein über die Herausgabe der Akten entscheidet – selbst wenn es dazu einen Sachverständigen einschaltet. Wegen des Selbstinformationsrechts des Untersuchungsausschusses, das hier gegen Art. 21 I GG streite sei daher im sog. Vorsitzendenverfahren praktische Konkordanz zwischen den Interessen herzustellen.

Die Beiladung der von den Inhalten der Ermittlungsakten betroffenen CDU lehnte das **OLG Frankfurt a.M.**⁶⁸ zu Recht ab, weil das EGGVG eine solche nicht vorsieht.

Im Rahmen dieses Verfahrens stellte das **OLG Frankfurt a.M.**⁶⁹ auch klar, dass für derartige Herausgabeverlangen von Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaften das Verfahren nach § 23 EGGVG einschlägig ist. Dies wurde im weiteren vom **BGH**⁷⁰ bestätigt.

Im Rahmen der kommunalen Bürgervertretungen hat der **VGH München**⁷¹ entschieden, dass es keinen wichtigen Grund für die Ablösung des Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses darstellt, wenn dieser der selben Partei angehört wie der Erste Bürgermeister, selbst wenn das Gesetz grundsätzlich von einer Besetzung durch das Mitglied einer anderen Partei ausgeht. Als Begründung führt das Gericht an, dass es in den kommunalen Gebietsvertretungen keine Regierung und Opposition gibt, die Mitgliedschaft in Parteien mithin nachrangig ist.

Das **OVG Magdeburg**⁷² entschied, dass die Beschäftigung von Fraktionsassistenten auch bei kommunalen Vertretungskörperschaften zulässig sei, diese müssten allerdings der Fraktion und nicht der Partei dienen. Die Kommunalaufsicht dürfe den Einsatz solcher Assistenten nicht allein deshalb beanstanden, weil sie eine verdeckte Parteienfinanzierung befürchtet.

Thilo Streit

6. Wahlrecht

Das **BVerfG**⁷³ hatte sich mit der Frage der Verfassungsmäßigkeit des Neuzuschnitts von Wahlkreisen auseinander zu setzen. Dabei verneinte es eine Klagebefugnis der antragstellenden Parteiuntergliederungen, da diese nicht selbst die Kandidatenaufstellung trügen, auch sei die Selbstorganisationsfreiheit der Parteien nicht durch den Wahlkreischnitt beeinträchtigt. Auch seien durch ein Übergewicht der nun zum Wahlkreis hinzugetretenen ländlichen Gebiete keine ungünstigeren Zustände für die Kommunikation zwischen den Parteimitgliedern als in anderen ländlichen Wahlkreisen gegeben.

Im Rahmen einer Verfassungsbeschwerde von Bürgern aus dem selben Wahlkreis hielt das **BVerfG**⁷⁴ an seiner bisherigen Rechtsprechung fest. Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers sei im Rahmen der von der Verfassung vorgegebenen und in § 3 I WahlG kodifizierten Grundsätze nicht überschritten worden. Ebenso wenig sei das Demokratieprinzip verletzt, da ausreichende Kommunikation zwischen den Bewohnern des Wahlkreises gewährleistet sei.⁷⁵

Die Gültigkeit des Hessischen Wahlprüfungsgesetzes und die Auslegung der Begrifflichkeit von „gegen die guten Sitten verstoßende Handlungen, die das Wahlergebnis beeinflussen, beschäftigte

⁶⁸ Beschluss vom 10.10.2000 – 3 VAs 48/00 – in: NStZ-RR 2001, 46 f.

⁶⁹ Beschluss vom 24.10.2000 – 3 VAs 48/00 – in: NStZ-RR 2001, 44 ff.

⁷⁰ Beschluss vom 12.01.2001 – 2 Ars 355/00 – in: NJW 2001, 1077 f. = NStZ 2001, 389 ff. mit Anmerkung *O. Katholnigg*.

⁷¹ Beschluss vom 23.08.2000 – 4 ZB 99.3294 – in: BayVBl 2001, 53 f.

⁷² Urteil vom 11.01.2001 – 2 L 88/00 – in: JMBl ST 2001, 84 ff.

⁷³ BVerfG, Beschluss vom 22.05.2001 – 2 BvE 1-3/99 – in: NJW 2002, 70 f. = DVBl. 2001, 1665 ff. = BayVBl 2002, 17 f.

⁷⁴ BVerfG (4. Kammer des Zweiten Senats), Beschluss vom 18.07.2001 – 2 BvR 1252-57/99 – in: NJW 2002, 71 f.

⁷⁵ Mit Verweis auf ein Urteil des U.S. Supreme Court: *Shaw v. Reno*, 509 U.S. 630.

das **BVerfG**,⁷⁶ nachdem das Hessische Wahlprüfungsgericht die Verwendung verschleierte Vermögens durch die CDU zunächst als ein solches Handeln eingestuft hatte. Im Rahmen seiner Entscheidung erklärte das BVerfG diese Definition eines materiellen Wahlfehlers einerseits als verfassungskonform, legte ihm andererseits eine eigenen Definition zugrunde. Danach sei eine solche sittenwidrige, das Wahlergebnis beeinflussende Handlung durch private Dritte, einschließlich Parteien und einzelnen Kandidaten, dann gegeben, wenn diese mit Mitteln des Zwangs oder des Drucks oder wenn in ähnlich schwerwiegender Art und Weise auf die Wählerwillensbildung eingewirkt worden ist. Diese Auslegung sei geboten, weil die Arbeitsmöglichkeit des Parlaments und sein Bestand besonderen Schutz genössen. Dabei äußerte sich das BVerfG nicht dazu, inwieweit das Verhalten der Hessischen CDU diese Qualifikation erfüllte. An der Entscheidung ist insoweit Kritik zu üben, als sie sich nur unzureichend mit der Autonomie der Bundesstaaten in Fragen ihrer Staatsorganisation auseinandersetzt und aus Art. 28 I 1 GG allzu weit gehende Homogenitätsanforderungen an das Wahlprüfungsverfahren stellt, letztlich im Rahmen der widerstreitenden Interessen des Parlamentsbestandes und einer möglichst weitgehenden Erfüllung des ungestörten Wählerwillens ersterem den Vorrang einräumt und dies als von Art. 28 I 1 umfasst ansieht.

Im Rahmen der selben Entscheidung hatte das BVerfG auch die Frage zu beantworten, inwiefern das Hessische Wahlprüfungsgericht, zusammengesetzt aus OLG- und VGH-Präsidenten, sowie drei Abgeordneten Gerichtsqualität hat. In Abkehr von seiner bisherigen Rechtsprechung⁷⁷ verneinte das BVerfG die Gerichtseigenschaft des Wahlprüfungsgerichts. Dabei stützte sich das BVerfG auf die Argumentation, dass das Wahlprüfungsgericht nicht ausschließlich aus unabhängigen Richtern zusammengestellt sei. Deshalb verneinte es neben der Gerichtseigenschaft die Rechtskraft von Entscheidungen des Wahlprüfungsgerichts und eröffnete den Gang zum Hessischen Staatsgerichtshof. Auch hier leidet die Entscheidung des BVerfG unter Mängeln: Zunächst schließt es darauf, dass funktional die Ungültigkeit einer Wahl rechtskräf-

tig nur von einem Gericht festgestellt werden dürfe. Mangels Gültigkeit des Art. 19 IV GG bedient es sich dazu einer Konstruktion über Art. 92 GG und schließt eben daraus, dass für solche Entscheidungen nur Gerichte i.S. von echten Gerichten zuständig sein dürften, bleibt aber letztlich die Erklärung desselben schuldig und erhöht die Anforderungen an Wahlprüfungsorgane erheblich.

Der **Hessische StGH**⁷⁸ hatte bereits zuvor die Gerichtseigenschaft des Wahlprüfungsgerichts verneint und sich der Überprüfung der Entscheidungen desselben bemächtigt.

In Folge der Entscheidung des BVerfG entschied das **Hessische Wahlprüfungsgericht**,⁷⁹ dass der Einsatz verschleierte Parteivermögens zur Wahlkampffinanzierung keinen Sittenverstoß i.S.d. Interpretation des BVerfG darstelle, wohl aber einen Sittenverstoß in Analogie zu § 242 BGB. Es verneinte die Beeinflussung des Wählerwillens. Auch an dieser Einschätzung bestehen Zweifel, wenn man das Einreichen eines korrekten Rechenschaftsberichts als Grundlage eines fairen Wettbewerbs zwischen den Parteien sieht. Wettbewerbsverzerrungen haben jedoch stets erheblichen Einfluss auf die Bildung des Wählerwillens.

Diese Entscheidung wurde vom **Hessischen StGH**⁸⁰ bestätigt. Zwar sah das Gericht einen Verfassungsverstoß seitens der CDU durch Einreichen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts, jedoch komme ein solcher Verstoß nicht den strafbewehrten Wahlrechtsverstößen gleich. Mit der Frage einer tatsächlichen Beeinflussung der Wählerentscheidung durch Verletzung interparteilichen Wettbewerbsrechts setzt sich auch diese Entscheidung nicht auseinander. Der StGH erkannte in seiner Entscheidung allerdings an, dass Parteien vor dem StGH eine Antragsfähigkeit im Rahmen der Grundrechtsklage hätten, die der Verfassungsbeschwerde gleichkommt. Im Rahmen der dem Organstreitverfahren entsprechenden Verfassungsstreitigkeit nach § 42 StGHG sind Parteien nicht antragsfähig.

⁷⁶ Urteil vom 08.02.2001 – 2 BvF 1/00 – in: BVerfGE 103, 111 ff.

⁷⁷ BVerfGE 34, 81 (93).

⁷⁸ Beschluss vom 09.08.2000 – P.St. 1547 – in: NJW 2000, 2891 ff.

⁷⁹ Beschluss vom 23.01.2001 – 104/2-1999 – in: NJW 2001, 1054 ff. = NVwZ 2001, 556.

⁸⁰ Urteil vom 13.02.2002 – P.St. 1633 – in: NVwZ 2002, 468 ff. = NJW 2002, 1710.

Das **BVerfG**⁸¹ sah den Antrag einer Partei, die sich gegen die Fünf-Prozent-Hürde im Kommunalwahlrecht bzw. deren Nichtüberprüfung durch den Gesetzgeber wandte als verfristet an. Wahlgesetze könnten im Rahmen der Fristen nur nach deren Verkündung und nicht nach ihrer erstmaligen Anwendung angegriffen werden. Die Parteien seien ab Verkündung betroffen. Das **BVerfG** äußerte sich insoweit nicht zu der Frage, inwieweit gesetzgeberisches Unterlassen zulässiger Antragsgegenstand eines Organstreits sein kann.

Dies tat jedoch das **VerfG Mecklenburg-Vorpommern**.⁸² Es hielt das Unterlassen einer Überprüfung der Fünf-Prozent-Klausel in Übereinstimmung mit anderen Landesverfassungsgerichten⁸³ für einen zulässigen Streitgegenstand. Auch sah das Gericht die Chancengleichheit der Parteien mangels Überprüfung nach Änderung des Aufgabenzuschnitts der Kommunalvertretungen als verletzt an.

Der **VGH Mannheim**⁸⁴ sah es nicht als erforderlich an, dass für das gleichzeitige Ausrichten von Wahlen und Bürgerentscheiden eine besondere gesetzliche Grundlage vonnöten ist wie für das gleichzeitige Durchführen von Wahlen zu verschiedenen Vertretungskörperschaften. Die Chancengleichheit der Parteien sei durch die Gleichzeitigkeit von Bürgerentscheid und Wahl nicht ernsthaft betroffen, was bei gleichzeitigen Wahlen zu verschiedenen Ebenen der Fall sein könne, weshalb bei Wahlen zumindest ein Vorbehalt des Gesetzes, wenn nicht ein Verbot des Zusammenlegens gelte. Bei gleichzeitigen Bürgerentscheiden geht es jedoch nicht um Personenauswahl, weshalb eine völlig andere Lage als bei gleichzeitiger Personenauswahl zu verschiedenen Ebenen gegeben sei.

Das **VG Karlsruhe**⁸⁵ entschied, dass die Erteilung von Gruppenauskünften der Meldebehörden

an Parteien im Ermessen der Meldebehörde stehe, es aber keinen grundsätzlichen Anspruch der Parteien auf Erteilung gäbe. Im konkreten Falle jedoch hatte die Behörde Ermessensfehler begangen. Einerseits war sie davon ausgegangen, dass sie bei Erteilung ihre parteipolitische Neutralitätspflicht verletze, was wegen der ausdrücklichen Möglichkeit der Erteilung solcher Auskünfte an die Parteien, die solches beantragen, im Meldegesetz fehlerhaft war. Auch die Einstellung des Schutzes der betroffenen Bürger auf informationelle Selbstbestimmung ins Ermessen war nach Ansicht des Gerichts fehlerhaft, da den Bürgern vom Gesetz ein Widerspruchsrecht eingeräumt wird. Über einen weiteren eventuellen Ermessensfehler, die Einstellung von Bedenken, unliebsame Parteien könnten wegen der Gleichbehandlung dann auch solche Anträge mit Erfolg stellen, hat das Gericht nicht entschieden, es sah sich hierzu nicht veranlasst, da ja ohnehin die Rechtswidrigkeit bereits festzustellen war.

Thilo Streit

7. Parteiverbotsverfahren

Das **BVerfG** musste sich in einer ganzen Serie von Entscheidungen mit dem Verbotsverfahren gegenüber der NPD auseinandersetzen. So lehnte es bereits vor der Eröffnung des Verfahrens einen Eilantrag der NPD, Akteneinsicht bei Bundesregierung und Bundesrat bezüglich der Akten, die der Vorbereitung des Verbotsantrags dienen, zu erlangen. Es fehle vor der Einleitung des Verfahrens an einer Rechtsgrundlage. Art. 21 I GG gewähre den Parteien kein Beteiligungsrecht bei der Vorbereitung von Verbotsverfahren nach Art. 21 II 2 GG.⁸⁶

Nachdem im Rahmen eines Strafverfahrens gegen den Prozessbevollmächtigten der NPD in dessen Privatwohnung, seiner Anwaltskanzlei sowie in seinem Arbeitszimmer in der Parteizentrale Daten, Datenträger und Unterlagen beschlagnahmt worden waren, ordnete das **BVerfG**⁸⁷ einstweilen an, dass die Datenträger, Daten und Unterlagen zur

⁸¹ Beschluss vom 08.03.2001 – 2 BvK 1/97 – in: BVerfGE 103, 164 ff.

⁸² Urteil vom 14.12.2000 – LVerfG 4/99 – in: LKV 2001, 270 ff. = NVwZ 2001, 799.

⁸³ S. etwa. VerfGH NRW DVBl. 1999, 1271 ff.

⁸⁴ Beschluss vom 08.03.2001 – 1 S 531/01 – in: NVwZ-RR 2001, 681 = DVBl. 2001, 1278 ff. = VBIBW 2001, 310 f.

⁸⁵ Urteil vom 11.10.2000 – 7 K 3235 – in: NVwZ-RR 2001, 282 ff.

⁸⁶ BVerfGE 103, 41 ff., Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 23.01.2001 – 2 BvQ 42/00.

⁸⁷ Beschluss vom 07.03.2001 – 2 BvB 1/01 etc. – in: EuGRZ 2001, 336 ff. Der Beschluss wurde mit Beschluss vom 04.12.2001 – 2 BvB 1/01 etc. – (unveröffentlicht), wiederholt.

Gewährleistung eines fairen Parteiverbotsverfahrens unverzüglich an den Prozessbevollmächtigten zurückzuführen sind, dass allerdings zur Sicherung des staatlichen Strafanspruchs Kopien zu erstellen und zu versiegeln sind. Eine Nichtrückgabe trüge die Gefahr der Undurchführbarkeit des Verbotsverfahrens in sich.

Im Rahmen des dann eingeleiteten Verfahrens verdeutlichte das **BVerfG**,⁸⁸ dass das Gemeinschaftsrecht keine Anhaltspunkte zu der Frage enthält, ob und unter welchen Voraussetzungen eine Partei verboten werden kann, sondern, dass dies Sache der Mitgliedsstaaten ist, weshalb eine Vorlage zum EuGH ausgeschlossen sei. Die allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts wie etwa der Rechtsstaatlichkeit begründeten hier keine vorlagefähige Frage. Konsequenterweise lehnte das Gericht eine Vorlage ab.

Nach dem Bekanntwerden der Zusammenarbeit der Verfassungsschutzbehörden mit bestimmten Funktionären und Mitgliedern der NPD, auf deren Aussagen wohl wesentliche Argumentationen der Antragsteller beruhten, sah das **BVerfG** sich gezwungen, die Termine zur mündlichen Verhandlung aufzuheben.⁸⁹

Thilo Streit

⁸⁸ Beschluss vom 22.11.2001 – 2 BvB 1/01 etc. – in: EuGRZ 2001, 669 f. = DVBl. 2002, 192 f. = NJW 2002, 885.

⁸⁹ Beschluss vom 22.01.2002 – 2 BvB 1/01 etc. – in: EuGRZ 2002, 304 = NJW 2002, 1187. Zu dieser Problematik s. schon *M. Morlok*, Parteiverbot als Verfassungsschutz – ein unauflösbarer Widerspruch?, in: NJW 2001, 2931 (2938 f., 2940 f.).

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

OVG Lüneburg, Beschluß vom 19.10.2000 – 11 L 87/00 -, in: NdsRpfl 2001, S. 62-67, NdsVBl 2001, S. 68-73, DVBl 2001, S. 844 (Zur Beobachtung der Partei „Die Republikaner“ durch den Verfassungsschutz).

OLG Hamburg, Beschluß vom 05.12.2000 – 1 W 74/00 -, in: OLGR Hamburg 2001, S. 85-87 (Zur verfassungsrechtlichen Bindung bei Kündigung des für eine zugelassenen politische Partei geführten Girokontos durch ein staatlich beherrschtes Kreditinstitut).

OVG Münster, Beschluß vom 21.12.2000 – 5 A 2256/94 -, in: NWVBl 2001, S. 178-180, DVBl 2002, S. 844 (Zur Unterlassung von Veröffentlichungen im Verfassungsschutzbericht und von Beobachtungen durch den Verfassungsschutz NRW).

BVerfG, Beschluss vom 21.02.2001 – 2 BvR 201/01, nachgehend 2 BvR 1275/01 vom 14.09.2000 -, in: EuGRZ 2001, S. 333-335, NVwZ 2001, S. 669, (Nichtannahmebeschluss, mangels Substantiierung und Rechtswegerschöpfung unzulässige Verfassungsbeschwerde gegen Versagung einstweiligen Rechtsschutzes durch die Zivilgerichte hinsichtlich Kontenkündigung einer Politischen Partei),

BVerfG, Beschluss vom 05.04.2001 – 1 BvR 932/94 -, in: DVBl 2001, S. 985-988 (Zur Klärung der Frage bzgl. des postmortalen Persönlichkeitsrechts vor ehrverletzenden Meinungsäußerungen, die von einer Politischen Partei im Zuge eines Wahlkampfes abgegeben wurde).

BVerwG (Wehrdienstsenat), Beschluss vom 18.05.2001 - 2 WD 42/00 (Zur politischen Treupflicht von Soldaten).

VG Hannover, Beschluss vom 29.05.2001 – 1 A 1782/01 -, in: NVwZ 2002, S. 116, NJW 2001, S. 3354-3355, NdsRpfl 2001, S. 371-372, NdsVBl 2002, S. 83-84 (Zur Einrichtung eines Girokontos einer Politischen Partei).

OLG Dresden, Urteil vom 15.11.2001 – 7 U 1956/01, in: ZIP 2001, S. 2169-2176, NJW 2002, S. 757-760 (Zur Kündigung eines Girokontovertrages mit einer politischen Partei wegen verfassungsfeindlicher Zielrichtung).

BVerfG, Beschluss vom 08.12.2001 – 1 BvQ 49/01, in: NVwZ 2002, S. 713-714, DVBl 2002, S. 690-691, BayVBl 2002, S. 430-431 (Erlaß einer eA: Beeinträchtigung des Grundrechte aus GG Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG durch Redeverbot anlässlich einer öffentlichen Parteiveranstaltung).

BGH, Beschluss vom 07.02.2002 – 3 StR 446/01, in: NJ 2002, S. 437 (Verunglimpfung des Staates durch Äußerungen von NPD Mitgliedern während des Wahlkampfes).

BFH, Urteil vom 06.03.2002 – XI R 51/00, in: BFH/NV 2002, S. 1080-1081, DstRE 2002, S. 947 (tarifbegünstigte Entschädigung bei Auflösung eines Arbeitsverhältnisses wegen Übernahme eines Regierungsamtes – Ruhegelder i.S. des § 19 Abs. 1 Nr. 2 EstG).

2. Chancengleichheit

OVG Lüneburg, Beschluss vom 13.10.2000 – 12 M 4000/00 -, in: NdsVBl 2001, S. 43-44 (Sondernutzung – Informationsstand einer Partei zur politischen Werbung).

VGH München, Beschluß vom 14.11.2000 – 8 C 00.3185 -, in: BayVBl 2001, S. 603-604, JurBüro 2001, S. 420-421, AGS 2002, S. 10-11 (Streitwert bei Sondernutzungserlaubnis für Informationsstand einer Partei).

OVG Münster, Beschluss vom 25.01.2001 – 5 B 115/01 -, in: DVBl 2001, S. 584-585 (Zum Verbot eines Fackelaufzuges der NPD).

VG Saarlouis, Beschluss vom 12.02.2001 – 2 F 14/01 -, in: ZfSch 2001, S. 339-340 (Sondernutzungserlaubnis für Werbetafel einer politischen Partei).

VG Frankfurt, Beschluss vom 27.02.2001 – 7 G 601/01 (Wahlwerbung; Zur Zuteilung von Plakatflächen).

VGH Mannheim, Beschluss vom 08.03.2001 – 1 S 531/01 -, in: ESVGH 51, S. 189 (Zur Zusammenlegung von Entscheidung über Bürgerentscheid und Landtagswahl).

OVG Bautzen, Beschluss vom 12.04.2001 – 3 BS 10/01 -, in: NVwZ 2002, S. 615-616, SächsVBl 2001, S. 244-246, DÖV 2002, S. 528-529 (Zur Überlassung einer kommunalen Einrichtung an eine politische Partei).

OVG Münster, Beschluss vom 30.04.2001 – 5 B 585/01 -, in: NJW 2001, S. 2114-2115, DVBl 2001, S. 1160, Besprechung des Urteils: Sachs, JuS 2001, S. 1118-1119, (Zum Demonstrationsverbot der NPD).

BVerfG, Beschluss vom 01.05.2001 – 1 BvQ 22/01 -, in: NVwZ 2001, S. 907 (Zum Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen eine Verbotsverfügung für eine von der NPD angemeldeten Demonstration).

OVG Münster, Beschluss vom 10.08.2001 - 5 B 1072/01, in: DVBl 2001, S. 1625-1626 (Zum Verbot einer angemeldeten Neonazi Demonstration der Sauerländer Aktionsfront).

KG Berlin, Urteil vom 21.09.2001 – 9 U 1066/00, in: NJW 2002, S.379-381, KGR Berlin 2002, 186-188, DSB 2002, Nr. 3, 21 (Zum Unterlassungsanspruch gegenüber unerwünschter Werbung politischer Parteien).

BVerfG, Beschluss vom 10.12.2001 – 2 BvR 408/01, in: NVwZ 2002, S. 467, DVBl 2002, S. 409, BayVBl 2002, S. 271-272, NJW 2002, S. 2025 (Nichtannahmebeschluss: zum Schutzbereich der Parteifreiheit bei Plakatwerbung einer politischen Partei).

BVerfG, Beschluss vom 01.08.2002 – 2 BvR 2135/01, in: NJW, 2002 S. 2938-2939 (Zur Briefkastenwerbung politischer Parteien).

3. Parteienfinanzierung

VG Berlin, Urteil vom 31.01.2001 – 2 A 25.00 -, in: NVwZ 2001, S. 707, NJW 2001, S. 1367-1372 (Zum Verlust des Anspruchs auf Finanzierung bei Verletzung der Rechenschaftspflicht).

BVerfG, Urteil vom 06.12.2001 – 2 BvE 3/94 -, in: NVwZ 2002, S. 845-847, DVBl 2002, S. 608-611, DÖV 2002, S. 613-615 (Zur Nichtberücksichtigung ehrenamtlicher Leistungen von Parteimitgliedern im Recht der staatlichen Parteienfinanzierung).

LG Wiesbaden, Beschluss vom 25.03.2002 – 6 Js 3204/00-16 KLS -, in: NJW 2002, S. 1510-1514 (Nichtzulassung der Anklage im Hessischen parteispendenverfahren mangels Nachweises einer Untreue durch Geldtransfer ins Ausland bzw. wegen Eintritts der Verjährung).

BFH, Beschluss vom 02.06.2002 – XI B 205/01 (Zur Verfassungsmäßigkeit des § 34g EStG).

BVerfG, Beschluss vom 11.06.2002 – 2 BvQ 27/02 (Zur Unzulässigkeit des Antrags einer politischen Partei auf Erlass einer eA bzgl. Auszahlung einer Abschlagszahlung auf die staatliche Parteienfinanzierung).

OVG Berlin, Beschluss vom 12.06.2002 – 3 B 2.01 -, in: NJW 2002, S. 2896 ff. (Zur Bewilligung staatlicher Mittel an eine politische Partei).

BVerwG, Beschluss vom 04.02.2003 – 63 68/02 (Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision).

4. Parteien und Medien

LG Mainz, Beschluß vom 09.11.2000 – 1 O 386/00 -, in: NJW 2001, S. 761-762, AfP 2001, S. 157-159, ZUM-RD 2001, S. 207-209 (Zum Unterlassungsanspruch gegen Ausstrahlung eines Fernsehberichts über Kontenkündigung gegenüber NPD).

OLG Wien, Beschluss vom 09.03.2001 – 24 Bs 56/01 -, in: Medien und Recht 2001, S. 78-79 (Medienrecht in Österreich: Grenzen der Meinungsfreiheit bei einprägsamen deftigen Formulierungen).

VGH Mannheim, Beschluss vom 22.03.2001 - 1 S 692/01 -, in: NVwZ-RR 2001, S. 622-623, ZUM-RD 2001, S. 414-415, AfP 2001, S. 433-434, DVBl 2001, S. 1548, DÖV 2002, S. 582, VR 2002, S. 249 (Zur Ausstrahlung von Wahlwerbespots).

OGH Wien, Beschluss vom 05.07.2001 – 6 Ob 149/01g -, in: Medien und Recht 2001, S. 370-371 (Zur Persönlichkeitsrechtsverletzung in einer Zeitungsanzeige einer politischen Partei in Österreich).

OGH Wien, Beschluss vom 12.09.2001 – 4 Ob 194/01k -, in: Medien und Recht 2002, S. 30-31 (Österreich: Durch Meinungsfreiheit gedeckte Urheberrechtsverletzung; Verbreitung parodistischer e-mails im Internet während des Wahlkampfes als freie Werknutzung).

OVG Hamburg, Beschluss vom 18.09.2001 – 1 Bs 307/01 -, in: JuS 2002, S. 610 (Zum Ausschluß eines Kandidaten einer politischen Partei von Wahlsendungen).

OGH Wien, Beschluss vom 29.11.2001 – 6 Ob 270/01a-, in: Medien und Recht 2002, S. 26-29 (Österreich: Stimmenimitierung als Persönlichkeitsrechtsverletzung).

BVerfG, Beschluss vom 30.08.2002 – 2 BvR 1332/02 -, in: NJW 2002, S. 2939-2940 (Zum TV Duell der Kanzlerkandidaten).

5. Parteien und Parlamentsrecht

VGH München, Beschluss vom 23.08.2000 – 4 ZB 99.3294 -, in: VwRR BY 2000, S. 364-365, BayVBl, 53-54 (Zur Ablösung und Neubestellung des Vorsitzenden des Rechnungsprüfungsausschusses).

OLG Frankfurt a.M., Beschluß vom 10.10.2000 – 3Vas 48/00-, in: NStZ-RR 2001, 46 ff.

OLG Frankfurt, Beschluss vom 24.10.2000 – 3 VAs 48/00 , nachgehend: BGH vom 12.01.2001-, in: NStZ-RR, S. 44-46 (Zum Rechtsweg bei Ablehnung der Herausgabe von Strafakten an den Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages im Rahmen der hessischen „CDU-Spendenaffäre“).

OVG Magdeburg, Beschluss vom 11.01.2001 – 2 L 88/00 -, in: JMBI 2001, S. 84-89 (Zur Beschäftigung eines Fraktionsassistenten in kommunalen Vertretungskörperschaften).

BGH, Beschluß vom 12.01.2001- 2 Ars 355/00-, in: NJW 2002, 1077 ff.= NStZ 2001, 389 ff. mit Anmerkung *O. Katholnigg*.

OLG Frankfurt, Beschluss vom 19.03. 2001 – 3 VAs 48/00 -, in: NJW 2001, S. 2340-2343 (Zu den Grundsätzen für die Herausgabe von strafrechtlichen Ermittlungsakten an einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss).

BVerfG, Urteil vom 08.04.2002 – 2 BvE 2/01 -, in: EuGRZ 2002, S. 185-196, DVBl 2002, S. 773-778, NJW 2002, S. 1936-1940, NJ 2002, S. 417 (Parteispendenuntersuchungsausschuss: Ablehnung von Beweisanträgen der Ausschussminderheit ohne ausreichende Rechtfertigung und Nichtvollzug bereits beschlossener Beweisanträge verletzt Minderheitsrechte aus Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG).

6. Wahlrecht

VG Karlsruhe, Beschluss vom 11.10.2000 – 7 K 3235/99 -, in: NVwZ-RR 2001, S. 282-284 (Wahl – Erteilung einer melderechtlichen Gruppenauskunft).

Verfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 14.12.2000 – LverfG 4/99 -, in: NVwZ 2001, S. 799 (Pflicht zur Überprüfung der 5%-Sperrklausel für Kommunalwahlen).

Wahlprüfungsgericht beim Hessischen Landtag, Beschluss vom 23.02.2001 – 104/2-1999 -, in: NVwZ 2001, S. 556 (Zum Vorliegen einer sittenwidrigen Wahlbeeinflussung).

VG Gießen, Beschluss vom 27.02.2001 – 8 G 335/01 -, in: HessVGRspr 2002, S. 7-8 (Zur Wahlwerbung von Parteien; Aufstellen von Plakaten; Vereinbarung einer Selbstbeschränkung).

BVerfG, Beschluss vom 08.03.2001 – 2 BvK 1/97 -, in: BverfGE 103, S. 164-172 (Zur 5 vH - Sperrklausel im Gemeinde- und Kreiswahlgesetz Schleswig-Holstein).

BVerfG, Urteil vom 22.05.2001 – 2 BvE 1/99 -, in: NVwZ 2002, S. 70-71 (Zur Verletzung von Rechten politischer Parteien durch die Wahlkreiseinteilung).

BVerfG, Beschluss vom 18.07.2001 – 2 BvR 1252/99 -, in: NVwZ 2002, S. 71-72, BayVBl 2002, S. 18-19 (Zur Frage, ob die geänderte Wahlkreiseinteilung in der Stadt Krefeld das passive Wahlrecht, den Grundsatz der Wahlgleichheit und das Demokratieprinzip verletzt).

StGH Wiesbaden, Urteil vom 13.02.2002 – P.St. 1633 -, in: NVwZ 2002, S. 468-470, NJW 2002, S. 1710 (Zur Frage, ob die Mitfinanzierung des Landtagswahlkampfes durch den CDU-Landesverband aus nicht im Rechenschaftsbericht 1997 deklarierten Auslandsvermögen den Wahlfehlertatbestand der sittenwidrigen Wahlbeeinflussung verwirklicht).

7. Parteiverbotsverfahren

BVerfG, Beschluss vom 23.01.2001 – BvQ 42/00 (Zur Ablehnung eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, ihr Akteneinsicht und Anhörung im Parteiverbotsverfahren zu gewähren).

BVerfG, Beschluss vom 03.07.2001 – 2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01 -, in: DVBl 2001, S. 1350-1351, NJW 2001, S. 2957, EuGRZ 2001, S. 336-338 (Zur Verbindung von Verfahren: Parteiverbotsantrag gegen die NPD).

BVerfG, Beschluss vom 01.10.2001 – 2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01 (Beschluss zur Durchführung der Verhandlung zum NPD Verbotsantrag).

BVerfG, Beschluss vom 22.11.2001 - 2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01 -, in: EuGRZ 2001, S. 669-670, DVBl 2002, S. 192-193, NJW 2002, S. 885, EuR 2002, S. 236-239, NJ 2002, S. 251, Entscheidungsbesprechungen: Stentzel, NJ 2002, S. 252-253, Mayer, EuR 2002, S. 239-257 (Zur Unbegründetheit des Antrags der NPD, das Parteiverbotsverfahren auszusetzen und dem EuGH zur Vorabentscheidung vorzulegen).

BVerfG, Beschluss vom 04.12.2001 - 2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01 (Wiederholung der eA, die bei der Durchsichtung in der Kanzlei und in der Wohnung des Bevollmächtigten der NPD im Parteiverbotsverfahren sichergestellten Unterlagen unverzüglich zurückzugeben).

BVerfG, Beschluss vom 22.01.2002 - 2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01, in: NJW 2002, S. 1187, EuGRZ, 2002, S. 304, ZAP Aktuell 2002, S. 134-135, Entscheidungsbesprechung: Ipsen, NJW 2002, S. 866-868 (Aufhebung der Termine zur mündlichen Verhandlung im NPD Verbotsverfahren).

BVerfG, Beschluss vom 11.06.2002 - 2 BvB 1/01, 2 BvB 2/01, 2 BvB 3/01 (Erneute Wiederholung der eA, die bei der Durchsichtung in der Kanzlei und in der Wohnung des Bevollmächtigten der NPD im Parteiverbotsverfahren sichergestellten Unterlagen unverzüglich zurückzugeben).

Neuerscheinungen zum Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 10 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“ (S. 137 ff.) aufgeführte Übersicht an. Auch hier handelt es sich um eine Auswahlbibliographie, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben will. Im wesentlichen wurden Publikationen der Jahre 2001/2002 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Alemann, Ulrich von: Parteien in der Mediendemokratie, Wiesbaden 2002.

Amesberger, Helga: Rechtsextreme Parteien- eine mögliche Heimat für Frauen, Stuttgart 2002.

Arnim, Hans Herbert von: Politik Macht Geld – Das Schwarzgeld der Politiker–weißgewaschen, München 2001.

Arnim, Hans Herbert von: Wer kümmert sich um das Gemeinwohl? - Auflösung der politischen Verantwortung im Parteienstaat, in: ZRP 2002, S. 223 ff.

Arnim, Hans Herbert von: Wählen wir unsere Abgeordneten unmittelbar? in: JZ 2002, S. 578-588.

Arnim, Hans Herbert von: Die neue Parteienfinanzierung, in: DVB1 2002 Nr 16, S. 1065-1078.

Arnim, Hans Herbert von: Reform der Parteiendemokratie, Berlin 2003.

Bäcker, Alexandra: Parteienfinanzierung ohne Kontrolle, in: NVwZ 2000, S. 284-287.

Beyme, Klaus von: Parteien im Wandel, Wiesbaden 2000.

Blasche, Sebastian: Der Parteibegriff, in: VR 2001, S. 407-415.

Boemke, Burkhard: Kontenündigung als Sittenverstoß, in: JuS 2001, S. 444 ff.

Boll, Bernard: Parteien und Parteimitglieder in der Region - Sozialprofil, Einstellungen, innerparteiliches Leben und Wahlentscheidungen in einem ostdeutschen Bundesland, das Beispiel Sachsen-Anhalt -, Wiesbaden 2001.

Böse, Martin: Die „Sanktionen“ des Parteiengesetzes, in: SächsVBl. Heft 3/2001, S. 58-60.

Braml, Josef: From Softball to Hardball? Die Reform der Wahlkampffinanzierung in den USA. Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit (Hrsg.). Berlin 2002.

Brändle, Michael: Strategien der Förderung politischer Parteien, Bern 2002.

Brocker, Lars: Briefkastenwerbung politischer Parteien - Die „Befreiung des Zivilrechts vom verfassungsrechtlichen Denken“?, in: NJW 2002, S. 2072-2074.

Bundespräsidialamt (Hrsg.): Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung: Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung, Baden-Baden 2001.

Bundestag/Deutschland (Hrsg.): Parteispenden. Bericht des 1. Untersuchungsausschusses. Berlin 2002.

Buschmann, Marco: Handeln als Millionär oder Funktionär?, in: ZRP 2003, S. 133-136.

Depenheuer, Otto: Politik und Geld: Unzeitgemäße Betrachtungen zur Parteienfinanzierung, Köln 2001.

Depenheuer, Otto (Hrsg.): Nomos und Ethos. Hommage an Josef Isensee zum 65. Geburtstag von seinen Schülern. Berlin 2002.

Detterbeck, Klaus: Der Wandel politischer Parteien in Westeuropa- Eine vergleichende Untersuchung von Organisationsstrukturen, politischer Rolle und Wettbewerbsverhalten von Großparteien in Dänemark, Großbritannien und der Schweiz, 1960-1999. Diss, 2002.

- Droste, Daniel*: Politische Kultur und politische Parteien in der Russischen Föderation -Zur Analyse und Entwicklung des postkommunistischen Parteienpluralismus. Diss. -, Bochum 2001.
- Dübbbers, Robert*: Ad-hoc-Rechenschaftspflicht für Spenden an politische Parteien, in: ZRP 2000, S. 481-483.
- Emminghaus, Christoph*: Politische Parteien im Demokratisierungsprozeß - Struktur und Funktion afrikanischer Parteiensysteme -, Stuttgart 2002.
- Fleischer, Holger*: Unternehmensspenden und Leitungsermessen des Vorstandes im Aktienrecht, in: AG 2001, S. 171-181.
- Fontaine, Carsten*: Wahlsystem und Oligarchisierung in Deutschland. Eine empirische Studie zur Frage der Auswirkungen des bundesdeutschen Wahlsystems im Hinblick auf die Bildung und Erhaltung von parteiinternen Oligarchien anhand der Bundestagswahl 1998, Diss.2001.
- Gabriel, Oscar W.*: Parteien, Parteieliten und Mitglieder in der Großstadt, Stuttgart 2002.
- Gabriel, Oscar W./Niedermeyer, Oskar/Stöss, Richard*: Parteiendemokratie in Deutschland (Schriftenreihe). Bonn 2001.
- Gallus, Alexander*: Die Neutralisten, Düsseldorf 2001.
- Gerstgarbe, Guido*: Reichstagswahlen und Parteien im Wahlkreis Kassel 4 (Eschwege-Schmalkalden- Witzenhäuser) im Kaiserreich- Eine historisch-analytische Längsschnittstudie, Teckum-Verlag 2002.
- Grande, Edgar*: Parteiensystem und Föderalismus. Institutionelle Strukturmuster und politische Dynamiken im internationalen Vergleich, in: Föderalismus (Politische Vierteljahresschrift: Sonderheft 32). Wiesbaden 2002, S. 179-212.
- Groh, Kathrin*: Der NPD-Verbotsantrag - eine Reanimation der streitbaren Demokratie?, in: ZRP 2000, S. 500-505.
- Hartenstein, Wolfgang/Müller-Hilmer, Rita*: Die Bundestagswahl 2002, Neue Themen – neue Allianzen, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49-50/ 2002.
- Helfrich-Bernal*: Kolumbien: Wahlen und Parteien im Gewaltkonflikt, Frankfurt 2002.
- Hessischer Landtag (Hrsg.): Bericht der Enquetekommission „Künftige Aufgaben des Hessischen Landtags an der Wende zum 21. Jahrhundert“. Wiesbaden 2002.
- Hofer, Bernd*: Recht der anderen Parteien auf Teilnahme am TV Duell Schröder/Stoiber, in: NVwZ 2002, S. 695-697.
- Inhetveen, Katharina*: Institutionelle Innovation in politischen Parteien-Geschlechterquoten in Deutschland und in Norwegen, Diss. Westdeutscher Verlag 2002.
- Ipsen, Jörn*: Das neue Parteienrecht - Eine kritische Bestandsaufnahme des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, in: NJW 2002, S. 1909-1916.
- Janssen, Albert*: Die Infragestellung des Verfassungsstaates - Ein Nachwort zur CDU-Spendenaffäre und den zeitgleichen Affären der nordrhein-westfälischen und der niedersächsischen Landesregierung, in: Verw 35, S. 117-130 (2002).
- Kielmansegg, Peter Graf*: Mehrheiten sind nicht mehr garantiert. Der grundlegende Wandel des Parteiensystems in Deutschland, in: Frankfurter Allgemeine, 23.08.2002.
- Kießling, Andreas*: Politische Kultur und Parteien in Deutschland. Sind die Parteien reformierbar?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 10/2001, S. 29-37.
- Kind, Sandra*: Darf der Vorstand einer AG Spenden an politischen Parteien vergeben?, in: NZG 2000, S. 567ff.

- Klages, Wolfgang*: Politik ohne Parteien - Die Überwindung des Parteienstaates -, Würzburg 2002.
- Kloepfer, Michael*: Politische Klasse und Ämterpatronage, in: ZBR 2001, S. 189-194.
- Kniesel, Michael*: Versammlung einer politischen Partei im Wahlkampf/Verwendung von Fahnenstangen, in: NJ 2000, S. 215.
- Koch, Thorsten*: Rechtsfolgen unzureichender Rechenschaftslegung politischer Parteien, in: AöR, 2002, S. 165-221.
- Koch, Thorsten*: Parteiverbote, Verhältnismäßigkeitsprinzip und EMRK, in: DVBl 117 (2002) Nr. 20, S. 1388-1393.
- Koch, Thorsten*: Neutralitätspflicht und Chancengleichheit bei Leistungen an politische Parteien, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 4/2002, S. 694-716.
- Kotzur, Markus*: Der praktische Fall - Öffentliches Recht - Parteifreund auf Abwegen, in: JuS 2001, S. 54-59.
- Kraft, Lothar*: Politische Stiftungen, in: Lexikon der Christlichen Demokratie in Deutschland, S. 622-623.
- Küstermann, Burkhard*: Die Rechtspflicht der Parteien, Diss., Osnabrück 2002.
- Ladner, Andreas/Brändle, Michael*: Die Schweizer Parteien im Wandel. Von Mitgliederparteien zu professionalisierten Wählerorganisationen, Zürich 2001.
- Lamprecht, Rolf*: Der Bundespräsident in Geiselschaft - ein Rechtsgutachten aus Karlsruhe hätte ihn befreien können, in: NJW 2002, S. 2686-2688.
- Legutke, Annette*: Die Organisation der Parteien in Rußland. Diss., Wiesbaden 2001.
- Leisner, Walter*: Ungeeignete Themen für Wahlkämpfe - Zurück zum unmündigen Bürger? in: NJW 2002, S. 1699-1700.
- Lenz, Christofer*: Reformbedarf im Recht der Parteienfinanzierung, in: ZRP 2001, S. 297-302.
- Lenz, Christofer*: Das neue Parteienfinanzierungsrecht, in: NVwZ 2002, S. 769-779.
- Machnig, Mathias/Bartels, Hans-Peter*: Der rasende Tanker, Göttingen 2001.
- Masing, Johannes*: Auslegung oder Auslegungsverweigerung? Zum Parteienfinanzierungsurteil des VG Berlin -, in: NJW 2001, S. 2353-2359.
- Maurer, Hartmut*: Staatsrecht I. 2. Aufl. München 2001.
- Meyer, Thomas*: Mediokratie, Die Kolonisierung der Politik durch die Medien, Frankfurt am Main 2001.
- Michaelis, Lars Oliver*: Aufgaben, Befugnisse und Kontrolle der Ämter für Verfassungsschutz im streitbaren Parteienstaat, in: Kritische Vierteljahresschrift 2002, S.188-218.
- Morlok, Martin*: Parteiverbot als Verfassungsschutz - Ein unauflösbarer Widerspruch?, in: NJW 2001, S 2931-2942.
- Morlok, Martin*: Schutz der Verfassung durch Parteiverbot?, in: Leggewie, Claus/Meier, Horst (Hrsg.), Verbot der NPD oder Mit Rechtsradikalen leben, Frankfurt am Main 2002.
- Morlok, Martin*: Parteienfinanzierung: Mängel und Reformchancen, in: von Arnim, Hans Herbert (Hrsg.) Reform der Parteiendemokratie, Berlin 2003.
- Möstl, Markus*: Die Wahlrechtsgleichheit im Zügen der Parlamentsreform im Bund und im Freistaat Bayern, in: Archiv des öffentlichen Rechts 127 (2002) Nr. 3, S.401-426.
- Müller, Markus*: Die Christlich- Nationale Bauern- und Landvolkpartei 1928-1933, Droste, Düsseldorf 2001.

- Münch, Ingo von:* Der „Aufstand der Anständigen“, in: NJW 2001, S. 728-733.
- Myßen, Michael:* Abzug von Spenden bei der Einkommenssteuer, in: NWB Fach 3, 10979-10996 (10/2000).
- Naßmacher, Karl-Heinz (ed.):* Foundations for Democracy - Approaches to Comparative Political Finance -, Baden-Baden 2001.
- Neve, Dorothee de:* Sozialdemokratische und sozialistische Parteien in Südosteuropa-Albanien, Bulgarien und Rumänien 1989-1997, Leske & Budrich 2002.
- Niedermayer, Oskar:* Parteimitgliedschaft im Jahr 2001, in: Zparl 33, 2002, S. 361-367.
- Nullmeier, Frank/Saretzki, Thomas:* Jenseits des Regierungsalltags. Strategiefähigkeit politischer Parteien, Frankfurt 2002.
- Oldopp, Birgit:* Auf dem Weg ins Parlament - Auswahl und Wahlkampffianzierung der Kandidaten in Deutschland, Kanada und den USA, Frankfurt 2001.
- Richter, Ludwig:* Die Deutsche Volkspartei 1918-1933, Droste, Düsseldorf 2002.
- Römmele, Andrea:* Direkte Kommunikation zwischen Parteien und Wählern - Postmoderne Wahlkampftechnologien in den USA und in der BDR, Wiesbaden 2002.
- Roth, Dieter/Jung, Andreas:* Ablösung einer Regierung vertagt: Eine Analyse der Bundestagswahl 2002, Aus Politik und Zeitgeschichte, B 49-50/2002.
- Rudolph, Karsten:* Die Partei der Freiheit. Willy Brandt und die SPD. 1972-1992. Bonn 2002.
- Sander, Hilmar:* Politische Parteien im Visier des Verfassungsschutzes - Ein Beitrag zur Bestimmung der verfassungsrechtlichen Vorgaben für die nachrichtendienstliche Beobachtung politischer Parteien, dargestellt am Beispiel der Republikaner -, in: DÖV 2001, S. 328-335.
- Scherb, Armin:* Feststellung der Verfassungswidrigkeit ohne Parteiverbot. Überlegungen zu einer „flexible response“ der streitbaren Demokratie, in: Recht und Politik 38 (2002) Nr. 3, S. 173-180.
- Scheuch, Erwin:* Korruption als Teil einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung - Oder -Die Kriminogenese eines kommunalen „Klüngels“ -, in: Kriminalistik 2002, S. 79-91.
- Schabowski, Günter:* Ist die PDS in der Bundesrepublik angekommen?, in: Recht und Politik 38 (2002) Nr.3, S. 138-142.
- Schleswig-Holsteinischer Landtag:* Diäten: Landtag mahnt sachliche Diskussionen an. Reform auf das kommende Jahr verschoben. Stimmen für Verkleinerung des Parlamentes werden lauter, in: Schleswig-Holstein/Landtag: Der Landtag Schleswig-Holstein (2002) Nr. 6, S. 4.
- Schölkopf, Martin:* Politisch repräsentiert oder ausgegrenzt? Pflegebedürftige ältere Menschen und die organisierten Interessen, in: Politische Repräsentation schwacher Interessen 2000, S. 113-148 (Leske und Budrich, Opladen).
- Scholz, Rupert:* Fünfzig Jahre Bundesverfassungsgericht, in: Parl Beilage 2001, Nr 37-38, S. 6-15.
- Schreiber, Wolfgang:* Novellierung des Wahlrechts zum Deutschen Bundestag - das 15. und 16. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes vom 27.4. 2001 -, in: NVwZ 2002, S. 1-10.
- Schulte, Carl Joseph:* Für eine Parteiendemokratie statt eines Parteienstaates - Aus dem Spendenskandal lernen - Wahlgesetze überarbeiten, in: SuP 2000, S. 285-291.
- Schumann, Siegfried:* Persönlichkeitsbedingte Einstellungen zu Parteien - Der Einfluß von Persönlichkeitseigenschaften auf Einstellungen zu politischen Parteien -, München 2001.
- Schwartzberg, Margitta/Geiert, Constanze:* Grundlagen und Daten der Wahl zum 15. Deutschen Bundestag am 22. September 2002, in: Wirtschaft und Statistik 2002, Nr. 8, S. 639-659.

11. Am 26. Juni 2002 nahm Herr Prof. Dr. Ulrich v. Alemann im Berliner Reichstag an der Diskussion zum Thema „Der oder ich? Parteien, Personen, Programme in der Mediendemokratie“ teil. Es handelte sich um eine Veranstaltung der Berliner Republik und dem Westdeutschen Verlag. Gleichzeitig wurde das Buch „Parteien in der Mediendemokratie“ vorgestellt.
12. Vom 5. bis 7. Juli 2002 nahm Herr Prof. Dr. Martin Morlok in London am Workshop „On the Financing of Political Parties“ teil. Er hielt einen Länderbericht zur BRD.
13. Herr Prof. Dr. Ulrich v. Alemann nahm am 9. Juli 2002 in Düsseldorf an der Veranstaltung „Die Zukunft Europas Visionen für den Europäischen Konvent“ teil. Es handelt sich um eine Veranstaltung der Vertretung der Europäischen Kommission in Bonn in Kooperation mit der Bundeszentrale für politische Bildung. Prof. v. Alemann formulierte Thesen für sein Abschlussstatement im Rahmen der Veranstaltung.
14. Herr Prof. Dr. Ulrich v. Alemann nahm am 11. Juli 2002 in Haltern an der Podiumsdiskussion im IG BCE (Bildungszentrum) in Haltern zum Thema „Politikverdrossenheit – gehen der Demokratie die Wähler aus?“ teil.
15. Prof. Dr. Martin Morlok und Dr. Heike Merten nahmen vom 13. bis 14. Juli 2002 an der Tagung Political Parties in the 21st Century in Athen teil. Prof. Dr. Martin Morlok referierte zu folgendem Thema: „The future of political Parties“. Dr. Heike Merten referierte zum Thema „European political parties“.
16. Am 4. August 2002 nahm Prof. Dr. Ulrich v. Alemann an der Jubiläumsveranstaltung „50 Jahre Bundeszentrale für politische Bildung“ teil. Es fand eine Geburtstagstalk mit Vertretern der Jugendmedien 2002 zum Thema „Jugendpartizipation in der Mediengesellschaft“ statt. Teilnehmer waren neben Prof. v. Alemann, Klaus Farihn und Thomas Krüger.
17. Prof. Dr. Martin Morlok nahm am 10. September 2002 an einer Anhörung im Bundestag zum Thema „Änderung der Verhaltensregeln“ teil.
18. Prof. Dr. Martin Morlok nahm vom 2. bis 6. Oktober 2002 an der Staatsrechtslehrertagung in St. Gallen teil. Er hielt einen Vortrag zu dem Thema: „Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen als Gefährdungen der Verfassung?“
19. Vom 18. bis 20. Oktober 2002 nahm Prof. Dr. Martin Morlok an zwei Veranstaltungen in Straßburg teil.
 - a) Universität Straßburg: Première rencontre franco-allemande pour le droit public,
 - b) Europarat: Making democratic institutions work.
20. Prof. Dr. Ulrich v. Alemann nahm am 11. und 12. November 2002 an der Konferenz „Perspektiven der Zivilgesellschaft im heutigen Russland und Besonderheiten ihrer Entwicklung und der Bedin-

- gungen der nordkaukasischen Region“ in Rostow teil. Er hielt einen Vortrag zum Thema „Rolle und Stellung der Verbände in einer modernen Demokratie – eine kritische Würdigung der deutschen Erfahrungen“.
21. Prof. Dr. Ulrich v. Alemann nahm am 13. und 14. November 2002 an der Konferenz „Der föderative Aufbau des heutigen Russlands und Deutschlands“ in Sotschi-Chosta teil. Er referierte zum Thema „Rolle und Stellung der Verbände in einer modernen Demokratie - eine kritische Würdigung der deutschen Erfahrungen“.
 22. Bei der Stiftung der Demokratie Saarland hielt Herr Prof. Dr. Ulrich v. Alemann am 4. Dezember 2002 in Saarbrücken einen Vortrag zum Thema „Parteiensukunft“.
 23. Anlässlich der Tagung „Deutschland hat gewählt! Analysen und Konsequenzen aus der Bundestagswahl 2002“ am 5. Dezember 2002 in Bochum referierte Prof. Dr. Ulrich v. Alemann zum Thema: „Bundestagswahl 2002: Ausgang und Perspektiven“.
 24. Am 7. Dezember 2002 hielt Prof. Dr. Ulrich v. Alemann einen Vortrag im Zertifikatskurs „Gewerkschaftsmanagement“, der dgb-Akademie in Bonn. Titel des Vortrags lautete: „Gesellschaftliche Veränderungen und ihre Rückwirkungen auf die gewerkschaftliche Interessenvertretung“.
 25. Am 18. Dezember 2002 hielt Prof. Dr. Ulrich v. Alemann einen Vortrag vor der RWTH Aachen zum Thema „Bundestagswahl 2002: Ausgang und Perspektiven“.
 26. Thelse Godewerth nahm 13. und 14. Dezember 2002 an einem bi-nationalen Kongress zum Thema „Politische Parteien“ in Vassenaar / Den Haag teil.



