Inhaltsverzeichnis

Editorial ... 3

Prof. Dr. Martin Morlok, Düsseldorf

Aufsätze

Rechtspopulistische Parteien in der Bundesrepublik: Zum Scheitern verdammt? ... 4

Prof. Dr. Frank Decker, Bonn

Aktuelle Tendenzen und parteipolitische Einflüsse im italienischen Verfassungsänderungsprozess ... 20

Andrea De Petris, Rom

Bundestagsfraktion DIE LINKE.: Ein Auslaufmodell? ... 27

Privatdozent Dr. Sven Hölscheidt, Berlin

Verfassungsprozessualer Schutz der Parteiendemokratie ... 33

Ass.-Prof. Dr. Irakli Kobakhidze, Tiflis

Lag es nur an der Agenda 2010? - Zu den Problemen der SPD vor der Bundestagswahl 2005 ... 44

Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin

Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2005 ... 60

Dr. Johannes Risse, Düsseldorf

Das schweizerische Parteienregister ... 67

Dr. Patricia M. Schiess Rütimann, Zürich

Die politischen Parteien im Staatsrecht des Deutschen Kaiserreiches ... 77

Dr. Foroud Shirvani, München

Aufgespießt

Das Drei-Länder-Quorum, die Rechtsprechung und die begeisterte Literatur... 88

Dr. Thilo Streit, LL.M. (Texas), Düsseldorf

Rechtsprechung und Literatur

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung.....92

1. Grundlagen zum Parteienrecht.....92

2. Chancengleichheit.....95

3. Parteienfinanzierung..... 97

4. Parteien und Parlamentsrecht.....98

5. Wahlrecht..... 100

Rechtsprechungsübersicht..... 103

Schrifttum zu den politischen Parteien..... 105

PRuF intern

Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter.....117

Veranstaltungen des Instituts.....119

Editorial

Prof. Dr. Martin Morlok, Düsseldorf

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) freut sich, Ihnen heute Heft 13 unserer parteienwissenschaftlichen Zeitschrift vorlegen zu können. Nach den Umzügen und Umbrüchen der letzten Jahre ist es uns nun gelungen, das selbstgesteckte Ziel eines jährlichen Erscheinungsrhythmus zu gewährleisten. Das ist aber nur eines der erfreulichen Ereignisse, mit denen das Institut für Parteienrecht und Parteienforschung in diesem Jahr aufwarten kann.

2006 bringt für das Institut ein besonderes Jubiläum mit sich: Seit 15 Jahren steht das Institut für kontinuierliche, interdisziplinäre und internationale Forschung im Parteienrecht und in der politikwissenschaftlichen Betrachtung der politischen Parteien. Um dieses Jubiläum auch gebührend zu feiern, haben wir das diesjährige Symposion unter einen besonders reizvollen und aktuellen Titel gestellt: „Gemeinwohl und politische Parteien“. Programm und Anmeldeformular finden Sie auf unserer Internetseite (http://www.pruf.de) Insbesondere ist es uns gelungen, zum Jubiläum besonders hochkarätige Referentinnen und Referenten zu gewinnen.

Auch das darauf folgende Symposion ist bereits in Planung, wobei der künftige Termin statt im Herbst stets im Frühjahr sein soll. So wird im Frühjahr 2008 ein völlig neues Thema des Parteienrechts und der Parteienforschung im Mittelpunkt unserer wissenschaftlichen Anschauung stehen: „(Partei-)Politik im Zeichen des Marketing“. Damit erweitern wir den Forschungsbereich des Instituts um ein weiteres Element, das natürlich im Rahmen der Betrachtung der Parteienfinanzierung schon immer eine Rolle gespielt hat: Die Heranziehung der ökonomischen Dimension des Parteienwesens.

Besonders erfreulich wirkte sich für das Institut die im Jahre 2005 durchgeführte externe Evaluation aus. So konnte zunächst die Existenz des Instituts bis ins Jahr 2009 gesichert werden. außerdem ist es uns in der Folge gelungen, die Hochschule in Zeiten besonderer Mittelverknappung davon zu überzeugen, unseren Personalbestand ab Januar 2007 um anderthalb weitere wissenschaftliche Mitarbeiterstellen zu erweitern, deren Aufgabe insbesondere auch das Einwerben weiterer Drittmittel sein wird.

Auch in diesem Bereich hat das Institut Erfolge vorzuweisen: Seit letztem Jahr läuft nun das EUKorr-Projekt, bei dem das Institut eng mit der La Sapienza in Rom und dem Centre for European Constitutional Law in Athen zusammenwirkt. Ziel des von der EU im Rahmen des AGIS-Programmes geförderten Projekts ist die rechts- und rechtstatsachenvergleichende Erforschung politischer Korruption und ihrer Bekämpfung in den Staaten der Europäischen Union. Darüber hinaus läuft die historische Studie zur Entwicklung der Parteienfinanzierung, welche von der Gerda-Henkel-Stiftung bezuschusst wird. Weitere Projektanträge sind insbesondere für die historischen Aspekte des politischen Parteienwesens gestellt. Auch das Symposion wird dieses Jahr wieder zum größten Teil aus Drittmitteln bestritten.

Die finanzielle Zukunft des Instituts erscheint somit – zumindest personell – abgesichert. Was freilich immer noch ein wenig fehlt, sind Sachmittel – sei es für das Symposion, sei es für die Druckkosten des MIP oder die alljährlich im NOMOS-Verlag erscheinenden Tagungsbände. Deshalb wären wir Ihnen dankbar, wenn Sie uns – sollten Sie an unserer Zeitschrift oder an unserem Symposion Gefallen gefunden haben – mit einer Spende auf unser Spendenkonto (Heinrich-Heine-Universität, WestLB BLZ 300 500 00, Konto-Nr. 40 14 817, Projekt-Nr. 11072) unterstützen würden. Eine Spendenquittung der Heinrich-Heine-Universität wird Ihnen selbstverständlich ausgestellt werden.

Rechtspopulistische Parteien in der Bundesrepublik: Zum Scheitern verdammt?

Prof. Dr. Frank Decker, Bonn*

1.) Einleitung

Im Unterschied zu den meisten west- und mittelosteuropäischen Staaten weist der parteiförmig organisierte Rechtspopulismus in Deutschland bis heute nur eine schwache Erfolgsbilanz auf. Während sich Parteien wie der Front National, der inzwischen in Vlaams Belang umbenannte Vlaams Blok, die Lega Nord, die Dänische Volkspartei und die norwegische Fortschrittspartei in ihren Ländern dauerhaft etabliert haben und inzwischen zur Grundausstattung der nationalen Parteiensysteme gehören, fristen die Rechtsaußenparteien in der Bundesrepublik weiterhin ein Schattendasein. Der einzige größere landesweite Wahlerfolg der rechten Herausforderer datiert aus dem Jahre 1989, als die Republikaner bei der Europawahl 7,1 Prozent der Stimmen erzielten. Für ein vergleichbar gutes Ergebnis bei Bundestagswahlen muss man noch sehr viel weiter zurückblicken, nämlich bis 1969, als die rechtsextreme NPD mit 4,3 Prozent der Stimmen fast den Einzug in den Bundestag geschafft hätte. Ihr damaliger Erfolg war ein Teil der sogenannten „zweiten Welle" des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik, die zu weiteren spektakulären Erfolgen der NPD bei Landtagswahlen führte, in den siebziger Jahre aber rasch verebbte. Von dort an sollte es fast zwei Jahrzehnte dauern, bis eine neue, dritte Welle des Rechtsextremismus anhob, die bis heute nicht abgerissen ist. Auf ihr zogen die 1983 als Abspaltung von der bayerischen CSU entstandenen Republikaner drei Mal und die 1987 neu formierte Deutsche Volksunion (DVU) des rechtsextremen Münchner Verlegers Gerhard Frey insgesamt sieben Mal in die Landesparlamente ein. Die schon 1964 gegründete NPD konnte – von einem singulären Kommunalwahlerfolg in Frankfurt am Main abgesehen – an dieser Welle zunächst nicht partizipieren. Die „unsäglichste" Vertreterin aus dem rechtsextremen Lager sollte erst im Jahre 2004 an ihre Erfolge aus den sechziger Jahre anknüpfen, als sie bei der Landtagswahl in Sachsen sensationelle 9,2 Prozent der Stimmen erreichte. Eine Wiederholung dieses Ergebnisses bei den nachfolgenden Landtagswahlen gelang der Partei allerdings nicht. Und bei der vorgezogenen Bundestagswahl 2005 blieb der zusammengenommene Stimmenanteil aller rechtsextremen Vertreter ähnlich niedrig wie schon 2002 und 1998 (1,0 bzw. 3,3 Prozent).

Mehr als das Ausbleiben rechtsextremer Wahlerfolge verwundert das Fehlen einer ideologisch gemäßigteren rechtspopulistischen Gruppierung in der Bundesrepublik, so wie sie in Italien, Österreich, der Schweiz oder in den skandinavischen Ländern anzutreffen sind. Als die Schill-Partei des gleichnamigen früheren Amtsrichters im September 2001 bei der Hamburger Bürgerschaftswahl mit 19,4 Prozent das bis dahin beste Ergebnis einer rechtspopulistischen Neugründung erzielte, wurde in Publizistik und Wissenschaft eifrig spekuliert, ob es nun mit der relativen Erfolglosigkeit der Rechtsparteien in Deutschland ein Ende haben würde. Der Versuch, die Schill-Partei auf der nationalen Ebene zu etablieren, scheiterte jedoch schon bald ebenso kläglich wie die Bundesausdehnung der ebenfalls in Hamburg entstandenen Statt-Partei wenige Jahre zuvor, während andere Gründungen wie der Bund Freier Bürger oder die Pro D-Mark-Partei erst gar nicht aus den Startlöchern kamen. Auch das vom stellvertretenden Bundesvorsitzenden Möllemann betriebene „Projekt 18" der FDP, das aus den Liberalen eine Volkspartei machen sollte, gab Anlass, über die Erfolglosigkeit des Rechtspopulismus nachzudenken. Wenn Möllemann eine Transformation der FDP nach dem Vorbild der österreichischen

* Der Autor ist Lehrstuhlinhaber des LS für Politische Wissenschaft an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität in Bonn.

FPÖ tatsächlich im Sinn gehabt hätte – wäre ein solcher Kurswechsel in der Partei überhaupt machbar gewesen und hätte er sich für sie ausgezahlt? Die Debatte darüber schlug im Bundestagswahljahr 2002 hohe Wellen und sollte sich – nach dem unrühmlichen Ende des „Projekts 18" – erst mit Möllemanns eigenem tragischen Tod im Juni 2003 endgültig erledigen.

Wie lässt sich die vergleichsweise Schwäche des Rechtspopulismus in der Bundesrepublik erklären? Betrachtet man das Aufkommen und die Wahlerfolge rechtsextremer und -populistischer Parteien als Produkt einer gesellschaftlichen Modernisierungskrise, wie es in der Literatur überwiegend geschieht, so muss von einem Nährboden für rechte Bewegungen und Parteien auch in Deutschland ausgegangen werden (Backes 2004: 208 f.). Nimmt man allein die ostdeutsche Teilgesellschaft, wo viele Bevölkerungsgruppen nach der Wende in soziale Unsicherheit gefallen sind und sich als Verlierer des Systemwandels wähnen, dürfte das Potenzial für eine rechte Protestpartei hierzulande sogar überdurchschnittlich groß sein. Darauf deuten nicht nur die Entwicklungen in anderen postkommunistischen Ländern hin, in denen rechtsextreme und -populistische Parteien genauso prominent vertreten sind wie in Westeuropa (so etwa in Polen, Ungarn oder der Slowakei). Es wird auch durch das hohe Niveau an rechtsextrem bzw. fremdenfeindlich motivierten Gewalttaten belegt, die auf vergleichbare gesellschaftliche Ursachen hinweisen. Ob zwischen dem – auch im internationalen Vergleich – hohen Gewaltniveau und der relativen Schwäche des parteiförmigen Rechtsextremismus und -populismus in Deutschland ein Zusammenhang besteht, ist in der Forschung bislang noch nicht gründlich untersucht worden. Die Erklärungen für die Erfolglosigkeit der Rechtsparteien müssen sich deshalb auf dieselben Kategorien stützen, die auch in anderen Ländern für den Parteiensystemwandel bemüht werden. Sie geben das Gerüst der nachfolgenden Darstellung vor.

Grundlegend ist hier zunächst die in der Parteiensystemanalyse übliche Unterscheidung zwischen strukturellen und akteursbezogenen Faktoren (Decker 2004: 161 ff.). Von den institutionellen Rahmenbedingungen über die historischen und politisch-kulturellen Prägungen des demokratischen Systems bis hin zu den durch die Regierungskonstellation und Strategiefähigkeit der etablierten Parteien bestimmten, kürzerfristig beeinflussbaren politischen Gelegenheiten definieren erstere ein überwiegend restriktives Umfeld für den Rechtspopulismus in der Bundesrepublik, das den Herausforderern das Leben schwer macht. Diese Restriktionen sind Thema des dritten Kapitels. Im vierten Kapitel wird untersucht, warum die rechtsextremen und -populistischen Akteure auch dort erfolglos waren, wo Gelegenheiten für sie entstanden sind. In den Mittelpunkt rücken hier die Organisationsprobleme und Professionalitätsdefizite der neu gegründeten Parteien, ihr Mangel an charismatischen Führerfiguren und – bezogen auf die FDP – die Beharrungstendenzen einer gewachsenen Parteistruktur. Am Ende des Kapitels wird die Frage erörtert, inwieweit die Chancen des Rechtspopulismus in Deutschland durch das Auftreten einer Protestalternative von links (in Gestalt der PDS/Linkspartei) beeinträchtigt werden. Dieser Punkt hätte von der Systematik her genauso gut in das vorangegangene Kapitel gepasst, in dem das strukturelle Umfeld der Rechtsaußenparteien betrachtet wird. Dass er hier dennoch unter die akteursbezogenen Faktoren subsumiert wird, hängt mit dem Umstand zusammen, dass die PDS/Linkspartei nach Ansicht des Autors wesentliche Attribute des Populismus (auch des rechten) erfüllt und damit selbst als populistischer Akteur analysiert werden kann.

Die so unterstellte Existenz eines linken Populismus wirft die generelle Frage auf, wie der Populismus als Begriff sinnvoll füllbar ist und ob er zur Charakterisierung einer neu entstandenen Parteienfamilie in den westlichen Demokratien überhaupt taugt. Dies soll im nachfolgenden Kapitel behandelt werden. In den Mittelpunkt rückt dabei zum einen die behauptete Nähe des Populismus zur ideologischen Rechten, zum anderen sein Verhältnis zum Extremismus. Die Ausführungen münden in eine Arbeitsdefinition des Begriffs, die analytisch zwischen drei Ebenen un-

terscheidet: dem gesellschaftlichen Entstehungshintergrund der populistischen Parteien, ihren ideologischen Eigenschaften sowie ihren Organisationsformen und Techniken der Wähleransprache.

2.) Begriffliche Vorklärungen

a) Rechtspopulismus als parteienkennzeichnender Begriff

Als Bezeichnung für einen neuartigen Parteien- und Politikertypus in der wissenschaftlichen Diskussion seit langem etabliert, erfreut sich der Rechtspopulismusbegriff inzwischen auch bei Journalisten und Politikern wachsender Beliebtheit. Zwei Gründe dürften dafür ausschlaggebend sein. Zum einen gehört der Rechtspopulismus zu der Sorte von Wörtern, die sich gleichermaßen als wissenschaftliche Erklärungsformel und politischer Kampfbegriff eignen. Zum anderen haftet dem Begriff eine merkwürdige normative Unverbindlichkeit an. Obwohl er durchweg im kritischen Sinne gebraucht wird, grenzt er nicht wirklich aus oder stigmatisiert er. Vielleicht ist der Populismusvorwurf in der öffentlichen Debatte gerade deshalb so allgegenwärtig.

Die Eigenschaften, die den Populismus als politische Formel auszeichnen – seine Wertgeladenheit und inhaltliche Unschärfe –, machen ihn als wissenschaftlichen Begriff problematisch. Dies dürfte gerade für die Diskussion in Deutschland gelten, wo die negative Konnotation des Populismus besonders ausgeprägt zu sein scheint. Zieht man aus den in der Literatur vorfindbaren Definitionen eine Art Quersumme, so stehen im Zentrum des Populismus-„Syndroms“ der Rekurs auf das einfache „Volk“ und die Kritik am „Establishment“. Das dabei zugrunde gelegte Verständnis von Volk kann auf eine bestimmte Gruppe oder Schicht gemünzt sein, ist aber in der Regel klassenübergreifend. Gemeint sind, wenn vom Volk die Rede ist, immer die kleinen Leute, deren Wohl durch die herrschenden Eliten angeblich verletzt wird. Das Weltbild der Populisten entspricht mithin einer klaren Feindlage: hier das rechtschaffene Volk, dort die bösen Konzerne, Parteien, Regierungsapparate und sonstigen Machtblöcke, die sich gegen dessen Interessen verschworen haben. Dem korrespondiert die romantisierende Verklärung früherer Zustände, des Ideals einer gewachsenen und überschaubaren Gemeinschaft, die vom Staat gegen Übergriffe geschützt wird (Canovan 1981: 290 ff.).

Es liegt auf der Hand und lässt sich bereits nach einer groben Literaturdurchsicht feststellen, dass im Rahmen dieser Definition die unterschiedlichsten Gruppen, Personen, Ideologien, Verhaltensweisen und Äußerungsformen als „populistisch“ apostrophiert werden können (Ionescu/ Gellner 1969). Voraussetzung für eine sinnvolle Begriffsverwendung ist deshalb eine zeitliche, räumliche und materielle Eingrenzung. Der Begriff des „neuen Rechtspopulismus“ leistet diese. Er bezieht sich auf Parteien und Bewegungen rechter politischer Orientierung, die in den westlichen Demokratien in etwa zur gleichen Zeit – seit Mitte der achtziger Jahre – entstanden sind und ihren Durchbruch erzielt haben. Parteien vergleichbarer politischer Ausrichtung werden in der Politikwissenschaft für gewöhnlich als „Parteienfamilie“ apostrophiert. Ausgangspunkt ist dabei die Zuordnung nach ideologischen (faschistisch, konservativ, sozialdemokratisch, kommunistisch usw.) oder Richtungsmerkmalen (links, rechts), von denen wiederum bestimmte Rückschlüsse auf die Wählerbasis und Organisationsstruktur gezogen werden können. Legt man diese drei Kriterien zugrunde, so lässt sich die oben vorgenommene allgemeine Definition wie folgt erweitern und konkretisieren:

Gesellschaftliche Entstehungshintergründe

Populistische Parteien und Bewegungen sind ein Phänomen gesellschaftlicher Modernisierungskrisen; sie treten auf, wenn infolge zu raschen Wandels oder zu großer Verwerfungen bestimmte Bevölkerungsgruppen Wert- und Orientierungsverluste erleiden. Diese Verluste, die ökonomische Ursachen haben können, in der Regel aber kulturell vermittelt sind, gehen mit

Statusangst, Zukunftsunsicherheit und politischen Entfremdungsgefühlen einher. Schon zu früheren Zeiten hat es populistische Bewegungen gegeben, die sich dies zunutze machten – man denke nur an die ausgangs des 19. Jahrhunderts in den USA entstandene Populist Party (der das Phänomen seinen Namen verdankt) oder die Poujadisten in der IV. Französischen Republik (Taggart 2000). Dabei handelte es sich freilich um räumlich und zeitlich versetzte Erscheinungen, während die heutigen Modernisierungsprozesse gerade dadurch charakterisiert sind, dass die Gesellschaften in ihrer ökonomischen, kulturellen und politischen Problembetroffenheit immer mehr zusammenrücken. Hier liegt der Hauptgrund für die Parallelität des Parteiensystemwandels in den einzelnen Ländern und zugleich eine Erklärung dafür, dass die neuen Populisten – anders als noch in den achtziger Jahren erwartet oder erhofft – von der politischen Bildfläche nicht wieder verschwunden sind.

Ideologie

Charakteristisch für die politischen Inhalte des Populismus sind die prekäre Synthese von Personalismus und Gemeinschaftsdenken und sein „gespaltenes“ Gleichheitsverständnis. Einerseits bringen die Populisten das Volk in Stellung gegen die herrschende Elite, andererseits grenzen sie es von den vermeintlich Nicht-Zugehörigen anderer Nationen oder Kulturen ab. Es ist nicht in erster Linie die Rückwärtsgewandtheit, sondern das anti-egalitäre Moment, das solche „Schließungsreaktionen“ als ideologisch rechts qualifiziert. Dies schließt die Möglichkeit eines linken Populismus allerdings nicht aus. So wie die rechten pflegen auch die linken Populisten das anti-elitäre Ressentiment, die Gegnerschaft zum System und die Parteinahme für den sogenannten kleinen Mann. Im Gegensatz zu diesen dehnen sie das exklusorische Prinzip allerdings nicht auf die horizontale Ebene aus, wo sie ihren egalitären Zielen weiter verpflichtet bleiben und in wertebezogenen Fragen eher liberal oder libertär auftreten. Auf der kulturellen Konfliktachse bilden sie damit den Gegenpol zur populistischen Rechten.

Auftreten und Organisation

In formaler Hinsicht treten als Hauptmerkmale rechtspopulistischer Parteien ihr Bewegungscharakter und das Prinzip der charismatischen Führerschaft hervor. Darüber hinaus kennzeichnet den Populismus eine bestimmte Art und Weise, in der er sich zu den umworbenen Wählern in Beziehung setzt. Diese formalen Elemente lassen sich von der inhaltlichen Ideologie nicht trennen, sondern sind mit ihr im Gegenteil eng verwoben. So wie das Selbstverständnis als Bewegung und die Ausrichtung auf eine Führerfigur die Homogenität des angeblichen Volkswillens und die Ablehnung der repräsentativen Parteiendemokratie zugunsten eines mehrheitsdemokratischen Dezisionismus zum Ausdruck bringen, so spiegelt die populistische Agitation die Gegnerschaft zum Establishment und die Ausgrenzung der Nicht-Zugehörigen wider. Es scheint nicht übertrieben, diese formalen Attribute mehr noch als die reinen ideologischen Inhalte als den eigentlichen Erfolgsgrund der rechtspopulistischen Parteien zu betrachten.

b) Das Verhältnis von Rechtsextremismus und Rechtspopulismus

Wendet man die genannten Definitionsmerkmale des Populismus auf den Rechtsextremismus an, so zeigen sich Gemeinsamkeiten wie Unterschiede. Auch rechtsextreme Erscheinungen können als Reaktion auf gesellschaftliche Modernisierungskrisen gedeutet werden. Nachfrageseitig betrachtet erschöpfen sie sich allerdings nicht darin, wenn man davon ausgeht, dass systemfeindliche rechtsextreme Einstellungen bei einem bestimmten „Bodensatz“ der Wählerschaft auch unabhängig von gesellschaftlichen Krisenerscheinungen vorhanden sind. Im übrigen zeigt sich auf der Wählerseite eine vergleichbare Austauschbarkeit wie bei den verschiedenen Äußerungsformen des Rechtsextremismus. Wenn rechtsextremistische und -popu-

listische Parteien vor dem selben gesellschaftlichen Krisenhintergrund zu betrachten sind, bestimmt sich die elektorale Unterstützung für sie nicht primär danach, ob die Wählerpräferenzen mit ihrer Ideologie und Programmatik übereinstimmen. Protestwähler unterstützen die Parteien, die sie vorfinden! Die Rechtspopulisten dürften dennoch über das vergleichsweise größere Unterstützungspotenzial verfügen, da sie aufgrund ihrer gemäßigteren ideologischen Ausrichtung auch solche Wählergruppen ansprechen können, die den Rechtsextremen prinzipiell versperrt bleiben

Auf der Angebotsseite sind die Schnittmengen zwischen Rechtsextremismus und Rechtspopulismus geringer. Dies gilt sowohl in ideologischer Hinsicht als auch mit Blick auf das Auftreten (Wähleransprache) und die Organisation. Rechtspopulistische Parteien sind nicht durchweg anti-liberal oder anti-pluralistisch. Je mehr sie das Spannungsverhältnis von Individualismus und Kollektivismus zugunsten des letzteren auflösen, um so mehr tendieren sie ideologisch in Richtung Extremismus. In Europa gilt dies z.B. für den französischen Front National oder den – inzwischen in Vlaams Belang umbenannten – belgischen Vlaams Blok. Beide gehören in der rechtspopulistischen Parteienfamilie zu den Vertretern mit den am stärksten ausgeprägten extremistischen Attributen. Europaweit bleiben sie damit jedoch in der Minderheit. Denn für den Mainstream des Rechtspopulismus – von den skandinavischen Fortschrittsparteien über Berlusconis Forza Italia bis hin zur österreichischen FPÖ – gilt, dass sie nicht oder nur sehr eingeschränkt (FPÖ) zu den rechtsextremen Vertretern gerechnet werden können.

Außerhalb der extremistischen Variante lässt sich das ideologische Substrat des Rechtspopulismus nur schwer fassen. Tatsächlich sind die Identifizierung mit dem Volk und das Bedürfnis nach einer wie immer gearteten Gemeinschaft als inhaltliche Prinzipien so allgemein, dass sie ein hohes Maß an programmatischer Flexibilität gestatten. So wie der Volkswille unterschiedlich interpretiert werden kann, so lässt sich auch der Kreis derjenigen, die zur Gemeinschaft dazugehören, mal enger und mal weiter ziehen. Flexibilität meint aber etwas anderes als ideologische Beliebigkeit. Ohne einen programmatischen Fundus, aus dem die wechselnden Prioritäten nach Bedarf gespeist werden können, würde sie nicht funktionieren. Insofern ist der Populismus als Ideologie niemals *nur* anti-aufklärerisch oder opportunistisch! Er artikuliert ein Unbehagen am gesellschaftlichen Ist-Zustand, das auf berechtigten Gründen beruhen kann, und löst allein durch sein Vorhandensein politische Folge- und Anpassungsreaktionen aus. Für die wissenschaftliche Analyse heißt das, dass sie Anbieter- und Nachfrageseite in der Bewertung tunlichst auseinanderhalten sollte. Ursachen und Beweggründe des Populismus oder genauer: der Empfänglichkeit dafür sind eine Sache; eine andere Sache ist es, wie diese Beweggründe ideologisch umgesetzt und an die Wähler herangetragen werden. In der Forschung zum Rechtspopulismus wurde der letztgenannte Aspekt lange Zeit vernachlässigt; dies hat sich inzwischen erfreulicherweise geändert (vgl. z.B. Betz 2002).

Dennoch gibt es immer noch Stimmen, die dazu raten, den (Rechts)Populismus als ideologische Kategorie fallen zu lassen und ihn ausschließlich als ein politisches Stilmittel zu betrachten, das mit beliebigen Inhalten kombiniert werden könne (vgl. z.B. Neu 2004: 162 f.). Definitorisch so unterschieden, müssten sich rechtsextreme Ideologie- und populistische Stilmerkmale in der Praxis eigentlich gut zusammenfügen, wofür es sowohl historische (Nationalsozialismus und italienischer Faschismus) als auch die erwähnten aktuellen Beispiele gibt. Bemerkenswerter ist allerdings die Gegenprobe. So wie die extremistischen Vertreter in der rechtspopulistischen Parteienfamilie die Ausnahme darstellen, so gibt es auch unter den rechtsextremen Parteien nur wenige, die über die typischen Attribute des Populismus verfügen. In dieser Hinsicht unterscheiden sich Front National und Vlaams Blok z.B. deutlich von NPD oder DVU in der Bundesrepublik, die als populistische Akteure kaum in Erscheinung treten. Dies macht sich auch in ihrer Erfolgsbilanz negativ bemerkbar, wie ein europaweiter Vergleich der Wahlergebnisse zeigt. Ihr Extremismus könnte sich hier gleich doppelt

als Hindernis entpuppen. Zum einen schreckt er ideologisch gemäßigte Wähler ab, zum anderen behindert er die Entwicklung einer populistischen Strategie der Wähleransprache, ohne die in der heutigen Wettbewerbsdemokratie keine Partei mehr auskommt.

3.) Das restriktive Umfeld des Rechtspopulismus in der Bundesrepublik

a) Institutionelle Bedingungen

Die institutionellen Rahmenbedingungen des Regierungssystems sind für die Erfolgschancen der populistischen Herausforderer in doppelter Hinsicht relevant. Einerseits prägen sie die Wettbewerbsbeziehungen zwischen den Parteien und damit auch die Zugangsmöglichkeiten etwaiger Newcomer zum Parteiensystem (auf der elektoralen wie parlamentarischen Ebene). Zum anderen können sie ein Mobilisierungsthema der populistischen Parteien sein, also selbst zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung werden. Dies gilt insbesondere dort, wo die etablierten Parteien ein Machtkartell bilden, das den normalen demokratischen Wechsel erschwert oder ganz verhindert. Extreme Offenheit der Wettbewerbsstrukturen begünstigt die Newcomer demnach ebenso wie extreme Geschlossenheit.

Die unmittelbaren institutionellen Zugangschancen zum Parteiensystem werden durch das Wahlrecht bestimmt. Das bundesdeutsche Verhältniswahlsystem mit der vergleichsweise hohen Sperrklausel von fünf Prozent hat sich hier als schwierige, aber keineswegs unüberwindliche Barriere für die Neuankömmlinge erwiesen. Parlamentarische Repräsentanz ist deshalb wichtig, weil sie den Außenseitern die für eine Verstetigung ihrer Wahlerfolge unerlässliche Medienpräsenz sichert; dies gilt auch in rechtlicher Hinsicht, indem z.B. die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gezwungen sind, die Vertreter aller parlamentarischen Parteien in ihren Wahlsendungen zu Wort kommen zu lassen. Auch was die Wahlwerbung und staatliche Finanzierung betrifft, werden die Herausforderer in der Bundesrepublik nicht über Gebühr benachteiligt. Dass sie in den Genuss der letzteren bereits ab einem Stimmenanteil von 0,5 Prozent (bei einer Landtags- oder Bundestagswahl) kommen, ist insbesondere mit Blick auf die rechtsextremistische NPD als Ärgernis empfunden worden. Der Versuch der etablierten Parteien, die Hürde für die Inanspruchnahme der staatlichen Mittel im Parteiengesetz wieder etwas anzuheben, scheiterte unlängst allerdings am Bundesverfassungsgericht, das darin eine ungerechtfertigte Beeinträchtigung der demokratischen Chancengleichheit erblickte.[1]

Eher nachteilig auf den Erfolg der Herausforderer dürfte sich der Föderalismus auswirken. Das Vorhandensein einer zweiten staatlichen Ebene nutzt den neuen Parteien zwar kurzfristig, indem sie sich in den kleinräumigeren Verhältnissen eines Landes oder Stadtstaates organisatorisch besser rüsten und dort auch von dem in der Bundesrepublik stark ausgeprägten Zwischenwahleffekt profitieren können. Gerade dadurch werden jedoch ihre Entfaltungschancen auf der Bundesebene beschnitten. Einerseits mindert sich der Protestanreiz bei der nationalen Wahl, wenn die Wähler schon bei den Landtagswahlen Gelegenheit erhalten, an den etablierten Parteien ihr Mütchen zu kühlen. Andererseits stehen den Parteien fast unvermeidlich Konflikte ins Haus, wenn sie einen bereits bestehenden und erfolgreichen Landesverband bundesweit ausdehnen wollen; diese wären bei einer direkten Konstituierung auf gesamtstaatlicher Ebene vielleicht vermeidbar.

Die relative Offenheit der Wettbewerbsstruktur erklärt im Gegenzug, warum die Mobilisierungswirkung des Parteienstaatsthemas in der Bundesrepublik gering geblieben ist und Vertreter wie die Statt-Partei oder der Bund Freier Bürger, die sich an einer politisch-institutionellen Spielart des Populismus versucht haben, nur kleinere Achtungserfolge erzielen konnten. Zwar zählt die Bundesrepublik, wenn man die einschlägigen Indikatoren zugrundelegt (Rekrutierung des

[1] BVerfG, 2 BvE 1/02 und 2 BvE 2/02 vom 25. Oktober 2004.

politischen Personals, staatliche Politikfinanzierung, Versorgungspatronage u.a.), durchaus zu den hoch entwickelten Parteienstaaten. Von einem faktischen Herrschaftsmonopol der Parteien, wie es in Italien und Österreich lange Zeit bestand, kann bei ihr jedoch keine Rede sein. Dafür sorgen nicht nur mächtige institutionelle Gegengewichte wie Föderalismus, Verfassungsgerichtsbarkeit, Ministerialbürokratie oder Medien. Es rührt auch aus den Strukturen des Parteienwettbewerbs selbst, die ein funktionierendes demokratisches Wechselspiel zwischen Union und SPD bis zuletzt ermöglichten und Große Koalitionen nur im Notfall vorsahen. Darüber hinaus ist es den Parteien gelungen, dem Populismus durch gezielte institutionelle Reformen – etwa die Einführung direktdemokratischer Verfahren – Wind aus den Segeln zu nehmen (Scarrow 1997: 464).

b) Politische Kultur: Die Schatten der Vergangenheit

Sehr viel gravierender sind die Restriktionen, die sich für die Rechtsparteien aus den Vorbelastungen der politischen Kultur ergeben. Die Schatten der nationalsozialistischen Vergangenheit haben dazu geführt, dass der Rechtsextremismus in der Bundesrepublik stärker stigmatisiert ist als in jedem anderen europäischen Land. Dies gilt sowohl in rechtlicher als auch in sozialer Hinsicht. Die rechtsstaatliche Repression geht so weit, dass sich die verschiedenen Instrumente der „streitbaren Demokratie“ mitunter sogar in die Quere kommen. Das Verbotsverfahren gegen die NPD hat dies eindrucksvoll gezeigt. Es musste eingestellt werden, nachdem sich die Verfassungsschutzbehörden geweigert hatten, die Namen der in die NPD eingeschleusten V-Männer vor dem Verfassungsgericht offenzulegen (Decker/Miliopoulos 2005: 148 ff.).

Auch in sozialer Hinsicht ist die Abgrenzung der etablierten Parteien und Führungseliten gegenüber den Rechtsextremisten total. Dies schlägt sich z.B. darin nieder, dass sie von Seiten der meinungsbildenden Medien keinerlei Unterstützung zu erwarten haben. Mehr als punktuelle Erfolge können die rechten Herausforderer folglich nur erreichen, wenn sie jede Annäherung an den Nationalsozialismus sorgfältig vermeiden. Das dürfte aber an der bleibenden Versuchung der etablierten Parteien, sie als extremistisch hinzustellen, ebenso wenig etwas ändern wie umgekehrt an der Neigung der extremen Vertreter, nicht-extreme Parteien als Trittbrett zu benutzen, um auf diese Weise die Stigmatisierung zu überwinden. Der Gefahr der Unterwanderung ist bisher noch keine rechtspopulistische Neugründung in der Bundesrepublik entgangen. Dies hat auch in organisatorischer Hinsicht Konsequenzen, weil es in den Parteien Konflikte schürt, wie mit den rechtsextremen Kräften am besten umzugehen sei. Selbst gemäßigte Vertreter wie die Statt-Partei oder der Bund Freier Bürger haben auf diese Weise riskiert, ihre anfänglich durchaus vorhandene Reputation in der Öffentlichkeit zu verspielen.

Letzteres wirft die Frage nach den geeigneten Bekämpfungsstrategien auf. Das Wiedererstarken der NPD in den vergangenen Jahren macht deutlich, dass die soziale und rechtsstaatliche Stigmatisierung des Rechtsextremismus in der Bundesrepublik dessen Wähler- und Einstellungspotenziale nicht zum Verschwinden gebracht hat (Decker 2005). Diese wurden vielmehr in die dumpferen Kanäle der Gewalt und des Sektierertums abgedrängt, während die elektoralen Erfolgschancen der Rechtsparteien gleichzeitig begrenzt blieben. Dass sich das inzwischen geändert hat, hängt auch mit dem übertriebenen Einsatz der staatlichen Repressionsmittel zusammen. So könnte das Verbot von nicht weniger als 18 rechtsextremistischen Gruppierungen ab 1990 dazu geführt haben, dass das rechtsextreme Potenzial zumindest teilweise in die NPD zurückgelenkt wurde. Auch das gescheiterte Verbotsverfahren gegen die NPD selbst wertete die Extremisten ohne Not auf, die davon insbesondere in ihrer Hochburg Sachsen profitierten.

c) Politische Gelegenheitsstrukturen: Regierungskonstellation und die Strategiefähigkeit der Mainstream-Parteien

Das restriktive Umfeld des Rechtsextremismus und -populismus in der Bundesrepublik schließt gelegentliche Wahlerfolge nicht aus. Diese bleiben jedoch in der Regel an kurzfristig ausbeutbare politische Gelegenheiten gebunden, die ebenso rasch wieder verschwinden können. Der Begriff der Gelegenheitsstruktur wird in der Politikwissenschaft vielfach so verwandt, dass er sämtliche Bestimmungsfaktoren umfasst, die das Aufkommen der neuen Parteien beeinflussen (Tarrow 1991). Diese reichen von den nur langfristig wandelbaren sozialen Konfliktstrukturen (*cleavages)* und institutionellen Rahmenbedingungen des Regierungssystems bis hin zu den situativen Faktoren der politischen „Angebotsseite". Um ihn unterscheidbar zu halten, soll der Begriff hier auf die letztgenannte Bedeutung beschränkt werden. Die Gunst oder Ungunst der Gelegenheiten hängt danach zum einen von der Regierungskonstellation und den parteipolitischen Kräfteverhältnissen eines Landes ab, zum anderen wird sie von der Strategiefähigkeit der Mainstream-Parteien bestimmt.

Nimmt man allein die Regierungskonstellation, dann hätten sich die Mobilisierungschancen der Rechtsparteien in der 16-jährigen Ära Kohl eigentlich verbessern müssen. Ihr mäßiges Abschneiden scheint also darauf hinzudeuten, dass die von den Herausforderern thematisierten Probleme in der Bundesrepublik entweder keine große Rolle spielten oder von den Altparteien gut abgedeckt wurden. Der internationale Vergleich zeigt, dass der neue Rechtspopulismus seine Unterstützung vorrangig aus drei Themen bezieht: Parteienherrschaft, Wohlfahrtsstaat und Migration (Decker 2004: 195 ff.). Den größten Zuspruch verzeichnen dabei diejenigen Parteien, die aus allen Themen gleichzeitig Kapital schlagen und sie zu einer dauerhaften Gewinnerformel verbinden. Die deutschen Vertreter des Populismus waren und sind davon weit entfernt. Der Parteienstaat beispielsweise mag unter Intellektuellen regelmäßig Kontroversen auslösen, wird aber in der breiten Bevölkerung zumeist nur anlässlich von Skandalen virulent. Auch das Wohlfahrtsstaatsthema würde in der Bundesrepublik sicher nicht weniger Anknüpfungspunkte für eine Profilierung bieten als in anderen europäischen Ländern, doch wurde das Thema in den neunziger Jahren von den neuen Kräften nicht (oder nur halbherzig) bedient. Ein weiteres Erschwernis für die Rechtsaußenparteien stellten die Folgen des deutschen Vereinigungsprozesses dar. Nicht nur, dass es in der ehemaligen DDR an einer breiten Mittelschicht fehlte, aus der sich der Anhang des Populismus hätte speisen können; auch die reichlich vorhandene Unzufriedenheit wirkte sich dort nicht zu Gunsten der Newcomer aus, da mit der PDS eine andere, genuin ostdeutsche Protestalternative bereitstand.

Schwerer zu beantworten ist, warum die mit der Migration verbundenen Probleme in der Bundesrepublik nicht zu einem permanenten Erfolgsgaranten der neuen Rechtsparteien geworden sind – so wie in Frankreich, Belgien, Norwegen oder Dänemark. Nachdem das Asylproblem 1993 von der Agenda verschwunden war, neigte sich deren Stimmenkurve bald wieder nach unten. Die Herausforderer mussten erkennen, dass ihnen die Ausländerpolitik unter normalen Bedingungen nur wenig Angriffsflächen bot. Obwohl Deutschland im europäischen Vergleich einen der höchsten ausländischen Bevölkerungsanteile aufweist, konnte die offizielle Regierungspolitik lange Zeit auf der Vorstellung – Kritiker würden sagen: Fiktion – beharren, wonach die Bundesrepublik kein Einwanderungsland sei und jeglicher Form des Multikulturalismus eine Absage erteilen. Dass die Kohl-Regierung sich beeilte, das Asylrecht im Wege einer Verfassungsänderung einzuschränken, war angesichts des vorhandenen Problemdrucks in dieser Frage nachvollziehbar. Im übrigen konnte sie sich jedoch nicht zu einer Änderung ihrer Politik durchringen. Weder kam es zu verstärkten Integrationsbemühungen für die schon im Land lebenden Migranten, noch war die Union bereit, die faktischen, von ihr in Teilbereichen (Spätaussiedler) sogar selbst beförderten Zuwanderungsprozesse in ein ausländerpolitisches Gesamtkonzept einzubetten, das über den Tag hinauswies. Nennenswerten Widerstand von Seiten

der SPD brauchte sie dabei nicht zu befürchten (Karapin 1998).

Seit Ende der neunziger Jahre haben sich die Parameter der Ausländerpolitik in der Bundesrepublik verändert. Eine wichtige Zäsur bildete dabei der Versuch der 1998 ins Amt gekommenen rotgrünen Regierung, im Rahmen einer Neuregelung des Staatsangehörigkeitsrechts auch die Möglichkeit einer doppelten Staatsbürgerschaft einzuführen. Das Vorhaben stieß auf den erbitterten Widerstand der Unionsparteien und gab diesen Gelegenheit, ihre Mobilisierungsfähigkeit im rechten Wählerspektrum durch eine massive Kampagne zu beweisen. Die positive Kehrseite dieser Kampagne war, dass sich die beiden politischen Lager in der Folge aufeinander zubewegten. So wie die Sozialdemokraten erkennen mussten, dass sie den neuen Kurs in der Ausländer- und Zuwanderungspolitik nur absichern konnten, wenn sie um die Unterstützung der anderen großen Volkspartei nachsuchten, so schickten sich CDU und CSU jetzt an, die Realität der Einwanderungsgesellschaft anzuerkennen und das Wort Integration nicht mehr nur als Feigenblatt zu betrachten. Auf dieser Basis konnte 2004 nach langwierigen Verhandlungen zum ersten Mal ein halbwegs modernes Migrationsgesetz gemeinsam verabschiedet werden. Was die Eröffnung neuer Zuwanderungskanäle und Legalisierung vorhandener Aufenthaltstitel angeht, bleiben die darin enthaltenen Regelungen zwar weiterhin äußerst restriktiv. In Verbindung mit den erleichterten Einbürgerungsbedingungen und verbesserten Integrationsmaßnahmen signalisieren sie jedoch einen Paradigmenwechsel in der bundesdeutschen Ausländerpolitik, der den Rechtsaußenparteien in Zukunft erneut Gelegenheiten zutreiben könnte. Erstens ist davon auszugehen, dass kulturelle Anerkennungskonflikte gerade dort virulent werden und zu entsprechenden Gegenmobilisierungen führen, wo die Zuwanderer einem starken Assimilierungsdruck ausgesetzt sind (wie z.B. der französische Fall lehrt). Und zweitens könnten sich die Rechtspopulisten den Umstand zunutze machen, dass die national unterlegten Anti-Positionen, die CDU und CSU in der Ausländerpolitik früher vertraten und ihnen die Unterstützung eines Großteils der fremdenfeindlich eingestellten Wähler sicherten, im heutigen Parteiensystem zunehmend verwaist sind.

4.) Organisations- und Politikversagen rechtspopulistischer Akteure

a) Zersplitterung des rechtsextremen Lagers

Symptomatisch für die Durchsetzungsschwäche des Rechtspopulismus in der Bundesrepublik ist die parteipolitische Zersplitterung des rechtsextremen Lagers. Während es in anderen Ländern gelungen ist, verschiedene Stränge des Rechtsextremismus zusammenzuführen und in populistischer Form neu zu organisieren, verlaufen diese Stränge in Deutschland bis heute in Gestalt mehrerer Parteien nebeneinander, die sich ihre Stimmen dadurch wechselseitig wegnehmen. Abwanderungsbereite Wähler neigen unter solchen Bedingungen in der Regel dazu, diejenigen Anbieter zu unterstützen, denen die größten Erfolgsaussichten zugetraut werden. Nachdem die rechtspopulistischen Neugründungen sich ausnahmslos als Strohfeuer entpuppten oder ihre Überbleibsel in politische Bedeutungslosigkeit fielen, profitierten davon zuletzt ausgerechnet die rechtsextremen Vertreter DVU und NPD (Decker/Miliopoulos 2005). Diese verdankten ihren Erfolg bei einigen Landtagswahlen nicht primär ihren – nur schwach ausgebildeten – populistischen Eigenschaften, sondern einer Kombination aus vorhandener Proteststimmung und regionaler Langzeitstrategie. Letzteres hatte es der NPD in Sachsen ermöglicht, über Jahre hinweg einen elektoralen Grundstock aufzubauen und ihr Wählerpotenzial zu verstetigen. Betrachtet man nur die absoluten Stimmen, erzielten die Rechtsextremen bei der Bundestagswahl 2005 in Sachsen ein ähnliches gutes Ergebnis wie bei den Landtagswahlen im Jahr zuvor. Den größten Zuspruch verbuchten sie dabei unter den Jungwählern, was zum einen auf milieuspezifische Tendenzen einer rechtsextremen Subkultur, zum anderen aber auch auf generelle Tendenzen einer sozialen und geistigen Verwahrlosung der Jugend zurückgeführt werden kann, die keines-

wegs nur auf den Osten der Bundesrepublik beschränkt sind.

Auch in organisatorischer Hinsicht haben die Rechtsextremisten dazu gelernt. Während die DVU-Abgeordneten in Sachsen-Anhalt und Brandenburg (wo sie 1998 und 1999 in die Landtage hineingelangt waren) sich als parlamentarische Chaostruppe präsentierten und durch Inkompetenz glänzten, agierten die überwiegend aus dem Westen importierten NPD-Kader in Sachsen zunächst ungewohnt professionell. Dies stellte nicht nur die etablierten Parteien vor eine neue Situation, sondern beförderte auch die Bemühungen der Rechtsextremisten um ein abgestimmtes Vorgehen untereinander, die in der Ausrufung einer gemeinsamen „Volksfront von rechts“ durch die beiden Vorsitzenden Voigt und Frey Ende 2004 mündeten. DVU und NPD verständigten sich nun erstmals darauf, bei der 2006 anstehenden Bundestagswahl mit einer gemeinsamen NPD-Liste und zur Europawahl 2009 mit einer gemeinsamen DVU-Liste anzutreten. außerdem wurden Wahlabsprachen für alle Landtagswahlen bis 2009 getroffen.

Die organisatorischen Fortschritte bergen vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Entwicklung in der Bundesrepublik Brisanz. Die rechten Herausforderer könnten zum einen von der neu gebildeten Großen Koalition auf Bundesebene profitieren; zum anderen bieten sich ihnen Gelegenheiten durch die Regierungskonstellation in den Ländern, in denen im Herbst 2006 gewählt wird (Mecklenburg-Vorpommern und Berlin), da hier die Linkspartei aufgrund ihrer Miteinbeziehung in die Regierungsverantwortung als oppositionelle Konkurrenz entfällt. Dennoch dürften die Chancen für eine flächendeckende Ausbreitung des Phänomens begrenzt sein (Miliopoulos 2006). Der jüngste Austritt von drei Abgeordneten aus der NPD-Landtagsfraktion in Sachsen hat gezeigt, wie fragil der organisatorische Zusammenhalt der Rechtsextremisten bleibt. Dies gilt erst recht für das angebahnte Bündnis zwischen den beiden rechtsextremen Vertretern, das in der DVU hoch umstritten ist und gerade bei den brandenburgischen Landtagsabgeordneten, die sich um ein gemäßigtes Erscheinungsbild der Partei sorgen, auf große Vorbehalte stößt. Neue Zerreißproben sind damit vorprogrammiert.

Auch bei einem besseren organisatorischen Zusammenhalt scheint es kaum vorstellbar, dass das von der NPD verfolgte sogenannte „Drei-Säulen-Konzept“ (Kampf um die Straße, um die Köpfe und um die Parlamente) nennenswerte Früchte abwerfen könnte – dafür bleibt die gesellschaftliche Basis der Partei außerhalb ihrer sächsischen Hochburgen zu schwach. Solange die NPD an ihrer neo-nationalsozialistischen Programmatik ungebrochen festhält, dürfte sich daran im Prinzip nichts ändern. Im kleinräumigen Kontext einer Gemeinde oder Region mag es der Partei gelingen, ein virulentes Protestwählerpotenzial ideologisch an sich zu binden. Im Kontext der nationalen Politik stößt eine solche Strategie jedoch rasch an organisatorische Grenzen; hier werden die Extremisten erst dann Erfolg haben, wenn sie ihrer fundamentaloppositionellen Grundhaltung abschwören und dadurch aus der gesellschaftliche Isolierung heraustreten.

b) Gescheiterte Neugründungen: Von den Republikanern bis zur Schill-Partei

So wenig Anzeichen es für eine ideologische Mäßigung der NPD gibt, so unwahrscheinlich ist es, dass ein anderer rechtsextremer oder -populistischer Vertreter den Neonationalsozialisten ihre derzeitige Führungsrolle im rechten Lager streitig machen könnte. Die DVU ist dazu organisatorisch nicht in der Lage, obwohl sie bei den Wahlen insgesamt besser abschneidet als die NPD, während andere potenzielle Konkurrenten heute nur noch eine Randrolle spielen (Republikaner) oder ganz in der Versenkung verschwunden sind (Statt-Partei, Bund Freier Bürger, Schill).

Am ehesten zuzutrauen gewesen wäre die Führungsrolle den 1983 als Rechtsabspaltung von der bayerischen CSU entstandenen Republikanern (REP), die in ihrer Hochzeit (Mitte der achtziger bis Anfang der neunziger Jahre) eine erfolgsträchtige Synthese von Rechtsextremis-

mus und Rechtspopulismus verkörperten. Dass die Erfolgsphase mit der Ära des kürzlich verstorbenen Franz Schönhuber korrespondierte, der von 1985 bis 1994 Vorsitzender war, ist kein Zufall. Im Unterschied zu dem öffentlich kaum in Erscheinung tretenden Gerhard Frey verstand sich Schönhuber bestens auf die Rolle eines charismatischen Volkstribuns, der die Wahlkämpfe der Republikaner nahezu im Alleingang bestritt. Dies reichte allerdings nicht aus, um die Kontrolle über die Partei zu behalten, die sich in fortwährenden Personal- und Richtungsstreitigkeiten aufrieb. Ursprünglich als rechtskonservative Alternative zu den Unionsparteien gedacht, hatten die Republikaner ihre Brücken zum organisierten Rechtsextremismus unter Schönhuber verstärkt. Dessen Versuch, aus der Partei eine neurechte Sammlungsbewegung (nach dem Vorbild des französischen Front National) zu machen, ließ sich jedoch gegen den heftigen Widerstand an der Basis nicht durchsetzen, die gegen den autoritären Führungsstil des Vorsitzenden aufbegehrte und diesen schließlich entmachtete.

Unter Schönhubers Nachfolger Rolf Schlierer gerieten die Republikaner in ein ruhigeres Fahrwasser. Die Rückkehr zu den alten Wurzeln zahlte sich elektoral allerdings nicht aus, da die Partei damit zugleich ihre populistische Schlagkraft einbüßte. Ihr letzter größerer Erfolg bei einer Landtagswahl datiert aus dem Jahre 1996 (Baden-Württemberg), und bei der Bundestagswahl 2005 lagen die Republikaner mit 0,6 Prozent der Stimmen abgeschlagen hinter der rechtsextremen Konkurrenz der NPD (1,6 Prozent). So wie unter den Wählern kam es nun auch unter den Funktionären zu Absetzbewegungen, die im Übertritt eines kompletten Landesvorstandes zur NPD kulminierten (in Hamburg). Auch in anderen Landesverbänden zeigen sich mittlerweile Auflösungserscheinungen, die die Partei noch tiefer in den Abwärtssog hinein ziehen dürften und ihr baldiges Verschwinden aus der deutschen Politik wahrscheinlich machen (Decker / Miliopoulos 2005: 127 ff.).

Neben den Republikanern haben sich in der Bundesrepublik eine Reihe von anderen Neugründungen an unterschiedlichen Spielarten des Populismus versucht. Dass keiner dieser Gruppierungen der politische Durchbruch gelang, lag zum einen an ihrer verengten thematischen Ausrichtung. Entsprachen die Republikaner in der Fixierung auf das Zuwanderungsthema der typischen Agenda des neuen Rechtspopulismus, wie sie auch in anderen europäischen Ländern von den Herausfordererparteien aufgelegt wurde, so verdankten sich die singulären Landtags- und Europawahlerfolge der Statt-Partei, des Bundes Freier Bürger und der Schill-Partei einer spezifischen örtlichen bzw. temporären Problemkonstellation, die auf die Ebene der nationalen Politik nicht ohne weiteres übertragbar war (Decker 2004: 151 ff.). Während die Hamburger Statt-Partei, eine vom CDU-Dissidenten Markus Wegner 1993 gegründete bürgerliche Wählervereinigung, den Hauptakzent auf demokratiepolitische Fragen legte und eine Reform des überkommenen Parteienstaates anmahnte, wandte sich der vom früheren bayerischen FDP-Vorsitzenden Manfred Brunner im selben Jahr lancierte Bund Freier Bürger vorrangig gegen die im Maastricht-Vertrag vereinbarte Schaffung einer gemeinsamen europäischen Währung. Die ebenfalls in Hamburg aus der Taufe gehobene Schill-Partei des gleichnamigen früheren Amtsrichters widmete sich acht Jahre später wiederum ganz dem Thema Kriminalitätsbekämpfung. Weil dieses Thema im Bürgerschaftswahlkampf alle anderen politischen Probleme überstrahlte, konnte Schill mit 19,4 Prozent das beste Ergebnis einer neu gegründeten Partei bei einer Landtagswahl überhaupt erzielen. Dass er wesentlich mehr Wähler hinter sich scharen konnte als Statt-Partei und BFB vor ihm, lag dabei nicht nur an der Unterstützung, die der offiziell unter dem Namen „Partei Rechtsstaatlicher Offensive“ (PRO) an den Start gegangenen Gruppierung aus dem bürgerlichen Lager – und hier vor allem von der in Hamburg besonders einflussreichen Springer-Presse – zuteil wurde. Es verdankte sich auch dem Umstand, dass Schill im Unterschied zu Wegner und Brunner Charisma hatte und auf der populistischen Klaviatur zu spielen wusste. Deshalb schien es zunächst so, als würde sich der frühere Richter in die Phalanx der er-

folgreichen Rechtspopulisten in Europa einreihen können (Decker 2003).

Ihre hochfliegenden bundespolitischen Ambitionen musste die Schill-Partei jedoch schon wenige Wochen nach dem Hamburger Triumph begraben. Ihr Versuch, sich als Organisation auf Bundesebene auszudehnen, scheiterte an denselben Problemen, unter denen 1994 bereits die Statt-Partei gelitten hatte: Trittbrettfahrer aus dem rechtsextremen Lager, mangelnde Professionalität in der politischen Arbeit, innerparteiliche Streitigkeiten. Darüber hinaus war es Schill nicht gelungen, die programmatische Basis der Partei zu erweitern, obwohl das Kriminalitätsthema für eine breiter angelegte rechtspopulistische Plattform durchaus anschlussfähig gewesen wäre. Den Rest besorgte die selbst auferlegte Regierungsrolle in Hamburg, die massive Glaubwürdigkeitsverluste unter den eigenen Anhängern hervorrief und die Inkompetenz der Neupolitiker schonungslos offen legte (Blumenthal 2004). Auch hier hätte das Schicksal der Statt-Partei Schill eigentlich eine Warnung sein müssen (Decker 1994). Der Schritt von der Fundamentalopposition zur verantwortlichen Regierungspolitik ist bisher noch den wenigsten Rechtspopulisten gelungen. Schill sollte ihn gar nicht erst versuchen. Die Eskapaden, die sich der frischgebackene Innensenator in seinem Amt leistete, sind legendär. Sie führten nicht nur dazu, dass Schill sein Ansehen im Nu verspielte und die Regierungskoalition von der CDU nach eineinhalb Jahren vorzeitig beendet wurde, sondern ließen auch die eigene Partei und Fraktion von ihrer einstigen Galionsfigur Abstand nehmen. Das Auseinanderbrechen der Partei und ihr elektoraler Absturz bei der anschließenden Bürgerschaftswahl waren damit vorprogrammiert.[2]

c) Rechtspopulistische Transformation einer bestehenden Partei? Das Möllemann-"Projekt 18" der FDP

Das österreichische und Schweizer Beispiel zeigen, dass die rechtspopulistische Herausforderung nicht nur von Neugründungen ausgehen, sondern auch aus einer bereits bestehenden Partei heraus erfolgen kann. Eine heftige Debatte darüber, ob dergleichen auch in der Bundesrepublik möglich sei, entzündete sich in Publizistik und Wissenschaft ausgerechnet im Wahljahr 2002. Anlass war das vom stellvertretenden Bundesvorsitzenden der Freien Demokraten, Jürgen W. Möllemann, konzipierte „Projekt 18", das der FDP neue Wählerschichten erschließen und aus ihr eine liberale Volkspartei machen sollte. Der Verdacht, Möllemann wolle dieses Ziel mittels eines rechtspopulistischen Kurswechsels erreichen, wurde durch Interviewäußerungen genährt, die mit der israelischen Besatzungspolitik in Palästina hart ins Gericht gingen. Möllemanns harsche Kritik an dem Mitglied des Zentralrats der Juden in Deutschland, Michel Friedman, der Israel gegen die Vorwürfe in Schutz genommen hatte, erweckte den Eindruck, der FDP-Politiker würde gezielt mit antisemitischen Klischees spielen. In das Bild einer rechtspopulistischen Wende schien auch die Person von Möllemanns nordrhein-westfälischen Wahlkampfberater, Fritz Goergen, zu passen, der aus Österreich stammte und den Aufstieg der FPÖ unter Jörg Haider vor Ort gründlich studiert hatte (Funke/Rensmann 2002).

Aus der nüchternen Sicht des Parteienforschers lässt sich die Parallele zur FPÖ allerdings nicht erhärten. Zum einen war es bekannt, dass Möllemann in der Nahostfrage als „Überzeugungstäter" auftrat, der aus seinem pro-arabischen Standpunkt nie einen Hehl gemacht hatte. Die Attacken auf Friedman entsprangen insofern nicht einer langfristig vorgeplanten rechtspopulistischen Strategie, sondern trugen eher spontanen Charakter und waren ein Produkt von Möl-

[2]Während die Partei Rechtsstaatlicher Offensive ohne ihr Aushängeschild bei 0,9 Prozent der Stimmen stehen blieb, kam die Pro-DM-Partei, der sich Schill nach seiner Verbannung aus der PRO angeschlossen hatte, immerhin noch auf 3,1 Prozent, die aber ebenfalls das parlamentarische Aus bedeuteten. Der frühere Amtsrichter erklärte daraufhin seinen Rückzug aus der Politik und kündigte an, ausgerechnet nach Lateinamerika auswandern zu wollen – eine Weltregion also, in der Populisten traditionell einen starken Stand haben. So wie die PRO bewegt sich heute auch die nach ihrer Fusion mit der Pro-DM-Partei in „Offensive D" umbenannte Schill-Partei am Rande der Bedeutungslosigkeit. Für die geplante Teilnahme an den Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2004 gelang es ihr noch nicht einmal, die nötige Zahl von Unterschriften beizubringen.

lemanns impulsivem Charakter. Zum anderen stellt sich die Frage nach den mit den inkriminierten Aussagen angeblich verbundenen Absichten. Wenn Möllemann tatsächlich eine rechtspopulistische Kursänderung der FDP verfolgt hätte, war der Antisemitismus dafür das denkbar ungeeignetste Thema. Populisten müssen, wenn sie in der Bundesrepublik Erfolg haben wollen, einer Stigmatisierung als rechtsextrem unter allen Umständen entgehen! Weil Ronald Schill diese Lektion in Hamburg beherzigte, konnte er seine politischen Gegner offensiv angehen. Möllemann hatte sich durch die unbedachten Äußerungen demgegenüber ohne Not in die Defensive gebracht und dadurch das Fundament seines eigenen ‚Projekts 18' untergraben. Bis heute gibt es Rätsel auf, wie ein so erfahrener Politiker die Gebote der politischen Korrektheit so leichtfertig übertreten konnte.

Eine erfolgversprechende rechtspopulistische Strategie hätte neben einer konsequenten Anti-Establishment-Orientierung vor allem die Thematisierung des Zuwanderungsproblems erfordert. Dafür fanden sich jedoch weder in den mündlichen Stellungnahmen Möllemanns, noch in dessen Anfang 2003 vorgelegter Streitschrift „Klartext" Anhaltspunkte (Möllemann 2003). Zudem bleibt fraglich, ob eine programmatische Neuausrichtung in den eigenen Reihen durchsetzbar gewesen wäre. Eine Anti-Establishment-Orientierung würde die notorische Regierungspartei FDP ihrem Wählerpublikum glaubwürdig nicht vermitteln können. Und für eine restriktive Politik in Sachen Einwanderung und Multikulturalismus gibt es bei den Liberalen heute keine ideologische Basis mehr, nachdem die Partei ihre nationalen Traditionen, die in den fünfziger Jahren noch eine wichtige Rolle spielten, weitgehend abgeschüttelt hat. Das ruhmlose Ende des ‚Projekts 18' hat gezeigt, dass es in einer durch und durch bürgerlichen Partei wie der FDP, die zum Teil immer noch Züge einer Honoratiorenpartei trägt, nicht einmal möglich war, die Basis für eine gebremste populistische Strategie der Wähleransprache zu erwärmen. Insofern kam es für die Parteiführung um Guido Westerwelle gewiss nicht ungelegen, dass sie die Schuld am schwachen Bundestagswahlergebnis ganz auf Jürgen Möllemann abladen konnte.

d) Populistische Konkurrenz von links: PDS und neue Linkspartei

Die Vereinigung der beiden deutschen Staaten hat dazu geführt, dass sich nach 1990 eine weitere Partei auf der Bundesebene etablieren konnte: die aus der DDR-Staatspartei hervorgegangene „Partei des Demokratischen Sozialismus" (PDS). Unter dem Eindruck der schwachen Wahlergebnisse der SED/PDS in der unmittelbaren Nachwendezeit waren die meisten Beobachter davon ausgegangen, dass die Postkommunisten aus dem Parteiensystem über kurz oder lang wieder verschwinden würden. Dies bewahrheitete sich jedoch nicht. Stattdessen eilte die PDS in den neuen Bundesländern von Erfolg zu Erfolg und baute ihre Wählerbasis kontinuierlich aus. Heute genießt sie in der früheren DDR den Status einer weithin anerkannten Volkspartei, deren Stimmenanteile nur knapp hinter denen von Union und SPD liegen.

Mit Blick auf Entstehungshintergrund, innerparteiliche Heterogenität und ihre ambivalente Haltung zum bestehenden demokratisch-marktwirtschaftlichen „System" verbietet sich eine Charakterisierung der PDS als durchweg extremistisch oder linkspopulistisch (Gapper 2003). Dennoch weist die Partei sowohl in ihren Agitationsformen und Stilmitteln als auch in ideologisch-programmatischer Hinsicht manche Ähnlichkeiten mit den systemoppositionellen Vertretern auf der Rechten auf (Hartleb 2004). Anti-elitärer Protestgestus, Medienwirksamkeit durch charismatische Führung, Sozialprotektionismus und ressentimentgeladene Identitätspolitik umreißen ihr Erfolgsrezept. Gleichzeitig gibt sich die PDS in Ostdeutschland als pragmatische Kraft, die politisch mitgestaltet und auf kommunaler und Landesebene in die Regierungsverantwortung einbezogen ist.

Wahlanalysen zeigen, dass die von der PDS umworbenen Wähler großenteils derselben Gruppe der „Modernisierungsverlierer" entstammen, aus der auch die rechten Vertreter ihre Unterstüt-

zung schöpfen (Schoen/Falter 2005: 37 f.). Was diese Wähler zur Stimmabgabe motiviert, ist ihre tiefgehende Unzufriedenheit mit der eigenen Lebenssituation und den dafür verantwortlich gemachten politischen und gesellschaftlichen Verhältnissen. Das Vorhandensein einer linken Protestalternative, die sich als Sachwalterin des Ostens geriert, hat insofern die Erfolgsaussichten der Rechtsaußenparteien in den neuen Ländern begrenzt. Gänzlich im Zaum halten konnte die PDS den Rechtsextremismus nicht, weil sich dessen Potenzial auch aus fremdenfeindlich eingestellten „Überzeugungswählern" speist, die von den kulturell links angesiedelten Postkommunisten nur bedingt ansprechbar sind. Dass dies gelegentliche Grenzüberschreitungen nicht ausschließt, haben Oskar Lafontaines Einlassungen zur Zuwanderungspolitik im Bundestagswahlkampf 2005 deutlich gemacht, die in den eigenen Reihen auf heftige Kritik stießen. Tatsächlich dürfte der frühere SPD-Vorsitzende aber nicht falsch liegen, wenn er glaubt, dass die Erfolgsformel eines kulturalistisch unterfütterten Sozialprotests keineswegs nur den rechtspopulistischen Vertretern vorbehalten sein muss (Decker 2006: 22 ff.).

Auffällig bleibt, dass der linke Populismus der PDS eineinhalb Jahrzehnte lang ausschließlich in den neuen Ländern reüssieren konnte. Wie sehr sich die reformorientierten Kräfte um Gregor Gysi und Lothar Bisky auch mühten, die Postkommunisten in der alten Bundesrepublik salonfähig zu machen, so wenig Erfolg war ihnen beschieden. Erst das Aufkommen einer neuen linken Kraft im Westen, die sich im Protest gegen die Sozial- und Arbeitsmarktreformen der SPD-geführten Bundesregierung unter dem Kürzel WASG (Wahlalternative für Arbeit und soziale Gerechtigkeit) formierte, sollte die PDS dem lang gehegten Ziel näher bringen (Decker/Hartleb 2006: 208 ff.). Für das Zusammengehen der beiden Gruppierungen und ihren anschließenden Erfolg bei der Bundestagswahl 2005 erwies es sich gewiss als Glücksfall, dass sie mit Gregor Gysi und dem von der SPD zur WASG gewechselten Lafontaine zwei Frontmänner an der Spitze wussten, die die populistische Wähleransprache meisterhaft beherrschten. Wichtiger war jedoch, dass der Zusammenschluss auch strategisch eine klassische „win-win"-Situation darstellte. Der PDS ermöglichte die Erweiterung ihrer Wählerbasis nach Westen eine Stabilisierung der bundespolitischen Rolle. Die WASG profitierte wiederum davon, dass sie von den im Osten fest etablierten Postkommunisten gleichsam „Huckepack" in den Bundestag hineingetragen wurde, was sie im Alleingang kaum geschafft hätte.

Das elektorale Vakuum, das durch die vermeintliche Hinwendung der Sozialdemokratie zum neoliberalen Mainstream entstanden ist, die Weigerung der SPD, auf der Bundesebene mit den Postkommunisten zu kooperieren, und die gleichzeitige Schwäche des Rechtspopulismus und -extremismus bieten der zur Linkspartei mutierten PDS auch künftig gute Gelegenheiten. Ob sie diese nutzen kann, hängt – wie bei den rechtspopulistischen Akteuren – in erster Linie von ihr selber ab. Von der Klärung der Führungsfrage (nach dem absehbaren Rückzug Gysis und Lafontaines) über die kulturellen Mentalitätsunterschiede zwischen der eher idealistisch gesinnten WASG im Westen und der sich pragmatisch gebenden PDS im Osten bis hin zu den traditionell vorhandenen Richtungskonflikten innerhalb der PDS gibt es hier so viele Unwägbarkeiten und Fallstricke, dass eine gesicherte Prognose kaum möglich scheint. Der Platzvorteil, den der linke gegenüber dem rechten Populismus genießt, dürfte im deutschen Parteiensystem jedoch noch einige Zeit bestehen bleiben

5.) Perspektiven des Rechtspopulismus in der Bundesrepublik

In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit, struktureller Krisen, der Zukunftsangst und des allgemeinen Pessimismus entsteht der Nährboden, auf dem rechts- und linkspopulistische Formationen gedeihen können. Dies gilt auch in Deutschland, wo sich das Parteiensystem bislang durch eine vergleichsweise hohe Stabilität ausgezeichnet hat. Manche Autoren führen den fehlenden Erfolg (rechts)populistischer Parteien in der Bundesrepublik darauf zurück, dass der Populismus

hierzulande sowohl in den etablierten Parteien als auch im Mediensystem (BILD-Zeitung) eine feste Größe sei. Tatsächlich verleitete das Suchen nach Sündenböcken für die schlechte Wirtschaftslage im Jahr 2005 nicht nur die Linkspartei um Gregor Gysi und Oskar Lafontaine, sondern auch Politiker der Mainstream-Parteien dazu, sich in populistischer Stimmungsmache zu üben.

In der Bundesrepublik mangelt es denn auch keineswegs an der Mobilisierbarkeit für die typischen rechtspopulistischen Themen – von der Einwanderungspolitik über die Kriminalitätsbekämpfung bis hin zur Kritik an der Europäischen Union. Diese wurden von den Mainstream-Parteien in der Vergangenheit aber soweit neutralisiert oder durch eigene Positionen abgedeckt, dass für die potenziellen Herausforderer wenig Raum blieb. Darüber hinaus waren und sind die rechtspopulistischen Parteien in Deutschland mit zwei weiteren Hemmnissen konfrontiert. Zum einen agieren sie in einem aufgrund der nationalsozialistischen Vergangenheit höchst empfindlichen öffentlichen und medialen Umfeld, in dem sie leicht stigmatisiert werden können. Zum anderen haben sie mit gravierenden organisatorischen Problemen zu kämpfen, die durch das Vorhandensein einer charismatischen Führerfigur allenfalls kurzzeitig überwunden werden können. Auch an einer solchen Führerfigur hat es bezeichnenderweise bis zuletzt gefehlt.

Rosiger stellen sich im Vergleich dazu die Perspektiven des linken Populismus dar, der seinem rechten Pendant in Deutschland heute mindestens dreierlei voraus hat. Erstens profitiert er von den charismatischen Eigenschaften und Begabungen seiner beiden Hauptmatadore Gysi und Lafontaine. Zweitens verfügt er durch die in Ostdeutschland gesellschaftlich fest verankerte und organisatorisch bestens vernetzte PDS über genügend Ressourcen, um im Wettbewerb mit den anderen Parteien zu bestehen und den bald erwarteten Abgang von Gysi und Lafontaine aufzufangen. Und drittens leidet er nicht im selben Maße unter dem Problem der Stigmatisierung. DDR-Vergangenheit und Extremismusverdacht lasten zwar bis heute auf der PDS, sind aber nicht (mehr) imstande, die Partei, die in Ostdeutschland fast ein Drittel der Wähler erreicht, auf Dauer zu delegitimieren. Dies gilt umso mehr, als sich die PDS in ihrer ideologischen Gegnerschaft zum Rechtsextremismus scheinbar von niemandem überbieten lässt. Gerade weil sie über den Faschismusverdacht in jeder Hinsicht erhaben ist, kann es sich die Linkspartei relativ gefahrlos leisten, mit Themen und Methoden auf Stimmenfang zu gehen, die man normalerweise dem Rechtspopulismus zuschreibt.

Wie die PDS in den ostdeutschen Ländern gezeigt hat, ist ein pragmatischer Kurs der Machtbeteiligung durchaus möglich, ohne dass die populistische Zugkraft deshalb schwinden muss. Eine solche Gratwanderung setzt allerdings voraus, dass die Partei auf der Bundesebene in der Oppositionsrolle verbleibt. Würde sie auch dort in die Regierungsverantwortung einbezogen, wäre eine Fortsetzung der jetzigen Linie nicht mehr möglich. Die Linkspartei müsste dann von Positionen abrücken, denen sie ihre populistische Mobilisierungsfähigkeit maßgeblich mitverdankt. Neben der Sozialdemokratie könnten davon auch die bisher marginalisierten Rechtsparteien profitieren.

Literatur

Backes, Uwe (2004), Ist ein Ende der Mobilisierungsschwäche deutscher Rechtsparteien in Sicht, in: Hans Zehetmair (Hg.), Das deutsche Parteiensystem, Wiesbaden, S. 198-212.

Betz, Hans-Georg (2002), Rechtspopulismus in Westeuropa. Aktuelle Entwicklungen und politische Bedeutung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 31 (3), 251-264.

Blumenthal, Julia von (2004), Die Schill-Partei und ihr Einfluss auf das Regieren in Hamburg, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 35 (2), S. 271-287.

Canovan, Margaret (1981), Populism, London.

Decker, Frank (1994), Die Hamburger Statt Partei. Ursprünge und Entwicklung einer

bürgerlichen Wählerbewegung, in: Jahrbuch für Politik 4, S. 249-294.

Decker, Frank (2003), Rechtspopulismus in der Bundesrepublik Deutschland. Die Schill-Partei, in: Nikolaus Werz (Hg.), Populismus, Opladen, S. 223-242.

Decker, Frank (2004), Der neue Rechtspopulismus, 2. Auflage, Opladen.

Decker, Frank (2005), In Hitlers Schatten, in: Die Zeit, Nr. 9 vom 24. Februar 2005, S. 6.

Decker, Frank (2006), Die populistische Herausforderung. Theoretische und ländervergleichende Perspektiven, in: ders. (Hg.), Populismus, Wiesbaden, S. 9-32.

Decker, Frank/Florian Hartleb (2006), Populismus auf schwierigem Terrain. Die rechten und linken Herausfordererparteien in der Bundesrepublik, in: Frank Decker (Hg.), Populismus, Wiesbaden, S. 191-215.

Decker, Frank / Lazaros Miliopoulos (2005), Rechtsextremismus und Rechtspopulismus in der Bundesrepublik. Eine Bestandsaufnahme, in: Jahrbuch Öffentliche Sicherheit 2004 / 2005, hgg. von Martin H. W. Möllers and Robert Chr. van Ooyen, Frankfurt a.M., S. 117-155.

Funke, Hajo / Lars Rensmann (2002), Wir sind so frei. Zum rechtspopulistischen Kurswechsel der FDP, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 47 (7), S. 822-828.

Gapper, Stuart (2003), The Rise and Fall of Germany's Party of Democratic Socialism, in: German Politics 12 (2), S. 65-85.

Hartleb, Florian (2004), Rechts- und Linkspopulismus. Eine Fallstudie anhand von Schill-Partei und PDS, Wiesbaden.

Ionescu, Ghiţa/Ernest Gellner, Hg. (1969), Populism. Its Meanings and National Characteristics, London.

Karapin, Roger (1998), Explaining Far-Right Electoral Successes in Germany. The Politicization of Immigration-Related Issues, in: German Politics and Society 16 (1), S. 24-61.

Miliopoulos, Lazaros (2006), Die NPD als Machtfaktor im deutschen Parteiensystem, in: Uwe Jun/Henry Kreikenbom /Viola Neu (Hg.), Kleine Parteien im Aufwind, Frankfurt a.M., S. 223-245.

Möllemann, Jürgen W. (2003), Klartext. Für Deutschland, München.

Neu, Viola (2004), Das Janusgesicht der PDS. Wähler und Partei zwischen Demokratie und Extremismus, Baden-Baden.

Scarrow, Susan E. (1997), Party Competition and Institutional Change: The Expansion of Direct Democracy in Germany, in: Party Politics 2 (3), 451-472.

Schoen, Harald / Jürgen W. Falter (2005), Die Linkspartei und ihre Wähler, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 51-52, S. 33-40.

Taggart, Paul (2000), Populism, Buckingham/ Philadelphia.

Tarrow, Sidney (1991), Kollektives Handeln und politische Gelegenheitsstruktur in Mobilisierungswellen: Theoretische Perspektiven, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 43 (4), S. 647-670.

Aktuelle Tendenzen und parteipolitische Einflüsse im italienischen Verfassungsänderungsprozess

Andrea De Petris, Rom*

Einführung

Die jüngsten Änderungsversuche der Italienischen Verfassung zeigen zwei Aspekte, die der auf sie bezogenen vorherrschenden Rechtslehre zu widersprechen scheinen.

Erstens widerspricht der seit ungefähr 15 Jahren in der italienischen politischen Szene bekannte Anspruch, grundsätzliche und umfangreiche Teile der Verfassung zu revidieren, denjenigen, die das im Artikel 138 vorgesehene Verfassungsänderungsverfahren[1] immer nur als geeignetes Instrument für einzelne Anpassungen der Verfassung interpretierten[2].

Zweitens hat die herrschende Rechtslehre die Revisionsprozedur der Verfassung stets so ausgelegt, dass sie nicht nur den Parteipolitischen, sondern auch den im weitesten Sinn des Wortes politischen Minderheiten eine Möglichkeit bietet, die Verabschiedung der Verfassungsänderung zu verhindern und eventuell sogar zu vermeiden, vor allem durch die Initiative des Verfassungsreferendums. Die neuesten Anwendungsversuche der Verfassungänderungsprozedur zeigen dagegen, dass das zur Gewährleistung der Minderheiten ursprünglich konzipierte Verfahren vielmehr von denselben Mehrheiten verwendet wird, die die konstitutionellen Änderungen befürworten. Dies hat notwendigerweise den Charakter der darauf bezogenen verfassungsrechtlichen Instrumente verwandelt und gewiss die Fähigkeit der italienischen Verfassungsordnung beeinflusst, sich an die Bedürfnisse der aktuellen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Lage angemessen anzupassen.

Diese Arbeit bietet eine Analyse der obengenannten Themen: Nach einer genauen Beschreibung des in der italienischen Verfassung vorgesehenen Änderungsverfahrens werden deshalb die neuesten Modifikationsversuche der Verfassung - vor allem des letzten im Juni 2006 durch Volksentscheid abgelehnten Änderungsentwurfes - kurz zusammengefasst. Im dritten Teil des Artikels wird beschrieben, wie die innerhalb der Verfassungsänderungen ursprüngliche Gewährleistungen zugunsten der Minderheiten schrittweise als überwiegend plebiszitäre Instrumente sich verwandeln. Damit wollen – vor allem die parteipolitischen - Befürworter einer Reform der Verfassung ohne über eine qualifizierte Mehrheit im Parlament zu verfügen, ihre Entwürfe durch eine unmittelbare Entscheidung der Wahlberechtigten legitimieren wollen. Schließlich werden einige Vermutungen über die zukünftigen Entwicklungen der Verfassungsänderung in Italien dargestellt.

1. Die Verfassungsänderungsprozedur

Die Regulierung der Verfassungsänderungsprozedur ist im Art. 138 der Italienischen Verfas-

* Der Autor ist wissenschaftlicher Assistent an der Universität LUISS – G. Carli in Rom.

[1] Der Artikel 138 der italienischen Verfassung lautet: "Gesetze zur Änderung der Verfassung und sonstige Verfassungsgesetze werden von den Kammern mit jeweils zwei Abstimmungen, zwischen denen mindestens drei Monate liegen müssen, angenommen.
Verfassungsänderungsgesetze und sonstige Verfassungsgesetze sind dann zum Volksentscheid zu bringen, wenn binnen drei Monaten nach ihrer Veröffentlichung ein Fünftel der Mitglieder einer Kammer oder fünfhunderttausend Wähler oder fünf Regionalversammlungen dies begehren. Das zum Volksentscheid gebrachte Gesetz wird nur dann verkündet, wenn es die Zustimmung der Mehrheit aller gültig abgegebenen Stimmen erhalten hat. Einem Volksbegehren wird nicht stattgegeben, wenn das Gesetz bei der zweiten Abstimmung in den Kammern die Zustimmung von jeweils zwei Dritteln der Mitglieder erhalten hat."

[2] Für eine ausreichende Zusammenfassung der Rechtslehre über das Verfassungsänderungsverfahren s. Ferri, G., Il referendum nella revisione costituzionale, Cedam, Padova 2001, vor allem S. 125-191.

sung beschrieben[3]. Es handelt sich um einen sehr komplexen und viel diskutierten Prozess, der aus mehreren unterschiedlichen Phasen besteht.

a) Wie beim ordentlichen Gesetzgebungsprozess, liegt die Diskussions- und Annahmephase beim Parlament. D.h. - abgesehen von der Herkunft des Verfassungsgesetzentwurfes - darf die Diskussion und die eventuelle Abstimmung immer nur bei dem Abgeordnetenhaus und dem Senat des italienischen Zweikammerparlaments stattfinden. Jede Kammer muss zweimal über jeden Änderungsentwurf abstimmen: Zuerst über jeden Artikel des Entwurfes und danach über den ganzen Änderungsvorschlag. Bei der zweiten Abstimmung darf jede Kammer daher nur das Gesetz als Ganzes annehmen oder ablehnen, aber keinesfalls ändern. Die zweite Abstimmung darf jedoch erst drei Monate nach dem ersten Beschluss des Parlaments stattfinden.

b) Aus dem Verhältnis der Mehrheit, die im Parlament zugunsten des Verfassungsgesetzentwurfs erreicht wird, ergeben sich unterschiedliche Folgen:

b.1.) sollte eine qualifizierte Mehrheit (mindestens 2/3 der wahlberechtigten Abgeordneten bzw. Senatsmitglieder) für die Änderung der Verfassung stimmen, ist diese endgültig angenommen und wird gesetzesgemäß verabschiedet;

b.2.) sollte nur die absolute Mehrheit der wahlberechtigten Mitglieder beider Kammern sich dafür aussprechen, kann innerhalb von drei Monaten nach der Billigung der Verfassungsänderung ein sog. „Verfassungsreferendum“ initiiert werden.

c) Das Verfassungsreferendum darf allerdings nur von bestimmten Kategorien politischer Subjekte eingeleitet werden:

c.1.) 1/5 der Mitglieder des Abgeordnetenhauses bzw. des Senats;

c.2.) 500.000 Wahlberechtigten;

c.3.) 5 Regionalparlamenten.

Sollte die einfache Mehrheit der wahlberechtigten Bürger für den Änderungsentwurf abstimmen, ist die Verfassungsreform ebenfalls angenommen und wird wie nach einem Parlamentsbeschluss regelmäßig verabschiedet; sollte sich die einfache Mehrheit der Wähler gegen den Entwurf aussprechen, ist der Änderungsvorschlag endgültig abgelehnt. Entscheidend ist jedenfalls nur der Wille der abgegebenen gültigen Stimmen: Im Gegensatz zu dem Volksentscheid über einfache Gesetze[4], sieht nämlich das Verfassungsreferendum kein Teilnahmequorum vor.

2. Die Eigenschaften des Verfassungsreferendums

Das innerhalb des Verfassungsänderungsprozesses eventuell vorgesehene Verfassungsreferendum muss einigen genau festgelegten Kriterien entsprechen.

Damit ein solcher Volksentscheid stattfindet, müssen, wie erwähnt, notwendigerweise zwei Bedingungen erfüllt werden: Erstens müssen sich die zwei Kammern des italienischen Parlaments in der zweiten Abstimmung über einen Verfassungsänderungsentwurf mit der absoluten Mehrheit ihrer Mitglieder dafür aussprechen: eine qualifizierte Mehrheit schließt dagegen die Volksbefragung aus. Zweitens muss mindestens eines der drei obengenannten berechtigten Sub-

[3] Für eine ausführliche Kommentierung des Art. 138 s. Groppi, T., La Revisione della Costituzione. Commento all’art. 138, in: Bifulco/Celotto/Olivetti, Commentario della Costituzione, vol. III, UTET, Torino 2006, mit weiteren Hinweisen auf die Literatur über das Verfassungsänderungsverfahren.

[4] Vgl. Art. 75 Ital. Verfassung: “ Die Außerkraftsetzung eines Gesetzes oder einer gesetzesvertretenden Maßnahme mit Gesetzeskraft oder eines Teiles derselben ist zum Volksentscheid zu bringen, wenn dies von fünfhunderttausend Wählern oder von fünf Regionalversammlungen verlangt wird. […] Anspruch auf Teilnahme an Volksabstimmungen hat jeder zur Wahl der Abgeordnetenkammer berechtigte Bürger.
Der zum Volksentscheid gebrachte Vorschlag gilt dann als angenommen, wenn die Mehrheit der Stimmberechtigten an der Volksabstimmung teilnehmen und die Mehrheit der gültig abgegebenen Stimmen erreicht wird. Das Verfahren zur Durchführung eines Volksentscheids regelt ein Gesetz.”.

jekte das Referendum rechtzeitig einleiten: Mit anderen Worten, wenn keines von ihnen innerhalb von drei Monaten nach dem zweiten Beschluss des Parlaments es verlangt, darf kein Referendum stattfinden.

Der Grund dieser Prozedur ist grundsätzlich eindeutig: Man wollte am Ende des Verfassungsänderungsprozesses noch eine Möglichkeit geben, eine direkte - und endgültige - Entscheidung des Volkes herbeizuführen. Diese Möglichkeit besteht aber nicht für jeden, sondern nur einigen politischen Gliederungen, und das auch nur in einem bestimmten Maße. Genauer betrachtet, erlaubt die im Art. 138 beschriebene Prozedur nur einer Minderheit von Parlamentsabgeordneten, Wahlberechtigten oder Regionalparlamenten, ein Verfassungsreferendum zu initiieren: Infolgedessen hat die herrschende Rechtslehre[5] die erwähnte Norm so ausgelegt, dass nur Minderheiten das parlamentarische Verfassungsänderungsverfahren – falls dies mindestens die Unterstützung der absoluten Mehrheit von den Parlamentsmitgliedern bekommt - per Volksentscheid unterbrechen dürfen. Entscheidend für diese Schlussfolgerung ist vor allem die Masse der berechtigten Subjekte: 1/10 der Mitglieder einer Kammer, 500.000 Wähler oder 5 Regionalparlamente stellen gegenüber 630 Abgeordneten bzw. 315 Senatsmitgliedern, 47.160.244 Wahlberechtigten[6] oder 20 regionalen Volksvertretungen in der Tat eine Minderheit innerhalb der entsprechenden Kategorie dar.

Die verfassunggebende Versammlung ging demzufolge davon aus, dass eine Abweichung von dem für die Modifikation der italienischen Verfassung vorgeschriebenen „ordentlichen" parlamentarischen Verfahren – das zwangsläufig eine ausdrückliche zustimmende Mehrheiten von Parlamentsmitgliedern verlangt – nur durch die Initiative einer Minderheit erfolgen könnte. Deswegen ist diese im Art. 138 enthaltene Regelung immer als Regelung zum Schutz der Minderheiten betrachtet worden, die bis zum letzten Moment des Verfahrens in der Lage sein sollten, die Stimmung des Volkes über eine von der Mehrheit der politischen Kräfte schon vereinbarte Änderung der Verfassung einzuholen.

Wie von der Rechtslehre mehrmals betont wurde, sei aus diesem Grund die Referendumsinitiative als *Versuch zur Konservierung der Verfassung* eines bedeutenden Teils der Wahlberechtigten – egal ob dank einem direkten organisierten Bürgereinsatz oder durch eine mittelbare von nationalen bzw. regionalen Volksvertretern durchgeführte Aktion - gegen den Reformvorschlag der Parlamentsmehrheit ursprünglich zu betrachten[7]. Mit anderen Worten besäße der italienische Verfassungsvolksentscheid den Charakter einer oppositionellen Waffe gegen die Pläne der nach einer Modifikation der Grundnormen strebenden parteipolitischen Mehrheit[8]. Um das Risiko einer Ablehnung der Änderungsprojekte durch das Volk zu umgehen, müssten sich deshalb die Fraktionen im Laufe der parlamentarischen Debatte in den zwei Kammern auf einen so umfassend wie möglich befürworteten Reformentwurf einigen. Damit wäre die beste Voraussetzung erreicht, um das Änderungsgesetz mit einer qualifizierten Mehrheit im Parlament zu verabschieden und die „Volksentscheidswaffe" der Opposition(en) endgültig zu entschärfen.

[5] Für eine Rekonstruktion der Debatte über das Verfassungsreferendum bei der verfassungsgebenden Versammlung s. Ferri, G., Il referendum nella revisione costituzionale, a.a.O., S. 3-123. Für eine Zusammenfassung der unterschiedlichen rechtswissenschaftlichen Stellungnahmen s. Panunzio S.P., Riforme costituzionali e referendum, in: Luciani, M./Volpi, M., Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali, Laterza, Bari 1992, S. 77-120; Busia, G., Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un „cammino carsico" di oltre cinquant'anni, in: Nomos, 2/2003, S. 27-114.

[6] Bei der letzten Parlamentswahl vom 9. und 10. April 2006 durften 47.160.244 und 43.062.020 italienische Bürger für die Abgeordnetenkammer und den Senat jeweils abstimmen (Quelle: Italienisches Innenministerium, 6.4.2006).

[7] So beispielsweise Guarino, G., La revisione della Costituzione – Il referendum, in: Rassegna di Diritto Pubblico, 1948, S. 130 f.

[8] Vgl. Sergio P. Panunzio, dessen Schlussfolgerung darüber lautet: "Se non c'è dissenso non c'è referendum" (*Ohne Widerspruch kein Referendum*), s. Panunzio, S.P., Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare, in: Quaderni costituzionali, 3/1992, S. 551-568 (556).

3. Der Inhalt der letzten Verfassungsänderungsversuche

Zwischen 2001 und 2006 erfolgten zwei bedeutende Versuche, die italienische Verfassung wesentlich zu modifizieren. In beiden Fällen war der zweite Teil der Verfassung („*Ordnung der Republik*“) betroffen, wenn auch in wesentlich unterschiedlichem Umfang.

Im ersten Fall handelte es sich um eine Änderung der Kompetenzverteilung zwischen staatlichen, regionalen und lokalen Institutionen[9]. Der Verfassungsgesetzentwurf, der mit dem Ziel einer „Quasi-Föderalisierung“ der italienischen politischen Ordnung eine deutliche Verbesserung der Gesetzgebungs- und Verwaltungsbefugnisse von Regionen und Gemeinden vorsah[10], wurde im Laufe der XIII. Legislaturperiode von der damaligen Regierung beschlossen und kurz vor der Parlamentswahl im April 2001 mit der absoluten Mehrheit der Volksvertreter von beiden Kammern verabschiedet. Die Wahl brachte einen Mehrheitswechsel, und die neue Regierung beantragte gleich ein Verfassungsreferendum über die von ihr äußerst umstrittene Änderung der Verfassungsnormen. Auch die Opposition, die, wie gesagt, als Regierungsmehrheit in der vorherigen Legislaturperiode die Reform geschaffen hatte, verlangte das Gleiche mit dem strategischen Ziel, durch ein positives Ergebnis bei dem Volksentscheid die Verfassungsänderung zu legitimieren.

Das von beiden Seiten des Parlaments erwünschte Verfassungsreferendum fand schließlich am 7. Oktober 2001 statt: Dabei nahmen 34,1 Prozent der Wahlberechtigten an teil. Es sprachen sich 64,2 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen[11] für die Beibehaltung der Reform aus.

Nach der Niederlage kündigte die Regierung eine neue Reform an, die die Verfassung tiefgreifend umwandeln sollte[12]. Die Verfassungsänderung sah Folgendes vor:

a) Abschaffung des sog. „perfekten Bikameralismus“. Das Abgeordnetenhaus, dessen Sitze von 630 auf 518 reduziert wurden, behielt allein die ordentliche Gesetzgebungskompetenz in den meisten Bereichen, während der Senat, jetzt in „föderalistischen Senat der Republik“ umbenannt, mit 252 anstatt 315 Mitgliedern eine effektive Repräsentanz der Regionen auf nationaler Ebene gewährleisten sollte. Um eine unmittelbare Verbindung zwischen staatlicher und regionaler Vertretung zu garantieren, wurde eine gleichzeitige Wahl von Senat und regionalen Parlamenten vorgesehen - mit der alles andere als unerheblichen Folge, dass jede Regionalwahl eine Änderung in der Mehrheit des Senats verursachen könnte.

b) Umgestaltung der Gesetzgebungsbefugnis: Neben einer exklusiven Kompetenz des Abgeordnetenhauses über die Gesetze, die eine absolute Zuständigkeit des Staates vorsehen, musste der Senat die Gesetzentwürfe über die Grundsätze in jenen Bereichen verabschieden, die eine Konkurrenz zwischen staatlicher und regionaler Gesetzgebungskompetenz brachten. Materien von besonderer Relevanz verlangten immer noch einen Beschluss von beiden Kammern: Sollten sie jedoch dazu nicht in der Lage sein, nach der ersten Lesung einen identischen Gesetzentwurf zu verabschieden, kann von ihren Vorsitzenden eine Kommission aus 30 Abgeordneten und 30 Senatsmitgliedern einberufen werden, die einen Kompromiss über einen gemeinsamen Text des Gesetzes erreichen sollten.

[9] S. Legge Costituzionale 3/2001, veröffentlicht in Gazzetta Ufficiale nr. 248, 24.10.2001. Über die Verbindungen zwischen Dezentralisierung der politischen Kompetenzen und Verfassungsänderungsverfahren s. Ridola, P., Il principio di sussidiarietà e la forma di Stato di democrazia pluralista, in: Cervati, A.A./Panunzio, S.P./Ridola, P., Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l’innovazione costituzionale in Italia, Giappichelli, Torino 2001.

[10] Ausführlich darüber s. Grasse, A., Italien - Ein Bundesstaat in der Entstehung oder: Föderalisierung als Modernisierungspolitik, in: Michael Piazolo/Jürgen Weber (Hrsg.), Föderalismus - Leitbild für die Europäische Union?, Olzog, München 2004, S. 200 - 249.

[11] In Ziffern: jeweils 16.843.420 und 10.433.574 Bürger. Quelle: Italienisches Innenministerium.

[12] Für eine detaillierte Analyse der Verfassungsreform s. Grasse, A., Im Süden viel Neues. Italienische Staats- und Verfassungsreformen am Scheideweg zwischen Modernisierung und Gefährdung der Demokratie, Ibidem Verlag, Stuttgart 2004.

c) Umstellung des Verfassungsänderungsverfahrens: Das Verfassungsreferendum, das nach Art. 138 nur bei der Verabschiedung einer Verfassungsänderung mit absoluter Mehrheit der Parlamentsmitglieder möglich ist, sollte auch bei ihrer Zustimmung durch 2/3 der Volksvertreter aufrufbar werden.

d) Stärkung des Ministerpräsidenten: Der Regierungschef sah seine Führungsrolle der Exekutive deutlich gefestigt. Er sollte beispielsweise die allgemeine politische Linie der Regierung „bestimmen" und nicht mehr „leiten" sowie die Einheit des Regierungs- und Verwaltungskurses „versichern" statt „halten". Er durfte außerdem die einzelnen Minister ernennen und abberufen, ursprünglich eine Kompetenz des Republikpräsidenten.

e) Änderung des Vertrauensverhältnisses: Nach der Reform betraf es nur das Abgeordnetenhaus und nicht mehr den neu gestalteten „föderalistischen" Senat.

f) Verwandlung der Auflösungsgewalt des Abgeordnetenhause:. Die „Camera dei Deputati" – anders als der Senat – wurde gesetzmäßig immer noch von dem Republikspräsidenten aufgelöst, aber nur auf offiziellen Antrag des Ministerpräsidenten. Mit anderen Worten lag die effektive Auflösungskompetenz des Parlaments nicht mehr bei dem Staats-, sondern bei dem Regierungschef.

g) Einführung des „konstruktiven Misstrauensvotums": Das Abgeordnetenhaus konnte den Ministerpräsidenten durch passenden Antrag unter zwei Bedingungen ersetzen: Dem Antrag musste Mehrheit der wahlberechtigten Abgeordneten zustimmen.

h) Veränderung der Vertrauensfrage: Der Ministerpräsident durfte die Vertrauensfrage im Parlament stellen: ihre Ablehnung sah aber den zwangsläufigen Rücktritt des Abgeordnetenhauses vor, während nach der ursprünglichen Verfassungsregelung das Parlament bei der Zurückweisung der Vertrauensfrage im Amt bleiben durfte.

i) Umstrukturierung der Kompetenzverteilung zwischen Staat, Regionen und Gemeinden: Einige in der letzten Reform des „Titolo V" nicht erwähnten Befugnisse wurden der exklusiven staatlichen Gesetzgebung zugeschrieben: u.a. Währungspolitik und Arbeitssicherheit. Zugleich wurden nach dem sog. „Devolutionsprinzip" einige Bereiche in der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz der Regionen eingeführt: u.a. Gesundheitsorganisation, Schulordnung und -organisation, regionale und lokale Verwaltungspolizei.

Wie zu erwarten war, konnte sich die Regierung bei der parlamentarischen Abstimmung über den Änderungsentwurf nur mit einer absoluten Mehrheit durchsetzen[13]. Infolgedessen wurde von der Opposition gleich ein Verfassungsreferendum angekündigt, das am 25. und 26. Juni 2006 stattfand. Anders als im Jahr 2001 sprachen sich in diesem Fall bei einer Teilnahme von 53,7 Prozent der Wahlberechtigten 61,7 Prozent der abgegebenen gültigen Stimmen gegen die verabschiedete Reform[14], die demzufolge abgelehnt wurde und nicht in Kraft getreten ist.

4. Die Verwandlung der Rolle des Verfassungsreferendums in den letzten Änderungsverfahren

Eine Analyse der letzten Verfassungsänderungsversuche beweist in der Tat eindeutig, dass das Verfassungsreferendum den obengenannten Charakteristika nicht treu geblieben ist.

Schon bei den Zweikammerausschüssen, die im Jahr 1993 und 1997 einberufen wurden[15], um nach mehreren gescheiterten Versuchen eine grundsätzliche Reform der Verfassung zu erreichen, hat man eine bemerkenswerte Abweichung von der ursprünglichen Regel registriert. Das Änderungsverfahren sah nämlich in beiden Fällen einen nicht mehr eventuellen, sondern

[13] Für eine Zusammenfassung in deutscher Sprache der Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition s. Grasse, A., Italienische Verhältnisse 2004. Kontinuität und Wandel im politischen System der „zweiten Republik", in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 35-36/2004.

[14] Quelle: Italienischer Innenministerium.

[15] S. Legge Costituzionale 1/1993 und Legge Costituzionale 1/1997.

zwangsmäßigen Verfassungsvolksentscheid vor, der unabhängig von dem Umfang der erreichten zustimmenden Parlamentsmehrheit unvermeidbar stattfinden musste.

Trotz des Versagens beider Parlamentsausschüsse hatte sich damit in der Praxis ein nicht mehr *freiwilliges oppositionelles* sondern *zwangsmäßiges bestätigendes* Verfassungsreferendum in der italienischen politischen Ordnung durchgesetzt. Das bestätigten auch die Berichte über die späteren Revisionsverfahren der republikanischen Verfassung. Wie schon beschrieben[16], wurde über den 2001 erlassenen Änderungsentwurf sowohl von der Opposition wie von der Mehrheit – selbstverständlich mit gegenseitigen Zielen - ein Volksentscheid eingeleitet. Dagegen wurde das Ende Juni 2006 durchgeführte Referendum offiziell nur von den parteipolitischen Gegnern der Verfassungsmodifikation verlangt: In der Tat setzte aber auch die damalige Mehrheit auf die Volksbefragung, um der umstrittenen Verfassungsänderung wieder eine plebiszitäre Legitimation zu geben.

Eine solche Abweichung von dem Urgeist des Verfassungsreferendums kann nicht ohne Folge bleiben: Im Gegenteil ist damit eine erhebliche Verwandlung des verfassungsrechtlichen Instituts erreicht worden, die sich in drei entscheidenden Punkten beschreiben lässt.

Erstens ist das Referendum aufgrund seines Pflichtcharakters kein Gewährleistungsinstrument der Minderheiten mehr, weil diese über die „Waffe“ der Volksabstimmung nicht mehr verfügen: Wenn das Referendum in jedem Fall durchgeführt wird, besteht an ihm für diejenigen, die damit Widerstand gegen das Verfassungsänderungsgesetz leisten wollten, kein Interesse mehr. Zweitens geht die Anregungsfunktion des Volksentscheids zugunsten von weitgehend gebilligten Reformen verloren, weil jedes politische Subjekt weiß, dass auch auf diese Weise das Referendum nicht zu vermeiden ist. Dagegen, wird sich damit die Praxis von parteiischen Revisionsvorschlägen immer mehr durchsetzen. Demzufolge werden drittens sich voraussichtlich die Versuche mehren, die Artikel der Verfassung durch partielle Vereinbarungen zu modifizieren, ohne das ganze parteipolitische und folglich gesellschaftliche Spektrum darin zu involvieren. Damit wird aber letztendlich sogar die Sicherheit der Verfassung aufs Spiel gesetzt, weil sowohl die politische Szene wie auch die Bevölkerung sich an ständig wiederholenden und wenig durchdachten Verfassungsänderungen gewöhnen könnten[17].

[16] S. oben, Par. 3.

Schlussfolgerung: Reformieren oder neu gestalten?

Wie man ahnen kann, ist die gerade beschriebene Verwandlung des Verfassungsreferendums letztendlich keine zufällige Nebenwirkung der neuesten Entwicklungen der italienischen Rechtsordnung. Vielmehr stellt dieses Phänomen eine Tendenz dar, die mit der jüngsten politischen Geschichte Italiens eng verbunden ist.

Zwischen Ende der 80er und Anfang der 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wurde das italienische Parteiensystem von einer Art „Erdbeben“ erschüttert und fast völlig zerstört. Aus unterschiedlichen Gründen verschwanden politische Kräfte, die gemeinsam die Geschichte der verfassungsrechtlichen republikanischen Ordnung geschrieben hatten[18]. Den nachfolgenden Parteien, die die Rolle der nicht mehr existierenden politischen Kräfte übernahmen, fehlte vor allem Eines: Die Legitimation, die von der Teilnahme an der Gründung eines neues Verfassungssystems herrührt. Dadurch wurde für die parteipolitische Ordnung eine Übergangsphase ausgelöst, von der – so einige Rechtslehrer - noch kein Ende in Sicht ist[19].

[17] Vgl. Über diese Themen Panunzio, S.P., Il metodo e i limiti della revisione costituzionale, in: G. Azzariti/M. Volpi (a cura di), Quale riforma della Costituzione? Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione, in Quaderni del Dottorato di ricerca in diritto pubblico dell'Università di Perugia, Giappichelli, Torino 1999, pp. 323-346 (337))

[18] S. darüber Scoppola., P., La Repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996), Il Mulino, Bologna 1997.

[19] Vgl. u.a. Pombeni P., Transizione infinita o decadenza strisciante?, in: "Il Mulino", 1/1999, S. 69-77; Pasquino, G., Il sistema politico italiano, Bonomia University Press,

Die jüngsten Verfassungsänderungsverfahren können demzufolge auch als Versuche der neu gegründeten Parteien angesehen werden, sich in der italienischen rechtspolitischen Szene zu etablieren. Die von ihnen befürworteten Revisionsprozeduren verfolgten daher vor allem das Ziel, ihre angestrebte (Wieder)Legitimierung gegenüber der Öffentlichkeit zu erreichen. Ob wiederholte und parteiische Änderungen der Verfassung das geeignete Mittel für eine solche Absicht sind, scheint mehr als fragwürdig zu sein. Unbestreitbarer ist dagegen, dass solche Verfahren die zentrale Rolle der Verfassung innerhalb der rechtspolitischen Ordnung entkräften können. Der italienischen Verfassung droht dadurch die Gefahr, eine Mindestzusammensetzung von gemeinsam gebilligten Vorschriften und Grundsätzen endgültig zu verlieren[20]. Welche Folge dies für die parteipolitischen und institutionellen Aussichten Italiens haben könnte, bleibt noch offen. Der Ausgang der jüngsten Wahlgänge und Verfassungsvolksentscheide scheint die hier beschriebenen Auffassungen durchaus zu bestätigen.

Bologna 2002.

[20] Über das Risiko dieser Perspektive s. ausführlich die Beiträge in: RIPEPE E. - ROMBOLI R. (a cura di), Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?, Giappichelli, Torino, 1995.

Bundestagsfraktion DIE LINKE.: Ein Auslaufmodell?

Privatdozent Dr. Sven Hölscheidt, Berlin*

DIE LINKE. und die Homogenitätsklausel

Fliegt die Bundestagsfraktion „DIE LINKE." auseinander? So fragte vor kurzem eine Boulevardzeitung[1]. „Bundestag prüft Status der Links-Fraktion", vermerkte eine seriöse Zeitung[2]. In der Tat hat sich der Bundestagsausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung am 29.06.2006 mit der Statusfrage im Wege der Selbstbefassung (§ 62 Abs. I S. 3 GOBT) auseinander gesetzt. Die Statusfrage hat folgenden Hintergrund: Die Fraktion DIE LINKE. besteht gegenwärtig aus 53 Mitgliedern[3]. 34 davon sind Mitglieder der Linkspartei.PDS, 12 gehören der WASG an, 4 haben eine Doppelmitgliedschaft und 7 sind parteilos[4]. Alle Abgeordneten haben auf der Liste der Partei „Die Linkspartei.PDS" kandidiert. Darauf entfielen 8,7 % der Zweitstimmen[5]. Die so in den Bundestag gewählten Abgeordneten haben die Fraktion DIE LINKE. gebildet. Dazu sieht § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT vor: „Die Fraktionen sind Vereinigungen von mindestens fünf vom Hundert der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen." Nun beabsichtigen die Landesverbände der Parteien WASG und Linkspartei.PDS bei den Landtagswahlen am 17.09.2006 in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern gegeneinander anzutreten. Daraus resultiert die Frage: Entfällt der Status der Fraktion DIE LINKE., weil sie entgegen § 10 Abs. 1 GOBT Mitglieder hat, die Parteien angehören, die in zwei Ländern miteinander im Wettbewerb stehen? Die Homogenitätsklausel ist noch nicht eingehend untersucht worden[6]. Sie gehört zur Geschäftsordnung des Bundestags. Damit ist sie ein untergeordneter Teil des Problems „Fraktionsbildung". Es ist in erster Linie mit Hilfe der Verfassung zu lösen.

Rechtscharakter und verfassungsrechtliche Verortung von Fraktionen

Fraktionen sind Organteile der Parlamente. Dieser Rechtscharakter ergibt sich aus dem Parlamentsrecht[7]. Anders als die Fraktionen in den meisten Landesverfassungen, sind die Fraktionen des Bundestags im Grundgesetz nur beiläufig erwähnt (Art. 53 a GG). Die Bundestagsfraktionen sind dreifach im Grundgesetz verortet. Diese Verortungen sind allerdings nicht gleichberechtigter Natur, sondern von einer Bedeutungshierarchie geprägt. Hauptsächlich sind die Fraktionen auf den Abgeordnetenstatus gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gestützt. Alle Fraktionsmitglieder müssen Bundestagsmitglieder sein. Als Abgeordnetenzusammenschlüsse haben die Fraktionen den Abgeordnetenstatus verinnerlicht. An zweiter Stelle folgt der Parteienrechtsartikel (Art. 21 GG). Fraktionsmitglieder müs-

---

* Der Autor ist Leiter des Fachbereichs Verfassung und Verwaltung im Deutschen Bundestag. Der Beitrag gibt ausschließlich seine persönliche Meinung wieder. Der geprüften Rechtskandidatin Yüksel Erdil wird für wertvolle Unterstützung gedankt.

[1] BZ, 09.03.2006.

[2] Süddeutsche Zeitung, 10.06.2006.

[3] Vom Beginn der 16. Wahlperiode am 18.10.2005 bis 12.02.2006 hatte die Fraktion ein weiteres Mitglied. Zu diesem Zeitpunkt ist der Abgeordnete Gert Winkelmeier aus der Fraktion ausgeschieden und seitdem fraktionslos.

[4] Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages 16. Wahlperiode, hrsg. vom Deutschen Bundestag, Rheinbreitbach 2006; eigene Recherchen.

[5] 3 Abgeordnete wurden in Berlin direkt gewählt. Amtliches Handbuch des Deutschen Bundestages, 16. Wahlperiode.

[6] Zu dem hier diskutierten aktuellen Problem hat sich Jörn Ipsen geäußert: Erwerb und Verlust des Fraktionsstatus im Deutschen Bundestag, NVwZ 2006, S. 176 ff. außerdem gibt es ein unveröffentlichtes Gutachten der Bundestagsverwaltung dazu; s. Der Spiegel, 20.2.2006. Die übrige ältere Literatur wird im Folgenden verarbeitet.

[7] Ausführlich Ausführlich Sven Hölscheidt, Das Recht der Parlamentsfraktionen, Rheinbreitbach 2001, S. 283 ff., 322 ff.

sen zwar rechtlich nicht unbedingt Parteimitglieder sein. Rein tatsächlich sind sie es aber fast immer und das ist von der Rechtsordnung so gewollt[8]. Fraktionen können daher ihren Status mittelbar auch auf Art. 21 GG stützen. An letzter Stelle ist die Geschäftsordnungsautonomie zu nennen. Sie steht dem Bundestag als oberstem Verfassungsorgan gemäß Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG zu. Darauf gestützt kann der Bundestag konkrete Vorgaben für die Fraktionsbildung machen. Es wäre auch möglich, eine Fraktion zu bilden, wenn die GOBT dazu keine Regelungen träfe oder es bei dem deklaratorischen Hinweis beließe: Die Abgeordneten können Fraktionen bilden[9].

Fraktionsbildung

Die Fraktionsbildung ist ein Organisationsakt des Parlamentsrechts. Fraktionen werden von den Abgeordneten (ihren künftigen Mitgliedern) in Ausübung des Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG gebildet. Die Fraktionsbildung ist also das Ergebnis gleichgerichteter mindestens konkludenter Willenserklärungen der Abgeordneten. „Die Bildung der Fraktionen hat ihre rechtliche Grundlage in Art. 38 Abs. 1 des Grundgesetzes, der den einzelnen Mitgliedern des Bundestages das individuelle Recht gibt, sich mit anderen Abgeordneten zu einer Fraktion zusammenzuschließen (BVerfGE 43, 142 [149]; 70, 324 [363]).“[10] Ohne Zutun der betroffenen Abgeordneten kommt keine Fraktion zustande. Verfassungsrechtlich steht es also jedem Abgeordneten frei, ob er sich einer Fraktion anschließt. Aus politischen Gründen wird er regelmäßig Mitglied der Fraktion „seiner“ Partei. Das ist die Partei, auf deren Liste er kandidiert hat oder mit deren Unterstützung er in seinem Wahlkreis gewählt worden ist. Das Nähere zur Fraktionsbildung regelt die GOBT, so die deklaratorische Bestimmung des § 45 AbgG[11]. Einschlägig darin ist der § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT enthält die im deutschen Parlamentsrecht üblichen Voraussetzungen für die Fraktionsbildung[12]: Mindeststärke und politische Homogenität. Wenn sich Abgeordnete abweichend von § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT zusammenschließen, bedarf die Anerkennung als Fraktion der Zustimmung des Bundestags (§ 10 Abs. 1 S. 2 GOBT). Diese Zustimmung ist für den Fraktionsstatus konstitutiv, wenn die Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT nicht vorliegen[13]. Weil § 10 Abs. 4 S. 1 GOBT eine spezielle Regelung für den Fall vorsieht, dass die Fraktionsmindeststärke nicht erreicht wird, bezieht sich die Ausnahmeregelung des § 10 Abs. 1 S. 2 GOBT nur auf die Abweichung vom Erfordernis der Homogenität gemäß § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT[14].

Entstehung der Homogenitätsklausel

Die Formulierung der Homogenitätsklausel in § 10 Abs. 1 GOBT ist das Ergebnis des folgenden Entwicklungsprozesses[15]: Der 1. Deutsche Bundestag übernahm zunächst die Reichstagsgeschäftsordnung in der Fassung von 1922. Nach § 7 Abs. 1 S. 1 GOWRT betrug die Fraktionsmindeststärke 15 Mitglieder. Das Erfordernis derselben Parteizugehörigkeit kannte die Vorschrift nicht. Die endgültige Geschäftsordnung des Bundestages vom Dezember 1951 legte in § 10 Abs. 1 S. 2 GOBT fest, dass die zur Bildung einer Fraktion notwendige Mitgliederzahl durch Parlamentsbeschluss festgestellt wird. Um heterogene Zusammenschlüsse zu verhindern,

[8] Heinrich G. Ritzel/Joseph Bücker/Hermann J. Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Neuwied/Kriftel 2006, Vorbemerkung zu § 10 GOBT, Anm. II. 1.

[9] Ausführlich Hölscheidt, Recht der Parlamentsfraktionen, S. 237 ff., 684 ff.

[10] So die Begründung zur Novelle des Abgeordnetengesetzes, BT-Drs. 12/4756, S. 4.

[11] Näher BT-Drs. 12/4756, S. 6.

[12] Ritzel/Bücker/Schreiner, Vorbemerkung zu § 10 GOBT, Anm. II. 1.

[13] BVerfGE 84, 304, 318; zustimmend Wolfgang Demmler, Der Abgeordnete im Parlament der Fraktionen, Berlin 1994, S. 215, Rn. 12.

[14] Jürgen Wolters, Der Fraktions-Status, Baden-Baden 1996, S. 34.

[15] Ausführlich Volker Szmula, Die Arbeit des Geschäftsordnungsausschusses. Aufgabe und Bedeutung eines Bundestagsausschusses, Diss. Heidelberg 1970, S. 89 ff.; Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 – 1999 I, Baden-Baden 1999, S. 896 ff.

wurde in § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT geregelt, dass Fraktionen Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestags sind, die derselben Partei angehören. In der Begründung zu § 10 der endgültigen Geschäftsordnung 1951 heißt es: „Als Fraktion sollen Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages angesehen werden, die der gleichen Partei angehören. Die Bildung einer Fraktion durch Mitglieder des Bundestages, die nicht ein und derselben Partei angehören, bedarf der Zustimmung des Bundestages. Das bedeutet weiterhin, dass Abgeordnete, die keiner Partei angehören, nur als Gäste in eine Fraktion aufgenommen werden können…“[16]. Ein eindrucksvolles Beispiel für eine heterogene Fraktion bildet der Zusammenschluss der Abgeordneten Dorls und Loritz in der Fraktion der WAV von der 1. Wahlperiode des Bundestags. Während Dorls Mitglied der später vom Bundesverfassungsgericht verbotenen SRP war und offen für die Ziele der NSDAP eintrat, war Loritz bayerischer Staatsminister zur Durchführung des Gesetzes zur Befreiung vom Nationalsozialismus und Militarismus gewesen[17].

Nach der GOBT (1951) musste der Bundestag zustimmen, wenn die Abgeordneten mit CDU- und CSU-Parteibuch eine Fraktion bilden wollten. In den ersten drei Wahlperioden wurde die Zustimmung zur Bildung der Fraktion der CDU und CSU nicht im Plenum behandelt. Erst zu Beginn der 4. Wahlperiode war es auf Grund vorangegangener Auseinandersetzungen erforderlich, dass der Präsident die Zustimmung des Bundestags zum Zusammenschluss der Abgeordneten der CDU und der CSU zu einer Fraktion feststellte[18]. Eine förmliche Abstimmung über den Antrag, dem Zusammenschluss zuzustimmen, ist nur einmal am Anfang der 5. Wahlperiode durchgeführt worden[19]. Durch die Geschäftsordnungsreform von 1969 wurde die sog. CDU/CSU-Klausel (Wettbewerbsklausel) in § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT eingefügt. Seitdem ist eine Zustimmung zu dem Zusammenschluss der Abgeordneten der CDU und der CSU zu einer Fraktion entbehrlich. Der Bundestag hat bei der Geschäftsordnungsgebung auf das fehlende Wettbewerbsverhältnis dieser Parteien abgestellt. Im Übrigen wurde dieses „Wettbewerbsverhältnis“ nicht abschließend diskutiert. Erst in der 11. Wahlperiode (1987) gab es einen Versuch, die Klausel zu ändern. Die Fraktion der SPD hatte dazu einen Antrag gestellt, der jedoch nicht einmal vom Plenum behandelt worden ist[20]. § 10 Abs. 1 GOBT sollte in den hier interessierenden Formulierungen wie folgt geändert werden: „Die Fraktionen sind Vereinigungen von Mitgliedern des Bundestages, die der gleichen Partei angehören. … Die Bildung einer Fraktion durch Mitglieder des Bundestages, die nicht Mitglieder ein und derselben Partei sind, kann nur mit Zustimmung des Bundestages erfolgen. Die Zustimmung kann zurückgenommen werden, wenn die Parteien in wesentlichen Fragen über längere Zeit hinweg gegensätzliche Positionen vertreten.“

Verfassungsrechtliche Bewertung der Homogenitätsklausel und ihre Anwendung in der Praxis

Zutreffender Ausgangspunkt für die Bewertung der Voraussetzungen für die Fraktionsbildung ist, dass die Fraktionsbildung in Ausübung des freien Mandats geschieht. Die Abgeordneten ha-

[16] Drucksache 2550 der 1. WP.

[17] Szmula, S. 93 f.; Jörg Kürschner, Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten, Berlin 1984, S. 52; Demmler, S. 215 f.

[18] BT-Plenarprotokoll, 4. WP 17.10.1961, S. 1 B: Alterspräsident Dr. hc Pferdmenges: „Es wird im Haus vorgeschlagen, dem Zusammenschluss der Abgeordneten der CDU und der CSU zu einer Fraktion zuzustimmen. – (Abgeordneter Wehner: Hört! Hört!) Das Haus ist damit einverstanden.“

[19] BT-Plenarprotokoll, 5. WP. 19.10.1965, S. 1 B f.: Alterspräsident Dr. Adenauer: „Meine Damen und Herren, die Abgeordneten der CDU und der CSU haben beschlossen, eine Fraktion zu bilden. Nach § 10 Abs. 1 S. 4 der Geschäftsordnung bedarf dies der Zustimmung des Hauses. Einfache Mehrheit reicht für diesen Beschluss aus. Darf ich diejenigen, die diesem Antrag stattgeben wollen, bitten, eine Hand zu erheben. – Das ist die Mehrheit des Hauses. Damit ist der Antrag gebilligt. (Zurufe: Gegenprobe!) – Gut machen wir eine Gegenprobe! Ich bitte auch diejenigen, die dagegen sind, eine Hand zu erheben. – (Abgeordneter Rasner: Interessant!) Gegen die Stimmen der sozialdemokratischen Fraktion.“

[20] BT-Drs. 11/915 vom 8.10.1987.

ben aufgrund ihres Status grundsätzlich Anspruch darauf, eine Fraktion bilden zu können. Dieser Ausgangspunkt wird durch den formalisierten Gleichheitssatz ergänzt. Denn die Voraussetzungen für das Erreichen des Fraktionsstatus führen zu einer Ungleichbehandlung: Es gibt Abgeordnete, die eine Fraktion bilden (können) und solche, denen dies versagt ist. Die Voraussetzungen werden in der Geschäftsordnung festgelegt. Bei der Geschäftsordnungsgebung ist der Bundestag - selbstverständlich - an die Verfassung gebunden.

Die Geschäftsordnung hat gegenüber dem freien, parlamentsgebundenen Mandat eine dienende Funktion. Sie wird von den Mandatsinhabern für ihre Zwecke geschaffen. Das Fraktionsbildungsrecht darf durch sie nur ausnahmsweise eingeschränkt werden. Dazu bedarf es eines zwingenden verfassungsrechtlichen Grundes. Nur wenn es einen solchen Grund gibt, ist es zulässig, Abgeordneten die Fraktionsbildung zu verweigern und sie dadurch in der Parlamentsarbeit erheblich zu beeinträchtigen. Nur dann ist die Beschränkung des Fraktionsbildungsrechts und die Durchbrechung des Gleichheitssatzes gerechtfertigt. Voraussetzungen für die Fraktionsbildung sind anders ausgedrückt „Einschränkungen des Rechts auf Fraktionsbildung, die einen zwingenden verfassungsrechtlichen Grund haben müssen". Als Grund ist die Funktionsfähigkeit des Bundestags zu nennen. § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT ist deshalb eng auszulegen[21]. Bei der Auslegung ist außerdem zu berücksichtigen, dass eine Fraktion mit dem Ziel gebildet wird, die ihr zukommenden Rechte nutzen zu können und in der Lage sein muss, die ihr zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen.

Von den beiden Voraussetzungen für die Fraktionsbildung, Mindeststärke und politische Homogenität, hat bislang die Mindeststärke im Mittelpunkt des Interesses gestanden[22]. Aber auch das Erfordernis der politischen Homogenität war schon Gegenstand gerichtlicher Untersuchungen[23]. Es besteht aufgrund ausdrücklicher Vorschriften in zwei Dritteln der deutschen Parlamente[24]. Die folgenden Ausführungen konzentrieren sich auf die Interpretation der Voraussetzung, dass Fraktionen Vereinigungen von Bundestagsmitgliedern sind, „die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen."

Allgemein wird es für zulässig gehalten, nur politisch homogenen Abgeordneten die Chance zur Fraktionsbildung zu gewähren[25]. Die dadurch bedingte Einschränkung des Fraktionsbildungsrechts ist gerechtfertigt, um die Funktionsfähigkeit der Parlamente zu gewährleisten. Es wäre sonst möglich, „Fraktionen" zu bilden, in denen politisch konträr ausgerichtete Abgeordnete Mitglieder sind. Finanzierungsregelungen und Rechte, die an den Fraktionsstatus gekoppelt sind, geben einen Anreiz zur Fraktionsbildung[26]. Der Bundestag gewährt den Fraktionen zahlreiche Rechte. Ausgangspunkt ist das originäre Verfassungsrecht der Fraktionen, mit eigenen Rechten an der Arbeit des Bundestages mitzuwirken und die parlamentarische Willensbildung zu unterstützen (s. § 47 AbgG). Daran anknüpfend gibt es Beteiligungs-, Verfahrens- und Kontrollrechte der Fraktionen. Die Rechte ermöglichen eine effiziente Parlamentsarbeit[27]. Wichtigste Aufgabe der Fraktion ist, an der gesamten Arbeit der Parlamente mitzuwirken. außerdem haben sie eine Mitgliederfunktion. Die Fraktionen koordinieren die parlamentarische Tätigkeit ihrer Mitglieder vor allem dadurch, dass sie Initiativen vorbereiten, gemeinsame Ziele formulieren und durchsetzen, Arbeitsteilung unter ihren Mitglieder organisieren und ihre Mitglieder bei der Informationsbeschaffung, -aufbereitung und -vermittlung unterstützen[28]. Politisch heterogen zusammengesetzte Fraktio-

[21] Ausführlich Hölscheidt, S. 407 ff.
[22] Hölscheidt, S. 396 ff., 407 ff.
[23] BrandbgVerfG, LVerfGE 2, S. 201 ff.; EuGH, Rs T 222/99, 25.11.1999, Slg. 1999, II-3397 ff. (Jean-Claude Martinez und Charles de Gaulle); EuGH, Verb. Rs. T-222/99; T-327/99 und T-329/99, 2.10.2001; Slg. 2001, II-2823 ff. (Jean- Claude Martinez u.a.).
[24] Hölscheidt, S. 700.
[25] S. z. B. Jürgen Wolters, Der Fraktions-Status, Baden-Baden 1996, S. 226.
[26] Jörg Kürschner, Die Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten, Berlin 1984, S. 52.
[27] Ausführlich Hölscheidt, S. 327 ff.
[28] Ausführlich Hölscheidt, S. 246 ff.

nen sind nur sehr eingeschränkt in der Lage, die Aufgaben wahrzunehmen, die ihnen die Verfassung zuweist. Wie kann die Arbeit von Abgeordneten effizient koordiniert werden, die sich politisch bekämpfen? Es ist legitim, wenn „Zweckbündnisse politisch heterogener Abgeordneter verhindert werden, deren Wille zur Vereinigung nicht auf eine gemeinsame politische Arbeit, sondern auf Erlangung der den Fraktionen zustehenden Rechte zielt“[29]. Die Tatsache, dass die Funktionsfähigkeit des Parlaments gewährleistet sein muss, rechtfertigt es, das Fraktionsbildungsrecht einzuschränken und politische Homogenität zur Voraussetzung für die Fraktionsbildung zu machen. Aber in welcher konkreten Formulierung?

In § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT wird in der ersten Alternative das Fraktionsbildungsrecht solchen Abgeordneten gewährt, die derselben Partei angehören. Nimmt man das wörtlich, müsste einem Abgeordneten, der als Parteiloser ins Parlament gelangt ist, die Fraktionsmitgliedschaft versagt werden. Das wäre eine wenig überzeugende Konsequenz eines solchen Verständnisses[30]. Das Fraktionsbildungsrecht der parteilosen Abgeordneten liefe leer. Parteimitgliedschaft würde zur Voraussetzung für die Fraktionsmitgliedschaft, Parteilosigkeit wäre gleichbedeutend mit Fraktionslosigkeit. Dies stünde auf Grund der rechtlichen Trennung von Partei und Fraktion nicht mit der Verfassung im Einklang. Für Parteien gilt Parteienrecht (parlamentsextern), für Farktionen Parlamentsrecht (parlamentsintern). Der Bundestag verstieße außerdem gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgeordneten, wenn er nur den Parteigebundenen die Möglichkeit eröffnen würde, Fraktionsmitglied zu werden bzw. zu bleiben. Dies wäre ein ungerechtfertigtes Parteienprivileg. Das Parteibuch ist zwar ein besonders signifikanter, aber nicht der einzig mögliche Ausdruck politischer Übereinstimmung. Es ist nicht ersichtlich, womit gerechtfertigt werden könnte, die Fraktionsmitgliedschaft ausschließlich Parteimitgliedern vorzubehalten[31]. „Parteimitgliedschaft“ kann deshalb nur „politische Homogenität“ bedeuten, sodass ein Abgeordneter seine Fraktionsmitgliedschaft auch als Parteiloser begründen kann. Der Bundestag darf also nicht einer Gruppe von Abgeordneten, die sich unzweifelhaft zur gemeinsamen politischen Arbeit zusammengeschlossen hat, die Anerkennung als Fraktion mit der Begründung verweigern, dass sie nicht derselben Partei angehören. Dem folgt die Praxis[32]. Es sind weder immer alle Fraktionsmitglieder Angehörige „ihrer“ Partei, noch gehören immer alle Parteimitglieder „ihrer“ Fraktion an[33]. Sieben Mitglieder der Fraktion DIE LINKE. sind parteilos, ohne dass das problematisiert worden wäre.

In der zweiten Variante des § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT wird das Fraktionsbildungsrecht Abgeordneten gewährt, die Parteien angehören, „die auf Grund gleichgerichteter politischer Ziele im keinem Land miteinander im Wettbewerb stehen.“ Wenn PDS und WASG bei den Wahlen in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern gegeneinander antreten, stehen sie in zwei Ländern miteinander im Wettbewerb. Aus diesem Sachverhalt wird gefolgert, das Wettbewerbsverhältnis erfülle die zweite Alternative des § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT. Die Bundestagsfraktion „DIE LINKE.“ habe deshalb geschäftsordnungswidrig Mitglieder, die Parteien angehören, die in zwei Ländern miteinander im Wettbewerb stehen. Der Fraktionsstatus entfalle daher[34].

Diese Ansicht kann sich nur auf den Wortlaut des § 10 Abs. 1 S. 1 GOBT stützen. Die Norm ist aber als bloße Geschäftsordnungsnorm eng zu interpretieren. Es ist deshalb verfehlt, nur auf den Wortlaut abzustellen. Das zeigt bereits die Tatsache, dass entgegen dem Wortlaut richtiger-

[29] Joachim Linck, in: Joachim Linck/Siegfried Jutzi/Jörg Hopfe, Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Stuttgart u. a. 1994, Art. 58 Anm. 6.

[30] Klaus Abmeier, Die parlamentarischen Befugnisse des Abgeordneten des Deutschen Bundestages nach dem Grundgesetz, Berlin 1984, S. 226.

[31] Kurt Schönberger, Die Rechtsstellung der Parlamentsfraktionen, Diss. Tübingen 1990, S. 167.

[32] Ältere Beispiele bei Hans Troßmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestages, München 1977, § 10 Anm., 5.1, 5.2.

[33] Demmler, S. 186 f.

[34] So Jörn Ipsen, Erwerb und Verlust des Fraktionsstatus des Deutschen Bundestags, NVwZ 2006, S. 176 ff.

weise die Fraktionsmitgliedschaft Parteiloser zugelassen wird. Tatsächliche Vorgänge außerhalb des Bundestags in einem Land oder mehreren Ländern können die rechtliche Struktur innerhalb des Bundestages grundsätzlich nicht beeinflussen. Entscheidend für den Fraktionsstatus ist (abgesehen von der Mindeststärke) die politische Homogenität der Mitglieder der Fraktion *im Bundestag*. Für die politische Homogenität und damit das Fraktionsbildungsrecht, könnte höchstens ein Parteienstreit anlässlich einer Bundestagswahl bedeutsam sein. Es spräche gegen die politische Homogenität von Abgeordneten, wenn sie Parteien angehören, die sich im Bundestagswahlkampf heftigst bekämpft haben. Politisch inhomogen war beispielsweise die Technische Fraktion der unabhängigen Abgeordneten (TDI) im Europäischen Parlament. In ihren „Gründungsbestimmungen" hatte sie u.a. festgelegt: „Die einzelnen unterzeichnenden Mitglieder bestätigen einander gegenseitig ihre völlige politische Unabhängigkeit. Daraus folgt:… die Sitzungen der Fraktion dienen nur dazu, die Redezeit aufzuteilen und alle Verwaltungs- und Finanzfragen, die die Fraktion betreffen, zu regeln,…[35]. Fehlende Politische Homogenität ist aber für die Fraktion DIE LINKE. weder behauptet worden, noch liegt sie gegenwärtig vor.

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE. verliert ihren Status aber selbst dann nicht, wenn man der dargestellten Fehlinterpretation des § 10 Abs. 1 S. 1 zweite Alternative GOBT folgt. Insgesamt 34 Mitglieder des Bundestags gehören der Linkspartei.PDS an. Das sind mehr als die zur Fraktionsbildung erforderlichen fünf Prozent von 614 Abgeordneten, also mindestens 31 Abgeordnete.

Fazit

Die Bundestagsfraktion DIE LINKE. wird in der 16. Wahlperiode des Deutschen Bundestags Bestand haben. Wenn sie ihren Status verliert, dann jedenfalls nicht dadurch, dass die Parteien PDS und WASG bei zwei Landtagswahlen gegeneinander antreten.

Stellt man sich unabhängig von diesem Ergebnis auf den Standpunkt, der Fraktionsstatus entfalle, müsste der Bundestag das durch Beschluss feststellen. Der Bundestag legt in der Geschäftsordnung die Voraussetzungen für die Fraktionsbildung fest und kann auch Ausnahmen davon zulassen. Deshalb fällt es in seine Kompetenz, über den Wegfall der Voraussetzungen zu beschließen. So hat es auch die SPD-Fraktion in dem erwähnten Antrag aus der 11. Wahlperiode gesehen[36]. Ein solcher Plenarbeschluss könnte dazu führen, dass 54 Abgeordnete fraktionslos werden bzw. bleiben. Die Mitglieder der Fraktion DIE LINKE. würden einen Auflösungsbeschluss als Affront empfinden. Sie könnten sich daher veranlasst sehen, als Einzelkämpfer zu agieren und nach intensiver Lektüre des Wüppesahl- Urteils[37] auf die „Statusrechte des fraktionslosen Abgeordneten"[38] pochen. Das würde den Parlamentsbetrieb lahmlegen, denn mit einer so hohen Zahl Fraktionsloser ist das Fraktionsparlament Bundestag kaum arbeitsfähig. Indes würden die Abgeordneten zulässige Obstruktion betreiben: Der Bundestag kann sie nicht zwingen, in einer Rest-Fraktion zu bleiben.

[35] EuGH, Verb. Rs. T-222/99; T-327/99 und T-329/99, 2.10.2001; Slg. 2001, II-2845 Rdnr. 6 (Jean- Claude Martinez u.a.).

[36] BT-Drs. 11/915 von 8. 10. 1987.

[37] BVerfGE 80, S. 188 ff.

[38] So der Titel der Arbeit von Jörg Kürschner, Berlin 1984.

Verfassungsprozessualer Schutz der Parteiendemokratie

Ein Vergleich zwischen Deutschland und Georgien

Ass.-Prof. Dr. Irakli Kobakhidze, Tiflis*

I. Einleitung

Das Recht auf Parteiendemokratie ist kein Grundrecht. Es ist kein subjektives Recht, welches unmittelbar mittels Verfassungsbeschwerde geltend gemacht werden könnte. Abgesehen davon durfte die Parteiendemokratie in Deutschland bislang einen umfangreichen Schutz seitens des Bundesverfassungsgerichts genießen. Zur Wahrnehmung seiner Funktion als Obhüter der partei-politischen Gerechtigkeit hat sich das Gericht zum Teil bestimmter Grundrechte bedient. Dabei kamen der Rechtsprechung vor allem Art. 3 GG und Art. 38 GG zur Hilfe[1], deren Gleichheitsgebote als Maßstab für die Prüfung von vermeintlichen Gleichheitsverletzungen im Bereich des Parteienrechts angewandt worden sind. Die Anwendbarkeit des Art. 3 GG für den Schutz des unmittelbar von Art. 21 GG zu deduzierenden Prinzips der Chancengleichheit der Parteien ist von den Wissenschaftlern allerdings aktiv bestritten worden[2]. Dass Art. 3 GG allgemein auch für Parteien gilt, ist kaum zu bezweifeln. Dies kann letztlich mit dem Hinweis auf Art. 19 III GG eindeutig bewiesen werden. Ob Art. 3 GG nicht nur für subjektive Verletzungen, sondern auch für demokratiespezifische Beeinträchtigungen der Chancengleichheit der Parteien gelten darf, kann allerdings tatsächlich zum Gegenstand der Diskussion gemacht werden. Wichtig ist dabei, dass der Sinn und Zweck des Art. 3 GG, der unmittelbar auf den Schutz von subjektiven Positionen der Grundrechtsträger zielt, und der Sinn und Zweck des demokratischen Parteiengleichheitsgebotes, als dessen unmittelbare Funktion die Sicherung der Demokratie zu verstehen ist, nicht identisch miteinander sind. Andererseits ist aber auch darauf hinzuweisen, dass jede Beeinträchtigung des demokratischen Prinzips der Chancengleichheit der Parteien stets auch die Veränderung der subjektiven Positionen der Parteien mit sich zieht. Dies vermag als wichtiges rechtfertigendes Argument für die Anwendung des Art. 3 GG zum Schutz der Parteiendemokratie aufzutreten.

An eine etwas strengere Kritik sind diejenigen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gestoßen, welche den Parteien den Teilnahmeanspruch im Organstreitverfahren zugesprochen haben[3]. Im Schrifttum wird eine positive Meinung zu dieser Rechtsprechung des Gerichts wohl selten vertreten. Es wird gelegentlich versucht, die Einbeziehung der Parteien in das Organstreitverfahren mit dem Hinweis auf pragmatische Gründe dieser Entscheidung zu rechtfertigen[4].

---

* Der Autor ist Ass.-Prof. an der Universität Tiflis in Georgien.

[1] BVerfGE 7, 99 (107); 41, 399 (412 f.); 44, 125 (144); 47, 198 (225); 52, 63 (80); 69, 257 (268); 73, 1 (28); 82, 322 (337); 85, 264 (296); 99, 69 (77 f.).

[2] Siehe etwa H.-R. Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, Berlin 1975, S. 113 ff., 118; E. Forsthoff, Zur verfassungsrechtlichen Stellung und inneren Ordnung der Parteien, DRZ 1950, S. 315 (313 ff.); U.K. Preuß, Art. 21, in: Wassermann (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Bd. 1, 2. Aufl. Neuwied 1989, Rn. 45; I. v. Münch, Art. 21, in: v. Münch (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. München 1983, Rn. 33; D. Grimm, Politische Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Berlin/New York 1994, § 14, Rn. 42.

[3] Zur Kritik siehe etwa R. Streinz, Art. 21, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz: Kommentar, Bd. 2, 4. Aufl. München 2000, Rn. 145, 147; J. Ipsen, Parteien, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 3. Aufl. München 2003, Rn. 49; Preuß, Art. 21, Rn. 52; W. Henke, Art. 21, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 4, Bonn 2003, Rn. 221.

[4] H. H. Klein, Art. 21, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, München 2003, Rn. 401. Auf eine ähnliche, pragmatische Argumentation hat sich auch das Bundesverfassungsgericht berufen BVerfGE 1, 208 (226): „Angesichts der durch Art. 21 GG vollzogenen Legalisierung des Parteienstaates würde es auch einen schwer verständlichen Rückschritt bedeuten, wenn heute die politi-

Eine tiefgreifende Diskussion über die Anwendbarkeit des Art. 3 GG und des Organstreitverfahrens für den Schutz der Parteiendemokratie ist hier nicht zu führen. Hinweisen möchte ich nur auf die etwas merkwürdige Erscheinung, dass die Rechtswissenschaftler – trotz strenger Kritik an o.g. Entscheidungen der Rechtsprechung – es in keinem der genannten Fälle für nötig gehalten haben, dem Bundesverfassungsgericht die willkürliche bzw. materiell ungerechtfertigte Überschreitung seiner Befugnisse vorzuwerfen. Diese Tatsache kann wohl nur durch folgende Konsequenz erklärt werden: Verfassungsprozessualer Schutz der Parteiendemokratie tut Not. Es liegt im Interesse der Demokratie, den jeweiligen Adressaten des Rechts auf Parteiendemokratie einen unmittelbaren Zugang zum Bundesverfassungsgericht zu gewährleisten.

Ein solches Erfordernis ist im Einzelnen aus folgenden Faktoren abzuleiten: Demokratie ist die Sache jedes Bürgers. Von jeder Beeinträchtigung dieses verfassungsrechtlichen Gebotes werden die Bürger bzw. Parteien nicht nur in ihrem objektiven Recht auf (Parteien)demokratie, sondern auch in ihren diesbezüglichen subjektiven Interessen höchstintensiv betroffen. Hinzuweisen ist nun darauf, dass die im Katalog des Grundgesetzes aufgezählten Grundrechte und grundrechtsgleichen Rechte nicht jede Demokratieverletzung abzuwehren vermögen. Dieses Ergebnis lässt allgemein feststellen, dass durch die formellen Vorschriften der Verfassung keine hinreichende Grundlage für den verfassungsprozessualen Schutz der Parteiendemokratie geschaffen wird. Mit dem Blick auf diese Konsequenzen muss man die Bemühungen des Bundesverfassungsgerichts zur Erweiterung der Perspektiven des verfassungsprozessualen Schutzes der Parteiendemokratie nicht als eine willkürliche Aktion des Gerichts, sondern – objektiv gesehen – als einen Versuch der Ausfüllung einer ungerechtfertigten Lücke der Rechtsordnung qualifizieren. Dass die jeweiligen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts in formeller Hinsicht vermeintlich in Inkongruenz mit den Vorschriften des Grundgesetzes stehen, ändert für diesen Schluss wohl wenig.

Der Grund dessen, dass von jeder Beeinträchtigung der Parteiendemokratie auch die subjektiven Positionen der Rechtsträger betroffen werden, liegt nicht zuletzt in der Wettbewerbseigenschaft der partei-politischen Auseinandersetzung bzw. in der Systemeigenschaft des Parteiensystems. Diese prägenden Charakteristika der Parteiendemokratie verursachen eine besondere Sensibilität ihrer Teilnehmer gegenüber jeder parteienbehandelnden staatlichen Maßnahme. Jedes staatliche Handeln, das einen Einfluss auf den Parteienwettbewerb nimmt, bewirkt intensive Positionsveränderungen sowohl für Konkurrenten als auch für ihre potentiellen Anhänger, d.h. Bürger. Die Unterstreichung der Wettbewerbsorientierung des Parteienrechts liefert also ein weiteres Argument für die Erweiterung der subjektiven Klagebefugnisse der politischen Akteure [5]. Dabei muss man auch die Tatsache in Betracht ziehen, dass der Gesetzgeber während der Festsetzung der parteienrechtlichen Normen als jenes Subjekt auftritt, welches ein unmittelbares Interesse am Inhalt seiner eigenen Entscheidungen hat. Der verfassungsrechtliche Status der Parteien und die normativen Rahmenbedingungen der Parteiaktivitäten werden von der Parlamentsmehrheit bestimmt, die in der Regel selbst einen Faktor des Parteiensystems ist, d.h. (mittelbar) den Adressat ihrer eigenen legislativen Entscheidung darstellt[6]. Die Identifizierung der Parteien als Gesetzgeber mit den Parteien als Elementen des politischen Systems lässt einen einzigartigen Interessenkonflikt feststellen, der unter Umständen als entscheidendes Hindernis

schen Parteien von der Anrufung des Verfassungsgerichts in Verfassungsstreitigkeiten ausgeschlossen wären".

[5] Dazu M. Morlok, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Festschrift Tsatsos, Baden-Baden 2003, 408 ff. (408), insb. 445 f.

[6] H.-H. von Arnim, Parteienfinanzierung: Eine verfassungsrechtliche Untersuchung, Wiesbaden 1982, S. 46 ff., 61, 66; ders., Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, Mainz 1991, S. 251 f.; ders., Demokratie ohne Volk: Plädoyer gegen Staatsversagen, Machtmissbrauch und Politikverdrossenheit, München 1993, S. 19 f.; H. H. Klein, Die Entschädigung des Abgeordneten – eine notwendige Erinnerung, ZParl 2000, 401 (401); Th. Streit, Wenn Abgeordnete in eigener Sache entscheiden..., in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, 11. Jahrgang (2003), S. 60 ff.

für die funktionsgerechte Gestaltung der parteienrechtlichen Gesetzgebung hervortreten kann. Diese Problemkonstellation lässt die Notwendigkeit der Begrenzung der Freiheit des Gesetzgebers bei der Gestaltung der parteienrechtlichen Gesetzgebung besonders akut erscheinen. Die Erweiterung der verfassungsprozessualen Schutzmöglichkeiten der Parteiendemokratie könnte diesem Erfordernis wohl am effektivsten gerecht werden.

Im Unterschied zu westeuropäischen Staaten mit institutionalisierten Parteiensystemen[7] gewinnt der oben erläuterte Interessenkonflikt einen scharfen demokratiefeindlichen Ausdruck in den Staaten der jungen Demokratien. Die mangelnde Übereinstimmung von wichtigen parteienrechtlichen Gesetzesentscheidungen unter etablierten Parteien bewirkt hier erhebliche Ungerechtigkeiten bei der Ausgestaltung des verfassungsrechtlichen Status der Parteien. Vor dem Hintergrund eines systemlosen Verlaufs der parteipolitischen Konkurrenz wird hier den Interessen der (etablierten oder nicht-etablierten) Oppositionsvereinigungen seitens jeweiliger Mehrheitsparteien regelmäßig wenig Aufmerksamkeit zugemessen. Die deutlichsten Beispiele der Stärkung der politischen Positionen von Mehrheitsparteien auf Kosten aller anderen politischen Akteure bieten die GUS-Staaten dar, in denen die künstliche Reduzierung der politischen Erfolgschancen der Oppositionsparteien sowohl durch einzelne ungerechte parteienrechtliche Entscheidungen des Gesetzgebers als auch mittels schwacher Gewährleistung des allgemeinen verfassungsrechtlichen Status der Parteien erfolgt. Insofern stellt sich das Problem des verfassungsprozessualen Schutzes der Parteiendemokratie in diesen Staaten mit einer besonderen Aktualität. Dementsprechend können die Erfahrungen der jungen post-kommunistischen Demokratien zu einem tieferen Blick auf die gesamte Problemkonstellation verhelfen und damit den Horizont der Rechtswissenschaftler bei der Analyse des hier diskutierten Problems wesentlich erweitern.

[7] Zur deutschen politischen Praxis vgl. Morlok, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Festschrift Tsatsos, S. 444 (408).

Die Analyse der verfassungsprozessualen Schutzmöglichkeiten der Parteiendemokratie wird im Folgenden anhand des Vergleichs der normativen Rahmenbedingungen der Parteiaktivitäten in Deutschland und in Georgien unternommen. Dabei werden vor allem diejenigen parteienrechtlichen Entscheidungen detaillierter erläutert, deren Inhalt und Ausgestaltung in wesentlichem Maße von besonderen politischen Interessen der in der parlamentarischen Mehrheit etablierten Parteien mitbestimmt wurden.

II. Die Verteilung der staatlichen Leistungen an Parteien

Die Rechtswissenschaft konnte die universellen Kriterien der Verteilung der **staatlichen Finanzzuwendungen** an Parteien bislang nicht erarbeiten. Dies ist auch nicht erstaunlich: Parteienrecht stellt ein besonders stark kontextabhängiges Rechtsgebiet dar. Im Falle der Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung bedeutet die Kontextabhängigkeit des Parteienrechts, dass der Gesetzgeber bei der Verteilung der Subventionen besonders aufmerksam auf die sozial-politischen Hintergründe seiner Entscheidung achten muss.

Die proportionale Subventionierung der Parteien gilt als die meist verbreitete Art der Verteilung der staatlichen Gelder an Parteien[8]. Die Verfolgung des Prinzips der abgestuften Chancengleichheit der Parteien ermöglicht dem Gesetzgeber, die staatliche Parteienfinanzierung möglichst erfolgsneutral auszurichten. Das Parteienspektrum behält in diesem Fall mehr oder weniger die gleiche Struktur, die es vor der Verteilung der staatlichen Gelder gewonnen hatte[9]. Der möglichst hohe Grad an Erfolgsneutralität

[8] Siehe D. Th. Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich: Die Finanzierung der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1992.

[9] M. Morlok, Art. 21, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 2. Auflage, Tübingen 2006, Rn. 78; H.-H. v. Arnim, Der strenge und der formale Gleichheitssatz, DÖV 1984, 85 (87); B. Pieroth, Art. 21, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG Kommentar, 5. Aufl. München 2000, Rn. 16; *Streinz,* Art. 21, Rn. 127, 130; *Klein,* Art. 21, Rn. 458; BVerfGE 14, 121 (134); 20, 56 (118); 20, 119 (133); 41, 399 (414); 42, 53 (59); 52, 63 (89); 69, 92 (109); 73, 40 (89); 85, 264 (297).

ist also jenes Kriterium, welches die wichtigste Rechtfertigungsgrundlage für die Abstufung der öffentlichen Finanzleistungen liefert.

Trotz dieser Konsequenz ist die proportionale Ausrichtung der staatlichen Parteienfinanzierung in Georgien ein Gegenstand der Kritik geworden. Mit der Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung hat die Problematik der Entscheidung in eigener Sache in der georgischen Öffentlichkeit zum ersten Mal an erforderlicher Aufmerksamkeit gewonnen: die Oppositionsparteien haben der georgischen Mehrheitspartei vorgeworfen, ihre Gesetzgebungskompetenz zu eigener Vorteilsschaffung willkürlich ausgenutzt zu haben.

Es sind tatsächlich einige Bedenken zu akzentuieren, die der Gebotenheit der abgestuften Gleichbehandlung der georgischen Parteien entgegenstehen könnten: Die proportionale Subventionierung der Parteien kennzeichnet ihre Fähigkeit, die bestehenden Konturen des Parteiensystems künstlerisch zu stabilisieren, anders ausgedrückt zu „erfrieren“[10]. Diese Eigenschaft des Subventionierungsmodells steht der Annahme seiner universellen Anwendbarkeit sicherlich streng entgegen. Dabei ist entscheidend, dass die stabilisierende Wirkung der abgestuften Behandlung der Parteien ihren absolut auswirkungsneutralen Charakter in Frage stellt: Stabilisierung ist ja Veränderung an sich. Dabei liegt es allgemein der Idee nahe, dass die Gebotenheit der proportionalen Subventionierung der Parteien im Wesentlichen von dem Institutionalisierungsgrad des jeweiligen Parteiensystems abhängig ist. Eine proportionell ausgerichtete Finanzierung der Parteien ist besonders in denjenigen Staaten als rechtfertigungswürdig anzusehen, wo die Parteien durch ihre feste Verankerung in der Gesellschaft gekennzeichnet sind. D.h. der Grad der Legitimität einer künstlichen Erfrierung der Konturen des Parteiensystems ist in den institutionalisierten Parteiendemokratien wesentlich höher als in den Staaten der jungen Demokratien, wo der Wahlerfolg immerhin keinen eindeutigen und präzisen Ausdruck der Integration der Parteien in der Bevölkerung darstellt. Von daher kann man behaupten, dass der Gesetzgeber sich bei der Subventionierung eines nicht-institutionalisierten Parteiensystems etwas intensiver an die Formel der schematischen Gleichheit halten sollte. Die Angemessenheit der künstlichen Erfrierung des georgischen Parteiensystems wird zum anderen auch durch die Tatsache in Frage gestellt, dass die georgischen Parteien binnenorganisatorisch nicht demokratisch ausgerichtet sind. Unter solchen Umständen gewinnt die Offenheit des gesamten politischen Systems eine besondere funktionale Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der georgischen Demokratie. Im Ergebnis ist die demokratische Organisierung der einzelnen Parteien als wichtige Ermächtigungsgrundlage für die künstliche Stabilisierung des Parteiensystems zu definieren. Die absolute Monopolisierung der staatlichen Macht-ressourcen durch die georgische Mehrheitspartei bewirkt erhebliche materielle Ungleichheiten zwischen ihr und den Oppositionsparteien. Private Geldgeber zeigen wenig Interesse an einer Unterstützung der Oppositionskräfte. Gleichzeitig sind die Unternehmer halbwegs verpflichtet, mit ihren Finanzleistungen das Herz der Mehrheitspartei zu gewinnen. Eine wichtige Finanzierungsquelle der Mehrheitspartei bilden auch die Sonderbeiträge ihrer Mitglieder. Da die Vertreter der Oppositionsparteien kaum in den Exekutivgremien des Staates zu finden sind, spielen die Sonderbeiträge bei den georgischen Oppositionsparteien sicherlich eine weit geringere Rolle. Die genannten materiellen Vorteile der Mehrheitspartei sind dabei im Endeffekt auf den Staat zurückzuführen. Insofern erscheint es durchaus konsequent, diesem Handikap der Oppositionsparteien bei der Verteilung von staatlichen Finanzzuwendungen Rechnung zu tragen und für seinen vernünftigen Ausgleich zu sorgen. Als Vorbild einer solchen Einstellung des Gesetzgebers kann das in Großbritannien geltende Modell der Parteienfinanzierung dienen, bei dem nur die Oppositionsparteien den Anspruch auf Haushaltsmittel genießen dürfen[11]. Der Ausschluss der Mehrheitspartei aus dem Kreis der Begüns-

[10] Siehe Preuß, Art. 21, Rn. 79; Klein, Art. 21, Rn. 427.

[11] Siehe G. Smith, Parteienfinanzierung in Großbritannien, in: Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, Baden-Baden 1992, S. 247 f. (231 ff.).

tigten wird in diesem Fall durch ihre vorübergehende Verschmelzung mit dem Staatsapparat erklärt, was die organisatorischen Kosten der Partei im Laufe der aktuellen Wahlperiode wesentlich reduzierte[12].

Verneint man die universelle Anwendbarkeit des Prinzips der proportionalen Chancengleichheit der Parteien, so kann dieser Schluss auch mit dem Hinweis auf die Tatsache verfestigt werden, dass in mehreren Staaten – darunter auch in einigen institutionalisierten westeuropäischen Parteiendemokratien – die öffentlichen Subventionen an politische Parteien auf eine alternative Art ausgezahlt werden. In Italien, Griechenland und Ungarn werden die Subventionen beispielsweise zum Teil proportionell und zum anderen Teil schematisch gleich verteilt[13]. Beachtenswert ist weiterhin, dass die Gebotenheit der proportionalen Ausrichtung der staatlichen Parteienfinanzierung auch in Deutschland nicht selten in Frage gestellt worden ist[14].

Die gesamte Darstellung des Problems sollte die oben akzentuierte Annahme, dass ein universelles Modell der staatlichen Parteienfinanzierung schwerlich erfunden werden kann, mit überzeugenden Argumenten verfestigt haben. Die Gebotenheit eines bestimmten Finanzierungsmodells hängt entscheidend von dem jeweiligen soziopolitischen Kontext der Parteiaktivitäten ab. Wobei es äußerst schwer fällt, auf Grund der Analyse dieses Kontextes präzise Formeln der Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung auszuarbeiten. Die Begründung dafür, dass eine proportionale oder schematische Gleichbehandlung der Parteien in einem bestimmten Fall dem Erfordernis der partei-politischen Gerechtigkeit nicht gerecht wird, erfordert zwangsläufig die Entfaltung einer tiefgreifenden sozialwissenschaftlichen Analyse des Problems. Dies erschwert die Möglichkeit der Revision problematischer Gesetzesentscheidungen mit Hilfe der Verfassungsrechtsprechung. Am georgischen Beispiel kann man etwa feststellen, dass die proportionale Gleichbehandlung der Parteien – trotz durchaus problematischen Konsequenzen dieser Regelung – vom georgischen Verfassungsgericht wohl nicht als gleichheitswidrig bzw. verfassungswidrig erklärt werden kann. Das gleiche Problem würde sich stellen, wenn der georgische Gesetzgeber die Parteien z.B. schematisch gleich behandelt hätte. Diese etwas paradoxe Konsequenz zeigt bestens, dass der Spielraum des Gesetzgebers bei der „Gleichbehandlung" der Parteien fast unbegrenzt weit geöffnet ist. Bei der Diskussion über die verfassungsprozessualen Möglichkeiten der Reduzierung eines solchen Manipulationsspielraums der Legislative muss man beachten, dass das Verfassungsgericht nicht gestalterisch agieren darf. Die Ablehnung einer bestimmten Gesetzesentscheidung anhand einer tiefgreifenden sozial-politischen Analyse des Falles kann man aber einer gestalterischen Aktion des Gerichts gleichstellen.

Diese Konsequenz gilt auch für die **Verteilung der kostenlosen Sendezeiten** an politische Parteien. Auch in diesem Fall fehlen universelle Kriterien der Gleichbehandlung der politischen Akteure, was die Perspektive der verfassungsprozessualen Überprüfung einer materiell ungerechten Regelung dieser Angelegenheit genauso verkompliziert.

Ein unabhängiges Problem stellt die **steuerliche Behandlung der Parteifinanzen** dar. Das georgische Steuergesetzbuch befreit Spenden und Beiträge an politische Parteien – ebenso wie Spenden und Beiträge auch an alle anderen gesellschaftlichen Vereinigungen – von steuerlicher Belastung[15]. Diese Regelung des georgischen Gesetzbuches widerspricht der Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts, welches die steuerliche Begünstigung der Parteispenden von juristischen Personen für verfas-

[12] Siehe ebd.

[13] V.D. Gikas, Chancengleichheit der politischen Parteien in Griechenland: Eine Analyse der griechischen Rechtsprechung unter vergleichender Berücksichtigung des deutschen Rechts, Baden-Baden 1994, S. 99 f.; P. Ridola, Parteienfinanzierung in Italien, in: Tsatsos (Hrsg.), Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, S. 292 f. (273 ff.); G. Halmai, Das Parteienrecht in Ungarn, in: Tsatsos/Kedzia (Hrsg.), Parteienrecht in mittel- und osteuropäischen Staaten, Baden-Baden 1994, S. 306 (273 ff.).

[14] Siehe etwa Preuß, Art. 21, Rn. 79; Klein, Art. 21, Rn. 427.

[15] Art. 172 Punkt b) Steuergesetzbuch Georgiens von 22. Dezember 2004.

sungswidrig erklärt hat[16]. Der georgische Gesetzgeber kann sich zur Rechtfertigung seiner Gesetzesentscheidung dabei auf den formell neutralen Charakter der Regelung berufen. Bei einer steuerlichen Behandlung der Eigeneinnahmen der Parteien scheiden fiskalische Gründe aus: Parteien werden ja gleichzeitig vom Staat großzügig finanziert. Die Ablehnung des auswirkungsneutralen Charakters dieser georgischen Gesetzesregelung wird also nur möglich, wenn man sie als eine Alternative zu einer möglichen belastenden Regelung betrachtet, die ihrerseits ebenfalls – als eine aktive Maßnahme zur Herstellung der materiellen Chancengleichheit der Parteien – eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung verdienen könnte. Angesichts des formell neutralen Charakters dieser Norm des georgischen Steuergesetzbuches kann man sie vom Verfassungsgericht wohl kaum als verfassungswidrig erklären lassen. Das Gericht kann ja darauf plädieren, dass eine unterlassene steuerliche Behandlung der Eigeneinnahmen von Parteien – zumindest in formeller Hinsicht – einen weniger intensiven Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit der Parteien darstellt als eine aktive steuerliche Belastung dieser Eigeneinnahmen.

Allgemein kann man auch in diesem Fall feststellen, dass die Rechtsdogmatik dem Gesetzgeber keine präzisen Formeln der Ausgestaltung der parteibezogenen steuerrechtlichen Regelungen liefern kann. Man kann nicht mit einer naturwissenschaftlichen Genauigkeit definieren, welches Modell der steuerlichen Behandlung von Parteien der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems am meisten gerecht würde bzw. wie hoch angelegte Steuern die Bürgernähe der Parteien und ihre materielle Chancengleichheit am effektivsten gewährleisten würden.

Allen drei Problemkreisen, die in diesem Abschnitt behandelt wurden, ist schließlich gemein, dass die mangelnde Präzision in der Rechtsdogmatik keine scharfen Regeln erarbeiten lässt, mit deren Hilfe die Verfassungsrechtsprechung über bestimmte problematische Gesetzesentscheidungen gewagte Urteile fällen könnte. Insofern besitzt die Rechtsprechung in diesen Fällen eine sehr begrenzte Fähigkeit, diese parlamentarischen „Entscheidungen in eigener Sache“ seiner Revision zu unterwerfen.

[16] BVerfGE 85, 264 (312 ff.).

III. Wahlrechtliche Regelungen

Anhand der umfangreichen Analyse zu postkommunistischen **Wahlsystemen** gelangten *Nohlen* und *Kasapovic* zur eindeutigen Feststellung, dass in der absoluten Mehrheit der mittel- und osteuropäischen Staaten die Wahlsysteme überwiegend auf Grund subjektiver Berechnungen der jeweiligen Parlamentsmehrheiten bestimmt wurden.[17] Dieses Ergebnis der sozialwissenschaftlichen Untersuchung zeigt die tatsächliche Aktualität des Problems der *Entscheidung in eigener Sache* bei der Regelung dieser politisch einflussreichen wahlrechtlichen Angelegenheit und lässt nach möglichen Wegen der Reduzierung des Manipulationsspielraums der Legislative suchen. Die Abwendung der Willkür des Gesetzgebers wird auch in diesem Fall vor allem dadurch verkompliziert, dass weder die Sozial- noch die Rechtswissenschaft die universellen Kriterien zur Feststellung der Gerechtigkeit eines Wahlsystems liefern können.[18] Die Anpassung eines Wahlsystems an ein bestimmtes Parteiensystem hängt entscheidend vom allgemeinen politischen Kontext der Parteiaktivitäten ab. Auch hier bedarf die Begründung der Gebotenheit eines konkreten Wahlsystems einer detaillierten politikwissenschaftlichen Analyse, auf Grund derer praktisch keine eindeutigen Konsequenzen zu Gunsten des einen oder anderen Wahlsystems gezogen werden kann.

Relativ leichter fällt die Feststellung der Gerechtigkeitskriterien bei der Beurteilung einer **Wahlsperrklausel**. Die grundrechtlichen Prinzipien der Chancengleichheit der Parteien und der Wahlgleichheit bieten ein gutes Barometer für die Beurteilung der Gebotenheit und Verhältnismäßigkeit dieser Zutrittsschranke zum partei-po-

[17] D. Nohlen/M. Kasapovic, Wahlsysteme und Systemwechsel in Osteuropa, Leske und Budrich, Opladen 1996, S. 160 ff.

[18] Vgl. R. Taagepera/M. Shugart, Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems, New Haven/London 1989, p. 226; G. Sartori, Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes, Houndmills u.a. 1994, p. X.

litischen Wettbewerb[19]. Verfassungsprozessuale Schwierigkeiten sind allerdings auch bei der Appellierung gegen eine zu hoch angelegte Sperrklausel nicht zu vermeiden.

Kurz vor der Parlamentswahl 1999 wurde die in Georgien geltende 5%-Sperrklausel durch eine 7%-Klausel ersetzt. Diese Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers kann man als eine der gröbsten Erscheinungen des politisch motivierten willkürlichen Handelns der georgischen Legislative beurteilen. Die negativen politischen Auswirkungen der 7%-Sperrklausel beweisen zusätzlich den demokratiewidrigen Charakter dieser parlamentarischen Entscheidung: Die Erhöhung der 5%-Klausel bis auf die siebenprozentige Schwelle ermöglichte der georgischen Mehrheitspartei im Jahr 1999 die Vertretung mehrerer für sie unangenehmer Parteien im Parlament zu vermeiden. Gerade die hoch angelegte Sperrklausel verhalf der Bürgerunion Georgiens dabei zu einer 2/3-Mehrheit der parlamentarischen Mandate. Aus dem Gesichtspunkt der Demokratie darf auch dieses Ergebnis auf keinen Fall als geboten bewertet werden.

Die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Freiheit und Gleichheit der Parteien erfordern, dass ein Wahlquorum nicht höher angelegt werden darf, als dies zur Vermeidung der Zersplitterung der Volksvertretung und der Gewährleistung des integrierten Verlaufs der partei-politischen Auseinandersetzung erforderlich ist[20]. Der Einsatz einer 7%-Sperrklausel zur Erreichung dieses legitimen Zwecks des Wahlquorums erscheint aber allenfalls überfordert.

Die Feststellung der optimalen Höhe der Sperrklausel bei der Ausgestaltung des Wahlrechts ist mit gewissen Komplikationen verbunden. Eine eindeutige Klarstellung dessen, in welcher Höhe eine Wahlbarriere der Funktionsfähigkeit des behandelten Parteiensystems am meisten gerecht wird, ist praktisch unmöglich. In westlichen Demokratien werden die wahlrechtlichen Sperrklauseln unterschiedlich hoch angesetzt. Ein 5%-Quorum stellt hier eher eine Seltenheit dar. Die Gesetzgeber bevorzugen öfter niedrigere Sperrklauseln.[21] Im Gegensatz dazu ist unter post-kommunistischen Gesetzgebern eine höhere Wahlschranke weit beliebter[22]. Eine solche Tendenz kann dabei schwerlich durch die Entwicklungsspezifik der mittel- und osteuropäischen Parteiensysteme erklärt werden. Darüber hinaus kann man behaupten, dass für die nicht-institutionalisierten post-kommunistischen Parteiensysteme gerade eine niedrigere Barriere besser geeignet wäre. Wie bereits angedeutet, verdient die Offenheit des Parteiensystems in jungen Demokratien etwas mehr Achtung, als in den Staaten mit institutionalisierten Parteienlandschaften. Von daher müssen die Zutrittsschranken zum politischen Wettbewerb in den post-kommunistischen Ländern mit etwas mehr Vorsicht eingesetzt werden. Mit Blick auf diese Konsequenz soll die Tendenz der post-kommunistischen Gesetzgeber zu höheren Wahlsperrklauseln als ein weiterer negativer Effekt des Handelns des Gesetzgebers in eigener Sache betrachtet werden. Das Interesse der parlamentarischen Mehrheit muss in diesem Fall aus ihrer Neigung zur maximalen Sicherung ihrer politischen Dominanz abgeleitet werden.

Nach alledem kann die in Georgien geltende 7%-Sperrklausel als ein unverhältnismäßiger bzw. verfassungswidriger Eingriff in die Wettbewerbsfreiheit der Parteien interpretiert werden. Trotz dieser gewagten Behauptung muss man jedoch allenfalls befürchten, dass es nicht leicht fallen wird, diese Regelung durch das georgische Verfassungsgericht als verfassungswidrig erklären zu lassen. Auch in diesem Fall gilt die Konsequenz: die Rechtsdogmatik ist nicht imstande, dem Gesetzgeber und der Rechtsprechung klare Kriterien für die Feststellung der Gebotenheit von parteienrechtlichen Regelungen zu liefern.

[19] Zur Kollision der Wahlsperrklausel mit den Prinzipien der Parteien- und Wahlgleichheit siehe etwa Morlok, Art. 21, Rn. 84; Streinz, Art. 21, Rn. 134; Preuß, Art. 21, Rn. 49.

[20] BVerfGE 1, 208 (248); 4, 31 (40); 6, 84 (92 ff.); 51, 222 (236); 82, 322 (338); 95, 408 (419 ff.).

[21] Siehe D. Nohlen, Wahlrecht und Parteiensystem, S. 102 ff.; W. Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, Opladen 2002, S. 47.

[22] Siehe Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, S. 47.

Ähnliche Komplikationen sind auch beim Appell gegen die Ungerechtigkeit von anderen wahlrechtlichen Zugangsbarrieren zum politischen Wettbewerb – wie z.B. **Unterschriftenquoren** – zu befürchten.

IV. Unterlassene Schutzmaßnahmen des Staates

Die verfassungsrechtliche Norm der Parteienfreiheit begründet nicht nur das Abwehrrecht der Parteien gegen den Staat, sondern zugleich auch die Schutzpflicht des Staates gegenüber der Parteiendemokratie[23]. Der *status positivus* der Parteienfreiheit findet eine praktische Konkretisierung in zahlreichen aktiven Maßnahmen des Staates, die zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parteiensystems berufen sind. Die in Deutschland auf der Ebene des Grundgesetzes festgelegten Prinzipien der **innerparteilichen Demokratie** und **Öffentlichkeit der Parteien** kann man als allgemeinste Erscheinungen der Verfolgung dieser staatlichen Schutzpflicht betrachten. Als weitere wichtige Schutzmaßnahmen kommen in der deutschen Realität die **staatliche Parteienfinanzierung**, das **Verbot der kommerziellen politischen Werbung** und die **Reglementierung der Spendenfinanzierung der Parteien** in Betracht.

Die hier aufgezählten Maßnahmen stellen nicht nur bloß Produkte des kreativen Handelns des deutschen Gesetzgebers, sondern zugleich auch das funktionale Erfordernis der Parteiendemokratie dar. Trotz dieser Konsequenz fällt es jedoch äußerst schwer, den Gesetzgeber mittels verfassungsprozessualer Mechanismen zur Erfüllung seiner Schutzpflichten zu zwingen. Die objektiv-rechtlichen Gebote der innerparteilichen Demokratie und der Transparenz der Parteiaktivitäten sind keine subjektiven Rechte, die – zumindest anhand der Anlehnung auf verwandte Grundrechte aus dem Grundrechtskatalog – mit verfassungsprozessualen Mechanismen geltend gemacht werden könnten. Gegen eine mögliche mangelnde einfachgesetzliche Gewährleistung dieser zwei Verfassungsprinzipien kann insofern nicht auf der Grundlage einer Verfassungsbeschwerde vorgegangen werden. Es sind ebenfalls keine verfassungsprozessualen Instrumente ersichtlich, auf Grund derer man den Staat zur Gewährleistung der öffentlichen Parteienfinanzierung, des Verbots der politischen Werbung oder der Reglementierung von Spendenfinanzierung der politischen Akteure veranlassen könnte. In diesem Zusammenhang muss man auf eine ähnliche Erscheinung in der allgemeinen Rechtsdogmatik hinweisen, in der sogar das verfassungsrechtliche Grundprinzip der Sozialstaatlichkeit aus seinem Inhalt grundsätzlich keine subjektiven Schutzansprüche ableiten lässt[24].

Als weitere Ausdrücke der staatlichen Schutzpflicht gegenüber der funktionierenden Parteiendemokratie kann man diejenigen Entscheidungen der Legislative betrachten, die den Parteien das Recht auf Repräsentation in verschiedenen politisch geprägten Kontrollgremien gewährleisten. Dazu zählt insbesondere die chancengleiche **Mitwirkung der Parteien an Tätigkeiten der Medienräte und Wahlausschüsse**.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat den Anspruch der Parteien auf Entsendung ihrer Repräsentanten in die Medienräte ausdrücklich verneint[25]. In formeller Hinsicht ist gegen diese Rechtsprechung wenig einzuwenden: Zumindest theoretisch kann die Funktionsfähigkeit dieser Kontrolleinrichtungen auch ohne Beteiligung der Parteien an ihren Aktivitäten gewährleistet werden. Für die Erforderlichkeit der Vertretung von Parteien in diesen Gremien sprechen aber

[23] Dazu M. Morlok, Parteienfinanzierung, in: v. Arnim (Hrsg.), Reform der Parteiendemokratie, Berlin 2003, S. 166 f. (155); G. Stricker, Parteienfinanzierungsstaat, Baden-Baden 1998, S. 121 ff.; Pieroth, Art. 21, Rn. 20; Streinz, Parteien, Rn. 74, 182; v. Münch, Art. 21, Rn. 30; Klein, Art. 21, Rn. 177, 433 ff.: „Aus ihr (der institutionellen Garantie des Art. 21) kann sich die Verpflichtung ergeben, auch positive Maßnahmen zu ergreifen, die sich als notwendig erweisen, um die Funktionsfähigkeit des Mehrparteiensystems – nicht die einer bestimmten Partei – aufrechtzuerhalten". a.A. Ipsen, Art. 21, Rn. 94 f.

[24] Siehe etwa H.D. Jarass, Art. 20, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz: Kommentar, 7. Aufl. München, Rn. 102 f.; M. Sachs, Art. 20, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz: Kommentar, 3. Aufl. München 2003, Rn. 47 f., 50.

[25] Dazu BVerfGE 60, 53 (67); zust. Ch. Degenhardt, Art. 5, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2, Bonn 2003, Rn. 770.

rein pragmatische Gründe. Es ist anzunehmen, dass der politische Einfluss auf diese zwei Kontrolleinrichtungen nie absolut zu vermeiden ist. Diese Konsequenz geht dabei insbesondere die Staaten der jungen Demokratien an, wo wesentlich mehr hinter den Kulissen entschieden wird als in den traditionsreichen Demokratien des Westens. Unter solchen Umständen erweist es sich als geboten, ja sogar erforderlich, den Einfluss der politischen Kräfte auf Medienräte und Wahlausschüsse in eine gerechte rechtliche Ordnung zu bringen[26]. Im Endeffekt ist das Gebot der (chancengleichen) Vertretung der Parteien in genannten Einrichtungen aus dem Demokratiegebot zu deduzieren. Die politische Praxis der westlichen Demokratieoasen, wo das gerechte Funktionieren der Medieneinrichtungen und Wahlausschüsse auch ohne Aufsicht der Parteien über deren Entscheidungsfindung stattzufinden vermag, scheint bei jungen Demokratien jedenfalls nicht umsetzbar zu sein.

Abgesehen davon, dass die gesetzliche Gewährleistung der Repräsentation der Parteien in den genannten Aufsichtsgremien eindeutig positive Auswirkungen für die Funktionsfähigkeit der gesamten Demokratie verspricht, bleibt es auch in diesem Fall dem Spielraum des Gesetzgebers überlassen, ob er diese Maßnahmen zum Schutze der Parteiendemokratie treffen wird oder eben nicht. Auch in diesem Fall sind keine verfassungsprozessualen Mechanismen ersichtlich, die den Staat zur Aktivierung seiner Schutzpflichten zwingen könnten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidungen mehrmals betont, dass dem Staat bei der Ausgestaltung des Wahlrechts „nur ein eng bemessener Spielraum für Differenzierungen verbleiben soll“[27]. Die gleiche Konsequenz darf auch für den gesamten Bereich des Parteienrechts gelten[28]. Dieser Schluss lässt als erforderlich erscheinen, das bislang praktizierte Schutz*recht* des Staates gegenüber der Parteiendemokratie in eine Schutz*pflicht* umzuwandeln. Zu diesem Zwecke wäre es durchaus vernünftig, der Verfassungsrechtsprechung etwas weitere Befugnisse bei der Einschätzung der unterlassenen parteienrechtlichen Schutzmaßnahmen einzuräumen.

V. Verfassungsprozessualer Schutz der Parteienfreiheit

Laut herrschender Meinung gilt Art. 9 GG auch für politische Parteien[29]. Das Recht auf Parteienfreiheit kann also theoretisch auch anhand der Berufung auf die allgemeine grundrechtliche Norm der Vereinigungsfreiheit geltend gemacht werden. Trotz einer solchen großzügigen Einstellung der Rechtslehre hat Art. 9 GG für die deutsche Parteienrechtsdogmatik in praktischer Hinsicht bislang wenig an Bedeutung gewonnen. Ein vermeintlicher Eingriff in die Freiheit der Parteien ist bislang noch nie mit der Berufung auf Art. 9 GG geltend gemacht worden. Zum einen ist diese Tatsache dadurch zu erklären, dass eine Beeinträchtigung der Parteienfreiheit meistens auch die Beeinträchtigung der Chancengleichheit der Parteien mit sich zieht[30]. Die wichtigsten Fälle der Verletzung der Parteienfreiheit, wie z.B. die Festsetzung einer Wahlbarriere, die Festsetzung der Unterschriftenquoren oder die Umgestaltung der Wettbewerbschancen der Parteien durch eine bestimmte Art der Parteienbegünstigung, bewirken grundsätzlich auch die Beeinträchtigungen des Gleichheitsstatus der Parteien. Die Kläger haben bislang immer bevorzugt, gegen diese Art von Beeinträchtigungen der Freiheit der Parteien mit Hilfe der Gleichheitssätze vorzugehen.

Den prominentesten Fall der Verletzung der Freiheit der Parteien, welcher keine Bezugs-

[26] So bezüglich der Repräsentation der Parteien in den Medienräten Klein, Art. 21, Rn. 193.

[27] BVerfGE 8, 51 (64 f.); 14, 121 (133); 24, 300 (341).

[28] Vgl. Morlok, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: Festschrift Tsatsos, S. 440 ff. (408).

[29] Zur Darstellung siehe A. Mauersberger, Die Freiheit der Parteien: Der Rechtscharakter des Art. 21 GG, Baden-Baden 1994, S. 12 ff.

[30] Zum gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis der Prinzipien von Parteienfreiheit und -gleichheit siehe Morlok, Art. 21, Rn. 63; Lipphardt, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, S. 82 ff.; Henke, Art. 21, Rn. 319; K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1975, S. 131 ff.; Grimm, Politische Parteien, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 14, Rn. 42 ff.; Klein, Art. 21, Rn. 296.

punkte mit der Gleichheitsbeeinträchtigung aufweist, stellt die unangemessene staatliche Parteienfinanzierung dar. Das Bundesverfassungsgericht hat bereits mehrmals betont, dass eine zu intensive staatliche Subventionierung der Parteien eine unangemessene Abhängigkeit der Parteien vom Staat bewirkt und insofern einen ungerechtfertigen Eingriff in die Parteienfreiheit darstellt[31]. Art. 9 GG ist bei der Feststellung der freiheitsfeindlichen Auswirkung der staatlichen Parteienfinanzierung jedoch nicht behilflich. Die Betrachtung der staatlichen Parteienfinanzierung als Freiheitsbeeinträchtigung stellt eine Erweiterung des Schutzbereichs der Parteienfreiheit zu Lasten ihrer primären Träger dar. Für die Dogmatik der allgemeinen Vereinigungsfreiheit ist dies aber eine völlig fremde Erscheinung. Als ein Ausdruck des allgemeinen Gebotes der Bürgernähe der Parteien ist sie als eine Konsequenz aus dem Demokratieprinzip zu verstehen. Die subjektiv-rechtlichen Dimensionen des demokratischen Prinzips der Bürgernähe der Parteien können der allgemeinen Vereinigungsfreiheit nicht entnommen werden.

Nach alledem ist es nicht mehr erstaunlich, dass der Eingriffscharakter der staatlichen Parteienfinanzierung zum Gegenstand der verfassungsprozessualen Diskussion in Deutschland bislang nur durch Umgehungswege vorgebracht werden konnte. Vor allem beim Hinwegdenken des Organstreitverfahrens als möglicher Form des verfassungsprozessualen Schutzes der Bürgernähe der Parteien, bleibt keine Möglichkeit mehr ersichtlich, das Recht auf Bürgernähe der Parteien mit Hilfe der verfassungsprozessualen Instrumente geltend zu machen. Von daher wäre es sinnvoll, eine entsprechende Klagebefugnis der jeweiligen Rechtsträger des Rechts auf Bürgernähe der Parteien mit speziellen verfassungsprozessrechtlichen Vorschriften zu sichern.

VI. Schlussfolgerungen

Bei der Untersuchung von verschiedenen parteienrechtlichen Problemkonstellationen wurden zwei Probleme klar, die den verfassungsprozessualen Schutz der Parteiendemokratie wesentlich verkomplizieren: Zum einen lassen die formellen Vorschriften der Verfassung keine Möglichkeit zu, mehrere problematische parteienrechtliche Gesetzesentscheidungen der Verfassungsrechtssprechung zur Diskussion vorzubringen; zum anderen sind die Gesetzesentscheidungen denkbar, die zwar mit Hilfe der verfassungsprozessualen Mechanismen überprüft werden können, bei deren Einschätzung der Spielraum der Rechtssprechung jedoch wesentlich begrenzt ist.

Für die Lösung des ersteren Problems könnte die grundrechtliche Menschenwürdegarantie zu Hilfe kommen. Das Demokratiegebot kann ja durchaus als eine objektiv-rechtliche Konsequenz der Menschenwürde interpretiert werden[32]. Diese Annahme lässt die Ansicht hervorheben, dass jede intensive Beeinträchtigung der (Parteien-)Demokratie mit der Berufung auf die grundrechtliche Menschenwürdegarantie abgewehrt werden darf. Die Akzeptierung dieser Möglichkeit durch die Rechtsdogmatik würde der Verfassungsrechtsprechung jedenfalls zusätzliche Mühen bei der Begründung der Zulässigkeit von problematischen parteibezogenen Verfassungsbeschwerden ersparen.

Die Lösung des zweiten Problems wäre durch die Ausweitung der Befugnisse der Verfassungsrechtsprechung bei der Entscheidung über parteienrechtliche Problemfragen möglich. Insbesondere weil das Parteienrecht eine parlamentarische Entscheidung in eigener Sache darstellt, bedarf ihre Festsetzung objektiv einer Aufsicht seitens alternativer Staatsgremien. Das Verfassungsgericht könnte diese Funktion wohl am effektivsten wahrnehmen. Von daher wäre es nicht inkonsequent, den Spielraum der Rechtsprechung bei Fällen ihrer parteibezogenen Urteile ausnahmsweise etwas weiter zu öffnen. Dies wäre insbesondere für Staaten der jungen Demokratien von großer Aktualität. Die Staatsbürger der halb-autoritären Staaten Osteuropas, wo die Ungerechtigkeit der Rechtsordnungen die Realisierung der Demokratie verhindert, haben es besonders nötig, sich gegen ein ineffektives und ungerechtes Parteienrecht zu wehren. Dabei

[31] Siehe etwa BVerfGE 85, 264 (283 ff.).

[32] P. Häberle, Europäische Verfassungslehre, 3. Aufl. Baden-Baden 2005, S. 289 ff.; siehe ebenso Maurer, Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen, 2. Aufl. München 2001, § 7, Rn. 18.

könnte ein allgemeines Klagerecht bezüglich der Verletzung der Parteiendemokratie nicht nur für Parteien, sondern auch für einzelne Staatsbürger gelten, die von jeder Verletzung des Freiheits- und Gleichheitsstatus der Parteien genauso intensiv betroffen werden wie die Parteien selbst.

Lag es nur an der Agenda 2010?
- Zu den Problemen der SPD vor der Bundestagswahl 2005

Prof. Dr. Oskar Niedermayer, Berlin*

1. Einleitung

Die übliche Beurteilung der zweiten Amtsperiode Gerhard Schröders bis zur Ankündigung vorgezogener Neuwahlen zum Bundestag nach der verlorenen Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen am 22. Mai 2005 lässt sich in einem Satz zusammenfassen: Gerhard Schröder hat durch seine Agenda 2010 die SPD in eine tiefe Krise gestürzt und einen Großteil der SPD-Wähler verprellt. Diese These ist falsch. Die wahre Ursache für die Probleme der SPD mit sich selbst und ihren Wählern geht sehr viel tiefer und liegt sehr viel weiter zurück als die Agenda 2010. Sie besteht in der Tatsache, dass es die SPD versäumte, sich zu Oppositionszeiten durch eine sozialdemokratische politische Antwort auf die gewandelten ökonomischen Rahmenbedingungen im Sozialstaatskonflikt rechtzeitig neu zu positionieren, die Neupositionierung ihrer Anhängerschaft in einer sinnvollen Weise zu vermitteln und nach der Machtübernahme 1998 in eine konsistente Politik umzusetzen. Die Agenda 2010 war der dritte – wiederum gescheiterte – Versuch, diese Versäumnisse zu beheben.

Um diese Sicht der Dinge zu verdeutlichen, muss zunächst kurz die Konfliktstruktur des deutschen Parteiensystems erläutert werden. Danach wird die SPD-Misere der letzten Jahre aufgezeigt. Ein dritter Schritt analysiert den Wahlkampf und das Wahlergebnis der Partei, wobei vor allem auf den Beitrag eingegangen wird, den der Spitzenkandidat auf der einen und die Kampagneninhalte – bzw. das Ausnützen inhaltlicher Probleme der Konkurrenten – auf der anderen Seite zum Wahlergebnis geleistet haben. Zum Schluss widmet sich der Beitrag kurz der personellen wie inhaltlichen Neuaufstellung der SPD nach der Wahl.

2. Die Konfliktstruktur des deutschen Parteiensystems

Das deutsche Parteiensystem ist durch eine zweidimensionale Konfliktstruktur gekennzeichnet[1]. Der Wettbewerb zwischen den politischen Parteien wird von zwei grundlegenden Wertekonflikten über leitende Prinzipien politischen Handelns bzw. fundamentale politische Zielvorstellungen dominiert, nämlich: (1) eine sozioökonomische Konfliktlinie zwischen der Betonung des Primats der Politik auf der einen und des Primats der Ökonomie auf der anderen Seite, (2) eine politisch-kulturelle Konfliktlinie zwischen libertären und autoritären Wertvorstellungen.

Die heutzutage als Konflikt zwischen libertären und autoritären Wertesystemen konzeptualisierte politisch-kulturelle Konfliktlinie wurde in den Sozialwissenschaften zunächst durch die Arbeiten Ingleharts[2] thematisiert. Inglehart beobachtete – als Folge veränderter Sozialisationsbedingungen in den nach dem Zweiten Weltkrieg ökonomisch prosperierenden westeuropäischen Gesellschaften – eine „stille Revolution“ in Form eines tiefgreifenden Wertewandels, der zur Herausbildung eines Gegensatzes zwischen Per-

* Der Autor ist Professor für Politische Wissenschaft an der Freien Universität Berlin.
Der folgende Beitrag ist ein Auszug aus: Oskar Niedermayer: War die Agenda 2010 an allem schuld? Die Regierungsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2005, Wiesbaden 2006, S. 119-155.

[1] Vgl. zum Folgenden auch Oskar Niedermayer: Die Entwicklung des deutschen Parteiensystems bis nach der Bundestagswahl 2002, in: ders. (Hrsg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 2002, Opladen 2003, S. 9-41.

[2] Vgl. Ronald Inglehart: The Silent Revolution, Princeton 1977; ders.: Wertwandel in westlichen Gesellschaften: Politische Konsequenzen von materialistischen und postmaterialistischen Prioritäten, in: Helmut Klages/Peter Kmieciak (Hrsg.): Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel, Frankfurt a.M. 1979, S. 279-316.

sonen mit „materialistischen“ und solchen mit „postmaterialistischen“ Wertprioritäten führte. Flanagan[3] stimmte mit Inglehart darin überein, dass der soziale Wandel neue Wertorientierungen erzeugt, die er „libertär“ nannte, spaltete den Gegenpol jedoch in zwei Komponenten auf, eine „materialistische“ und eine „autoritäre“ Wertorientierung. Die Gründe für die Herausbildung libertärer und autoritärer Wertesysteme werden im sozio-ökonomischen Wandel von der klassischen Industriegesellschaft zur globalisierten postindustriellen Gesellschaft gesehen. Deren zentrales Kennzeichen ist die gleichzeitige Zunahme von Chancen und Risiken. Die sich damit abzeichnenden Auswirkungen für die Menschen sind jedoch ungleich verteilt, d.h.: Je nach ihren mentalen Kapazitäten und nach ihrer konkreten Lebenswelt nehmen Individuen eher die neuen Chancen wahr oder aber fürchten die Risiken. Dies trägt entweder zu einer libertären „Öffnung“ hin zu moralischer und kultureller Permissivität bei oder aber zu einer schutzsuchenden „Schließung“ mit Hilfe autoritärer Schemata[4].

Libertäre Wertesysteme sind gekennzeichnet durch die Betonung individueller Freiheit, Selbstverwirklichung, politischer Partizipation, Gleichheit, Eintreten für Frieden und Umweltschutz, Emanzipation, Toleranz gegenüber Minoritäten, Bejahung von Multikulturalität und Unterstützung nonkonformistischer Lebensstile, während autoritäre Wertesysteme durch kollektive Orientierungen, hierarchische Ordnungsvorstellungen, Antipluralismus, Paternalismus, Intoleranz gegenüber Minoritäten, kulturelle und soziale Abschottung, Ethnozentrismus, Fremdenfeindlichkeit und Unterstützung traditioneller, konformistischer Lebensstile geprägt sind.

Die sozio-ökonomische Konfliktlinie stellt sich in den modernen Gesellschaften als Wertekonflikt um die Frage dar, wem unter den Bedingungen einer globalisierten Ökonomie das Primat zukommt: der Wirtschaft oder der Politik. Der eine Konfliktpol vertritt die Auffassung, dass die Produktion und Verteilung von Gütern und Dienstleistungen dem marktwirtschaftlichen Wettbewerb überantwortet werden soll, während auf dem anderen Pol für eine nationalstaatliche bzw. supranationale Steuerung durch politische Interventionen plädiert wird, wobei drei grundlegende Begründungszusammenhänge interventionistischer Wertvorstellungen existieren[5]: Der sozialstaatliche Interventionismus speist sich aus der Grundüberzeugung, das Marktgeschehen müsse im Interesse der Verlierer von Modernisierungsprozessen durch staatliche Maßnahmen sozialverträglich gesteuert und sozial abgefedert werden, der ökologische Interventionismus befürwortet staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen, um den künftigen Generationen eine lebenswerte (Um-)Welt zu hinterlassen, und der protektionistische Interventionismus beansprucht die Outputs des ökonomischen Systems ausschließlich für das eigene Volk.

Der Wettbewerb zwischen den politischen Parteien spielt sich in diesen beiden Dimensionen ab. Sie sind jedoch nicht gleichermaßen relevant, da der sozio-ökonomische Konflikt in Gestalt des Sozialstaatskonflikts, der durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates lange Zeit in seiner Bedeutung zurückgedrängt war, spätestens seit den Neunzigerjahren durch drei wesentliche Veränderungen der Rahmenbedingungen revitalisiert wurde, nämlich durch: (1) die Globalisierung des Marktgeschehens, (2) den demographischen Wandel in Gestalt der zunehmenden Alterung der Gesellschaft und (3) die deutsche Vereinigung mit ihren zunehmen-den finanziellen Folgelasten.

Im Sozialstaatskonflikt stehen sich zwei grundsätzlich verschiedene Ausprägungen des Grund-

[3] Vgl. Scott C. Flanagan: Value Change and Partisan Change in Japan. The Silent Revolution Revisited, in: Comparative Politics 11 (1979), S. 253-278; ders.: Value Change in Industrial Societies, in: American Political Science Review 81 (1987), S. 1303-1319.

[4] Vgl. Sabine Ruß/Jochen Schmidt: Herausforderungen von links und rechts. Wertewandel und Veränderungen in den Parteiensystemen in Deutschland und Frankreich, in: Renate Köcher/Joachim Schild (Hrsg.): Wertewandel in Deutschland und Frankreich. Nationale Unterschiede und europäische Gemeinsamkeiten, Opladen 1998, S. 277.

[5] Vgl. Oskar Niedermayer: Parteiensystem, in: Eckhard Jesse/Roland Sturm (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Zukunftsperspektiven, Opladen 2003, S. 267.

werts der sozialen Gerechtigkeit gegenüber: Die eine Seite setzt auf Verteilungsgerechtigkeit und somit auf das Solidarprinzip, das durch sozialstaatlich motivierte politische Interventionen in das Marktgeschehen durchgesetzt werden soll, die andere Seite auf Chancengerechtigkeit und damit auf das eigenverantwortliche Leistungsprinzip, dem durch die Freisetzung der Marktkräfte Geltung verschafft werden soll.

3. Die Ausgangslage

Die SPD hat es in der Oppositionszeit versäumt, ihre politischen Grundpositionen im Lichte dieser gewandelten sozio-ökonomischen Realität zu diskutieren, eine programmatisch klar umrissene und an den eigenen Grundwerten ausgerichtete Reformkonzeption als Antwort auf die neuen Herausforderungen zu formulieren und diese Konzeption ihren Anhängern in einem sorgfältig vorbereiteten politischen Kommunikationsprozess rechtzeitig zu vermitteln.

Als vor der Bundestagswahl 1998 immer deutlicher wurde, dass eine konkrete Chance auf eine Machteilhabe der SPD bestand – entweder durch eine Große Koalition oder durch eine rot-grüne Machtübernahme –, wurde der erste Versuch gestartet, diese Versäumnisse zu beheben. Mit dem Slogan „Innovation und soziale Gerechtigkeit“ und dessen Personalisierung durch das Duo Gerhard Schröder und Oskar Lafontaine wurde den Wählern geschickt der Eindruck vermittelt, es gäbe eine sozialdemokratische Politikkonzeption einer sozialverträglichen Modernisierung der Bundesrepublik. Gleichzeitig prangerte man die „Gerechtigkeitslücke“ an, die durch die ersten von der Kohl-Regierung vorgenommenen Einschnitte in das Sozialsystem entstanden sei, und versprach, diese „sozialen Grausamkeiten“ zurückzunehmen. Damit kommunizierte man die Botschaft an die Wähler, dass die Sozialverträglichkeit der Modernisierung unter einer SPD-geführten Bundesregierung nicht darin bestehen würde, die Lasten einer Verringerung sozialstaatlicher Leistungen gerecht zu verteilen, sondern darin, einen Umbau des Sozialstaates so vorzunehmen, dass soziale Einschnitte für weite Kreise der Bevölkerung vermieden würden. Mit dieser Wahlkampfstrategie gelang es der SPD, sowohl ihre Traditionswähler aus der gewerkschaftsorientierten Arbeitnehmerschaft als auch die modernisierungsorientierten bürgerlichen Wählerschichten der „Neuen Mitte“ anzusprechen und die Wahl zu gewinnen. Allerdings um den Preis, dass damit unter der Wählerschaft sehr hohe Erwartungen erzeugt wurden, die sich in einem enormen Vertrauensvorschuss der Wähler gegenüber dem neuen Kanzler, seiner Regierung und seiner Partei äußerten.

Nach der Wahl zeigte sich jedoch schnell, dass hinter dem Wahlversprechen der Verbindung von Innovation mit sozialer Gerechtigkeit keine ausgearbeitete und zwischen Kanzleramt, Fraktion und Parteiführung unstrittige Reformkonzeption stand, die man jetzt in Regierungshandeln hätte umsetzen können. Zur mangelnden programmatischen und politisch-konzeptionellen Vorbereitung auf die Regierungstätigkeit[6] kamen prozedurale Regierungsprobleme in Gestalt von Koordinierungs-, Professionalitäts- und Vermittlungsdefiziten hinzu[7]. Dies alles führte zu einer Akzeptanzkrise der SPD, die die Partei in der Wählergunst dramatisch abstürzen ließ: Innerhalb eines Jahres verlor die SPD fast die Hälfte ihres Wählerpotenzials[8].

Im Juni 1999 startete Gerhard Schröder einen zweiten, nun weniger an die Wähler als an die Partei gerichteten Versuch, die Versäumnisse zu beheben: Im Kanzleramt wurde in Zusammenarbeit mit den Mitarbeitern des britischen Premierministers Tony Blair ein Strategiepapier erstellt, das als Schröder-Blair-Papier in die Annalen

[6] Das Zerbrechen des Zweckbündnisses Schröder/Lafontaine und der anschließende Machtkampf in der SPD-Führungsspitze, der mit Lafontaines Rücktritt und der Übernahme des Parteivorsitzes durch Schröder endete, war der personelle Ausdruck dieses Mankos.

[7] Vgl. Richard Stöss/Oskar Niedermayer: Zwischen Anpassung und Profilierung. Die SPD an der Schwelle zum neuen Jahrhundert, in: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 5/2000, S. 3-11.

[8] In den Umfragen zur politischen Stimmung äußerte im Oktober 1998 die Hälfte der Wähler eine Präferenz für die SPD, im Oktober 1999 waren es nur noch 28 Prozent (Politbarometer der Forschungsgruppe Wahlen e.V.).

einging[9]. Die dort angestellten Überlegungen machten deutlich, dass die gewandelten ökonomischen Rahmenbedingungen nach Ansicht der Autoren die Aufrechterhaltung des bisherigen Niveaus staatlicher Sozialleistungen nicht mehr erlauben.

Dass auch dieser zweite Versuch scheiterte, lag nicht zuletzt auch an der Person und am Politikstil Gerhard Schröders. Schröder hatte seine gesamte politische Karriere eher auf Distanz als auf Nähe zur Partei aufgebaut, und als Regierungschef entwickelte er eine auf die Umgehung der Willensbildung in Partei und Fraktion zielende Politik medialer Selbstinszenierung. Der Versuch, der Partei den notwendigen Diskussionsprozess von außen bzw. von oben überfallartig aufzuzwingen bzw. an der Partei vorbei politische Vorentscheidungen zu treffen, rief jedoch zwangsläufig Abwehrreaktionen hervor.

Trotz des erneuten Scheiterns ging es der Partei ab Ende 1999 wieder besser. Das lag aber nicht an ihr selbst, sondern am politischen Hauptkonkurrenten, der Union, die in den Strudel der Spendenaffäre geriet, in der Wählergunst dramatisch abstürzte und Schröder, seine Regierung und die SPD in der Wählergunst wieder steigen ließ. Nachdem der Wille der CDU zum Neuanfang durch die Übernahme des Parteivorsitzes durch Angela Merkel im April 2000 dokumentiert worden war, holte die Union in der politischen Stimmung auf, und in den nächsten beiden Jahren wechselten sich SPD und Union in der Wählergunst immer wieder ab.

Zu Beginn des Wahljahres 2002 bot die Regierungsbilanz der rot-grünen Koalition eine „bunte Mischung aus Erfolg, Unterlassung und Versagen“[10]. Die Erfolge, die sich Rot-Grün zuschreiben konnte, wurden alle auf der politisch-kulturellen Dimension des Parteienwettbewerbs erzielt: Zum einen hatte die Regierung Deutschland an die globalen Entwicklungen seit dem Ende des Kalten Krieges angepasst und Deutschlands Rolle vor allem in der Außenpolitik neu definiert, zum anderen hatte sie durch Reformen im Bereich des Umweltschutzes (Stichworte: ökologische Steuerreform, Atomausstieg, Förderung der regenerativen Energien), der individuellen Lebensführung (Stichwort: Gleichstellung homosexueller Partnerschaften) und der gesellschaftlichen Minoritäten (Stichworte: Staatsbürgerschafts- und Zuwanderungsfrage) die Politik in Richtung des libertären Pols der politisch-kulturellen Konfliktlinie verschoben.

Auf der sozio-ökonomischen Dimension hingegen, dem wirtschafts- und arbeitsmarkpolitischen Themenfeld, fiel die rot-grüne Bilanz äußerst mager aus. Genau diese Problematik wurde mit der zum Jahreswechsel aufkommenden Debatte um die hohe Arbeitslosigkeit und das minimale Wirtschaftswachstum zum beherrschenden Thema und bescherte der Union in den Meinungsumfragen das gesamte erste Halbjahr hinweg einen wachsenden Vorsprung vor der SPD[11]. Den SPD-Wahlstrategen fiel hierzu nichts anderes ein, als im Wahlprogramm 2002 mit dem Titel „Erneuerung und Zusammenhalt“ die alte 1998er Botschaft mit anderen Worten aufzugreifen und Gerhard Schröder wiederholte immer wieder seine Botschaft, „Der Aufschwung kommt“, die von positiven Prognosen aus dem Finanzministerium unterstützt wurde.

Auch der Mitte Mai eingeleitete Strategiewechsel mit einer Rückbesinnung auf die Stammwähler und einem Lagerwahlkampf unter dem Motto „Wir oder sie“ brachte die SPD noch nicht aus dem Umfragetief. Dies gelang erst mit der vorgezogenen öffentlichen Präsentation der ursprünglich für Mitte August angekündigten Ergebnisse der Hartz-Kommission zur Arbeitsmarktreform durch einen Spiegel-Artikel vom 24. Juni. Das durchgehend positive Echo auf die Reformvorschläge und die damit geweckten Erwartungen einer schnellen und deutlichen Redu-

[9] Vgl.: Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten. Ein Vorschlag von Gerhard Schröder und Tony Blair, London, 8. Juni 1999.

[10] Josef Schmid/Susanne Blancke: Die Bilanz der rot-grünen Bundesregierung, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 53 (2002), S. 466.

[11] Zum Wahlkampf vgl. Oskar Niedermayer: Wandel durch Flut und Irak-Krieg? Wahlkampfverlauf und Wahlkampfstrategien der Parteien, in: Eckhard Jesse (Hrsg.): Bilanz der Bundestagswahl 2002. Voraussetzungen - Ergebnisse - Folgen, Wiesbaden 2003, S. 37-70.

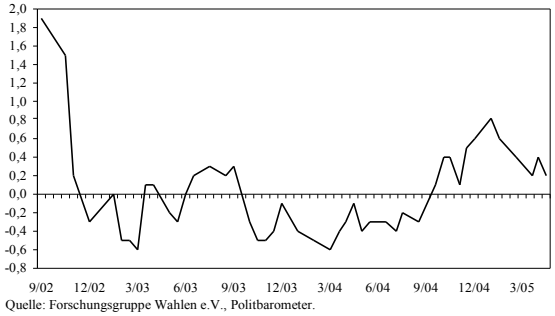
zierung der Arbeitslosigkeit schlugen sich in der politischen Stimmung nieder: Die SPD legte in den Umfragen um stattliche fünf Prozentpunkte zu, brach jedoch wegen des misslungenen Managements der Telekom-Krise und der Honorar-Affäre um Verteidigungsminister Scharping danach wieder ein. Die endgültige Wende gelang erst, als Schröder Anfang August die Kriegsangst der Deutschen für den Wahlkampf instrumentalisierte. Damit hatte die SPD endlich ein „Winner"-Thema gefunden. Kurz darauf ereignete sich die Flutkatastrophe in Bayern und Sachsen. Schröder konnte in dieser Notsituation seine Stärke, „Inszenierung und Politik in Deckung zu bringen"[12], voll ausspielen. Einerseits trug das „Foto, das Schröder mit besorgt-entschlossen-mitfühlendem Gesicht in Gummistiefeln und grüner Gummijacke im Schlamm von Grimma" zeigte, „vielleicht mehr zu seiner Popularität im Osten" bei „als alle TV- und Bundestags-Duelle zusammen"[13]. Andererseits entwickelte die Bundesregierung in atemberaubendem Tempo eine schlüssige politische Strategie zur Bewältigung der Krise und verschaffte ihr die notwendigen Mehrheiten. Diese erfolgreiche Krisenbewältigungsstrategie fand bei der Bevölkerung großen Anklang und bescherte – in Verbindung mit gravierenden Fehlern der Union in der gesamten Wahlkampfendphase – sowohl Schröder als auch seiner Partei sowie dem grünen Koalitionspartner den zusätzlichen Aufschwung, der Rot-Grün schließlich die Wahl gewinnen ließ.

Mit der Frage von Krieg und Frieden sowie der durch die Flutkatastrophe ins Bewusstsein gerückten Klimaproblematik hatte Rot-Grün die Bundestagswahl von 2002 mit Themen gewonnen, die beide auf der politisch-kulturellen Dimension lagen. Die sozio-ökonomische Dimension war in der Schlussphase des Wahlkampfs in den Hintergrund gedrängt worden, meldete sich aber schon kurz nach der Wahl mit aller Macht zurück, als die Medienagenda von Negativschlagzeilen über die lahmende Konjunktur und riesige Haushaltslöcher beherrscht wurde, in der Koalition eine Diskussion um Steuererhöhungen ausbrach und die Union die Einsetzung eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses zum Thema „Wahlbetrug" beschloss, um zu prüfen, ob die Regierung die Bürger im Wahlkampf über wichtige Wirtschaftsdaten getäuscht hatte.

Die erneute Dominanz der ökonomischen Problemlage im öffentlichen Bewusstsein ließen Gerhard Schröder, seine Regierung und seine Partei in der Wählergunst dramatisch abstürzen. Die allgemeine Bewertung Gerhard Schröders durch die Bevölkerung erreichte Anfang März 2004 den schlechtesten Wert seiner gesamten Amtszeit als Bundeskanzler (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Allgemeine Beurteilung Gerhard Schröders 2002-2005

(Mittelwerte, Skala: -5 = halte überhaupt nichts, +5 = halte sehr viel von ihm)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Politbarometer.

Auch die Beurteilung der Arbeit der von ihm geführten Bundesregierung erreichte Anfang März den schlechtesten Wert ihrer gesamten Amtszeit (vgl. Abbildung 2). Während bei der Bundestagswahl im September 2002 noch 38,5 Prozent die SPD gewählt hatten, fiel die Zustimmung zur SPD im Februar auf 22 Prozent. Dies war der schlechteste Wert für die SPD in der politischen Stimmung seit Ende der Siebzigerjahre (vgl. Abbildung 3). Bei der hessischen Landtagswahl Anfang Februar 2003 verlor die SPD 10,3 Prozentpunkte und stürzte in der Wählergunst auf 29,1 Prozent der Stimmen ab, die gleichzeitig stattfindende Wahl in Niedersachsen brachte ein noch schlimmeres Ergebnis: Die SPD verlor

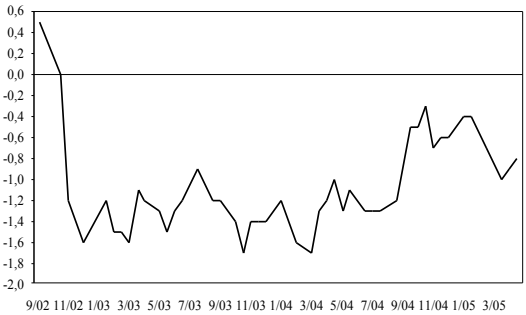
[12] Tissy Bruns: Die Flutfrage: Schröder oder Stoiber, in: Berliner Morgenpost v. 24. August 2002.

[13] Joachim Riecker: Abteilungsleiter im Arbeitsamt von Neubrandenburg. Die PDS störte im Kampf gegen Stoiber, in: Die Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte 49 (2002), S. 590.

14,5 Prozentpunkte, und die CDU übernahm in einer Koalition mit der FDP die Regierung.

Abbildung 2: Beurteilung der Leistungen der Bundesregierung 2002-2005

(Mittelwerte, Skala: -5 = vollst. unzufrieden, +5 = voll und ganz zufrieden)

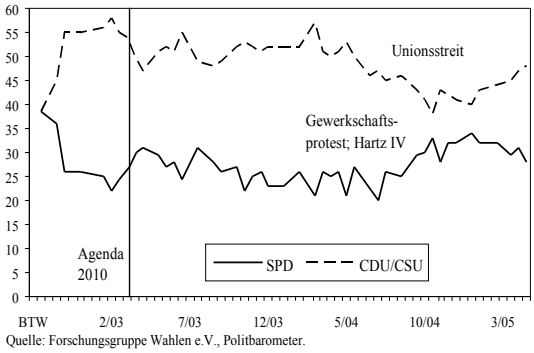


Quelle: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Politbarometer.

Dies alles geschah vor der Verkündung der Agenda 2010. Mitte Februar[14] von Schröder-Mitarbeitern als Idee geboren, wurde sie ohne Einbeziehung der Partei in einer Blitzaktion von den Ministerialbürokratien und dem Kanzleramt ausformuliert, weil Schröder sie noch vor dem Ausbruch des bevorstehenden Irakkrieges der Öffentlichkeit vorstellen wollte, damit sie nicht in den Kriegsbildern untergeht. Am 14. März 2004 war es soweit: Gerhard Schröder stellte seine Reformkonzeption im Bundestag vor, doch der große Wurf war es wieder nicht: „Die Rede ist ein Sammelsurium des kurzfristig Machbaren, kein Plan für ein neues Deutschland“[15].

Abbildung 3: Politische Stimmung: SPD und CDU/CSU 2002-2005

(Angaben in Prozent)



Quelle: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Politbarometer.

Ende März gingen die Zustimmungswerte für Schröder, seine Regierung und die SPD wieder deutlich nach oben. Dies war aber höchstwahrscheinlich nicht der Agenda 2010 geschuldet, sondern dem am 20. März beginnenden Irakkrieg, in dessen Beurteilung die Bevölkerung eindeutig auf der Seite der Regierungskoalition stand: 84 Prozent fanden das militärische Vorgehen der USA und ihrer Verbündeten gegen den Irak nicht richtig, und 75 Prozent bekundeten ihr Einverständnis mit der Haltung der Bundesregierung in dieser Frage[16].

In der ersten Beurteilung der Agenda 2010 drei Wochen nach ihrer Verkündung war die Bevölkerung hingegen gespalten: Einem Viertel der Befragten gingen die Vorschläge zu weit, für ein Fünftel waren sie gerade richtig, gut einem Drittel gingen sie nicht weit genug und ein Fünftel konnte oder wollte sich dazu nicht äußern. Bei den SPD-Anhängern hielt ein Drittel die Vorschläge für gerade richtig, einem Viertel gingen sie zu weit und einem Drittel nicht weit genug[17]. Klar auf Distanz gingen die Gewerkschaften, die gegen die in ihren Augen unsoziale Politik der Regierung zunehmend Front machten. In der SPD selbst lösten die Vorschläge einen heftigen innerparteilichen Streit aus, und es regte sich organisierter innerparteilicher Widerstand: Am 11. April starteten 12 Bundestagsabgeordnete zusammen mit anderen SPD-Mitgliedern ein Mitgliederbegehren, um die Agenda 2010 zu kippen. Zwar verlief diese Aktion nach dem zur Kanalisierung des Drucks der Basis einberufe-

[14] Angestoßen durch einen Brief des FDP-Fraktionsvorsitzenden Gerhardt mit der Forderung nach einer Regierungserklärung zur wirtschaftlichen Situation.

[15] Matthias Geyer/Dirk Kurbjuweit/Cordt Schnibben: Operation Rot-Grün. Geschichte eines politischen Abenteuers, 2. Aufl., München 2005, S. 261.

[16] Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Politbarometer, März II, 2003.

[17] Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Politbarometer, April 2003.

nen Berliner Sonderparteitag vom 1. Juni 2003, wo etwa 90 Prozent der Delegierten der Agenda 2010 zustimmten, im Sande, doch die Partei stand nicht mit dem Herzen hinter Schröder, sie wusste aber, dass sie ihn braucht, um an der Regierung bleiben zu können.

In der Wählergunst rutschte die Partei wieder stärker ins Tief (vgl. Abbildung 3), und auch der nach monatelangem heftigem Streit zwischen Regierung und Opposition um die Steuer- und Arbeitsmarktreformen kurz vor Weihnachten 2003 gefundene Kompromiss brachte keine Wende. In den Augen der Bevölkerung verlor die SPD in ihrem Kernkompetenzbereich der Gewährleistung sozialer Gerechtigkeit kontinuierlich an Boden: Hatten kurz vor der Bundestagswahl 2002 noch 52 Prozent am ehesten der SPD zugetraut, für soziale Gerechtigkeit zu sorgen, so waren es im Dezember 2003 nur noch 24 Prozent[18]. Anfang Februar 2004 zeigte sich der massive Vertrauensverlust, den die Regierung zu verkraften hatte, in einer ganzen Reihe von kritischen Einstellungen der Bevölkerung: 80 Prozent warfen der Bundesregierung vor, die Interessen der kleinen Leute zu vernachlässigen, 76 Prozent meinten, sie habe keine überzeugenden Politiker, 71 Prozent konstatierten fehlendes handwerkliches Können, und 70 Prozent vermissten klare politische Zielsetzungen[19].

Auch die Ankündigung Gerhard Schröders vom 6. Februar 2004, den Parteivorsitz an den Fraktionsvorsitzenden Franz Müntefering abgeben zu wollen, zeigte nicht die erhoffte positive Wirkung: Bei der Ende Februar stattfindenden Bürgerschaftswahl in Hamburg verlor die SPD erneut, und die CDU holt die absolute Mehrheit der Sitze. „Der Winter des Missvergnügens“[20], der in der eine Protestwelle verursachenden Gesundheitsreform kumulierte, ging in einen ebenso unerfreulichen Frühling mit anhaltendem SPD-Mitgliederschwund, innerparteilichem Streit, mehreren Koalitionskrisen[21], einem andauerndem Zerwürfnis mit den Gewerkschaften und einer Reihe von politischen Pannen über[22]. Der Kanzlerpartei gelang es nach wie vor nicht, „den Sinn dessen zu vermitteln, was sie als Reform bezeichnet“[23].

Dies alles hatte erhebliche Wirkungen auf die Wähler: Anfang März 2004 sank die SPD in der politischen Stimmung mit 21 Prozent auf ein neues Rekordtief[24]. Zwei Drittel der Bürger hielten jetzt die Politik der Agenda 2010 für falsch und mehr als drei Viertel für sozial ungerecht[25]. Zudem traten jetzt Initiativen zur Gründung einer neuen Linkspartei an die Öffentlichkeit, deren Protagonisten vielfach aus den Reihen der Gewerkschaften Verdi und IG Metall stammten.

Bei der Landtagswahl in Schleswig-Holstein Ende Februar bereiteten die Wähler der SPD eine erneute Niederlage. Dies lies für die zentrale Entscheidungsschlacht um das sozialdemokratische Kernland Nordrhein-Westfalen Mitte Mai nichts Gutes erwarten. Als die Umfragen einen Machtwechsel bei der Landtagswahl immer wahrscheinlicher werden ließen, unternahm der SPD-Vorsitzende mit einer harschen Kritik an Auswüchsen des Kapitalismus einen letzten Versuch, die traditionelle Wählerklientel der SPD zu mobilisieren. Mit der Artikulation des diffusen Unbehagens am globalisierten Kapitalismus traf er „eine mächtige, untergründig wabernde Zeitstimmung“[26]: Zwei Drittel der Gesamtbevölkerung, vier Fünftel der SPD-Anhänger und sogar die Mehrheit der CDU/CSU-Anhänger hielten seine Vorwürfe für berechtigt (vgl. Tabelle 1). Da aber seine Attacken angesichts der Sozialreformen von der Mehrheit der Bürger als unglaubwürdig angesehen wurden

[18] Infratest dimap: DeutschlandTREND Dezember 2003.
[19] Infratest dimap: DeutschlandTREND Februar 2004.
[20] Elisabeth Noelle: Der Winter des Missvergnügens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 28. Januar 2004.
[21] Erinnert sei u.a. an den Zwist über den möglichen Verkauf der Hanauer Nuklearfabrik nach China und den Koalitionsstreit nach der Aufkündigung des rot-grünen Regierungskonsenses über die Klimapolitik durch Wirtschaftsminister Clement.
[22] Stichworte: Dosenpfand, LKW-Maut-Desaster, Putzfrauenbesteuerung und BKA-Umsiedlung.
[23] Heribert Prantl: Hamburger Höllenfahrt, in: Süddeutsche Zeitung v. 1. März 2004.
[24] Forschungsgruppe Wahlen e.V.: Politbarometer, März I, 2004.
[25] Forsa-Umfrage im Auftrag des Sterns. Vgl. stern.de v. 16. März 2004.
[26] Hans-Ulrich Jörges: Das Ende fest im Blick, in: Der Stern, v. 4. Mai 2005.

und drei Viertel der Meinung waren, er wolle damit keine ernsthafte Debatte anstoßen, sondern nur die Wahlchancen der SPD in NRW verbessern, konnte die SPD bei der Wahl davon nicht profitieren.

Tabelle 1: Kapitalismuskritik Münteferings: April/Mai 2005

(Angaben in Prozent)

Der SPD-Vorsitzende Franz Müntefering hat die „Macht des Kapi-tals" kritisiert und die einseitige Orientierung der Wirtschaft an Gewinnen zu Lasten von Arbeitsplätzen beklagt. Finden Sie diesen Vorwurf Münteferings an die Wirtschaft berechtigt oder nicht?	Ja	Nein
Gesamt	69	25
Die Linke.-Anhänger	86	12
Grünen-Anhänger	84	10
SPD-Anhänger	81	15
CDU/CSU-Anhänger	57	37
FDP-Anhänger	49	46
Die Kritik Münteferings ist angesichts der Sozialreformen unglaubwürdig.	56	
Müntefering will mit seiner Kritik an der Wirtschaft …		
eine ernsthafte Debatte anstoßen.	22	
die Wahlchancen der SPD in NRW verbessern.	73	

Quelle: Infratest dimap, DeutschlandTREND, Mai 2005 und Blitz-Umfrage vom 19. April 2005.

So nahm das Unheil seinen Lauf: Die Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen endete mit einem Fiasko für die SPD. Sie verlor das Herzland der Sozialdemokratie an die CDU, die fast 8 Prozentpunkte hinzugewinnen konnte, und am Wahlabend verkündeten der Parteivorsitzende und der Kanzler der überraschten Nation ihre Entscheidung für vorgezogene Neuwahlen. Der dritte Versuch, die lange versäumte Neupositionierung der Sozialdemokratie auf der sozio-ökonomischen Konfliktdimension herbeizuführen und die Anhängerschaft auf diesem Wege mitzunehmen, war gescheitert.

4. Wahlkampf und Wahlergebnis

4.1. Der Beitrag Gerhard Schröders zum SPD-Wahlergebnis

Wer am Wahlabend die Vorgänge in der SPD-Zentrale verfolgte, konnte in der Beurteilung des Wahlergebnisses einen interessanten Dreisprung erleben: (1) Die SPD hat deutliche Stimmeneinbußen zu verzeichnen, (2) der Stimmenverlust ist jedoch geringer als befürchtet, (3) Schlussfolgerung: die SPD ist der „gefühlte" Wahlgewinner. Am frenetischen Beifall, der Gerhard Schröder entgegenschlug, als er sich der wartenden Menge zeigte, war abzulesen, was viele Sozialdemokraten danach auch immer wieder betonten: Die Partei müsse Gerhard Schröder „unendlich dankbar" sein, da er allein die SPD davor bewahrt habe, bei dieser Wahl „im Nirvana der Bedeutungslosigkeit" zu verschwinden[27]. Wie im Folgenden gezeigt wird, überschätzt dies den Beitrag der Person Schröder zum Abschneiden der SPD. Der Kanzler schlug für seine Partei ohne Zweifel positiv zu Buche, aber nur in begrenztem Maße. Wichtiger waren die inhaltliche Neupositionierung der SPD im Wahlkampf und das geschickte Ausnützen problematischer strategischer Entscheidungen des politischen Gegners.

Für den positiven Beitrag Schröders spricht zunächst die Tatsache, dass er in der Kanzlerpräferenz der Bevölkerung[28] über die gesamte Wahlkampfzeit hinweg bis zum Schluss fast immer vor Angela Merkel lag (vgl. Abbildung 5). Die Herausforderin konnte den Amtsinhaber nur einmal überflügeln: in den ersten Wochen nach der Neuwahlankündigung, als die SPD einen desaströsen Start hinlegte[29], die Union schnell, entschlossen und einmütig Angela Merkel zur Kanzlerkandidatin kürte und die Medien von ihr

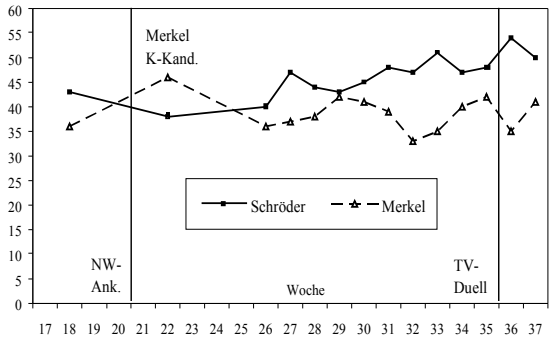
[27] Zitat in: Peter Dausend: Der Moment des Abschieds, in: Berliner Morgenpost v. 13. Oktober 2005.

[28] Infratest dimap, deren Daten wir in der folgenden Abbildung benutzen, verwendet hierzu die folgende Frage: „Wenn man den Bundeskanzler direkt wählen könnte, für wen würden Sie sich entscheiden: für Gerhard Schröder oder für Angela Merkel?".

[29] Vgl. den folgenden Abschnitt.

ein positiveres Bild zeichneten als von Gerhard Schröder. Im August gelang Gerhard Schröder jedoch ein „mediales Comeback. Er überholte Angela Merkel in den positiven Berichten und verzeichnete gleichzeitig weniger Negativstimmen“[30].

Abbildung 4: Kanzlerpräferenz der Bevölkerung (Angaben in Prozent)



Quelle: Infratest dimap, DeutschlandTREND und Vorwahlbefragung.

Vergleicht man allerdings die Kanzlerpräferenzen kurz vor der Neuwahlankündigung mit der Situation kurz vor der Wahl, so wird deutlich, dass Schröder durch seinen Wahlkampf den schon vorher bestehenden leichten Vorsprung vor Merkel letztlich nur geringfügig ausbauen konnte, nämlich von 7 Prozentpunkten auf 9 Punkte. Daran hat auch das von Schröder nach Meinung der Bevölkerung eindeutig gewonnene TV-Duell am 4. September nicht sehr viel geändert: War Angela Merkel in der Kanzlerpräferenz der Bürger vor dem Duell bis auf 6 Prozentpunkte an Gerhard Schröder herangerückt, so betrug der Schröder-Vorsprung in der Woche nach dem Duell 19 Punkte, in der nachfolgenden Vorwahlwoche jedoch war er schon wieder auf 9 Punkte geschrumpft.[31]

Auch die allgemeine Beurteilung der beiden Personen durch die eigene Anhängerschaft zeigt, dass über fast die gesamte Wahlkampfzeit hinweg Gerhard Schröder bei den SPD-Anhängern beliebter war als Angela Merkel bei den Unionsanhängern. Angela Merkel konnte sich jedoch im Vergleich zur Situation vor der Neuwahlankündigung wesentlich steigern. Kurz vor der Wahl lagen in der Beurteilung ihrer jeweiligen Parteianhängerschaft beide fast gleichauf.

Vergleicht man die verschiedenen Indikatoren der generellen Beurteilung des Kanzlers und seiner Herausforderin 2005 bzw. seines Herausforderers 2002 durch die Bürgerinnen und Bürger, so wird Folgendes deutlich[32]:

- Die Person Gerhard Schröder hat zum Wahlergebnis der SPD zweifellos einen positiven Beitrag geleistet, allerdings in begrenztem und im Vergleich zu 2002 weitaus geringerem Maße: Seine Beurteilung sowohl durch die gesamte Bevölkerung als auch die eigenen Anhänger fiel 2005 weniger positiv aus als 2002, die Zufriedenheit mit seiner politischen Arbeit war 2005 durchaus geringer, die Mehrheit in Bezug auf die Kanzlerpräferenz ins 2005 geschrumpft und das Gewicht seiner Person für die Wahlentscheidung ist 2005 wesentlich geringer als 2002.

- Angela Merkel wird in allen Indikatoren bis auf die Bewertung ihrer politischen Arbeit weniger gut beurteilt als Gerhard Schröder, aber der Abstand ist nicht sehr groß und sie hat sich in Bezug auf alle Bewertungsindikatoren wesentlich besser geschlagen als Edmund Stoiber bei der Bundestagswahl 2002.

Eine Erklärung für die Unterschiede zwischen 2005 und 2002 lässt sich finden, wenn man die Wahrnehmung und Bewertung der jeweiligen Kanzlerkandidaten durch die Bevölkerung differenzierter betrachtet. Die empirische Forschung zu diesem Thema hat gezeigt, dass zur detaillierten Erfassung der Kandidatenimages mindestens vier Eigenschaftsdimensionen notwendig sind, nämlich Sachkompetenz, Managerfähigkeiten,

[30] Vgl. die Analyse der Printmedien in politik & kommunikation, Wahlkampf special, Nr. 3, September 2005, S. 28f. Inwieweit Gerhard Schröders Medienschelte am Wahlabend (vgl. z.B. Das Ende des Kuschelfernsehens, in: FAZ.NET v. 19. September 2005) dennoch seine Berechtigung hat, kann hier nicht empirisch analysiert werden.

[31] Forschungsgruppe Wahlen e.V., Umfrage zum TV-Duell vom 4.9.2005; Infratest dimap, Blitzumfrage vom 4. September 2005; Infratest dimap, DeutschlandTREND, September II 2005.

[32] Forschungsgruppe Wahlen e.V., Umfrage zum TV-Duell vom 4.9.2005; Infratest dimap, Blitzumfrage vom 4. September 2005; Infratest dimap, DeutschlandTREND, September II 2005.

Integrität und persönliche Eigenschaften. Sachkompetenz zur Lösung der zentralen Probleme eines Landes und Managerfähigkeiten zur Steuerung politischer Entscheidungsprozesse sind politische, mit der Rolle als Spitzenpolitiker verbundene Merkmale eines Kandidaten. Daneben spielen jedoch auch persönliche, rollenfernere Qualitäten eine Rolle, zu denen insbesondere die Integrität und damit die allgemeine Vertrauenswürdigkeit des Kandidaten aber auch seine Attraktivität als Mensch und die positive Beurteilung seines Privatlebens gehören[33].

Gerhard Schröder war den Bürgern über die gesamte Zeit hinweg persönlich wesentlich sympathischer als Angela Merkel und er wurde auch als die stärkere Führungspersönlichkeit gesehen, ein Eindruck, der sich im Verlauf des Wahlkampfs noch verstärkte. Bei der Glaubwürdigkeit und Kompetenz zur Lösung der Zukunftsprobleme hatte jedoch Angela Merkel in den Augen der Wähler anfangs einen deutlichen Vorsprung, der im Wahlkampfverlauf von Gerhard Schröder zwar reduziert, jedoch nicht vollständig abgebaut werden konnte. Die SPD-Strategie, Gerhard Schröder im Wahlkampf als Sympathieträger und Macher[34] zu präsentieren, war angesichts dieser Orientierungsstruktur der Wähler ebenso richtig, wie die Unionsstrategie, sich nicht auf einen Sympathiewettbewerb einzulassen, sondern Angela Merkel als integre Sachpolitikerin zu vermitteln. Aufgrund der unterschiedlichen Beurteilungen der beiden Personen in den einzelnen Dimensionen verwundert es nicht, dass Gerhard Schröders Vorsprung in der generellen Bewertung nicht allzu groß ausfiel.

4.2. Die Rolle der politischen Inhalte im Wettbewerb der SPD mit der Union

Obwohl von der Ankündigung, vorgezogene Neuwahlen herbeiführen zu wollen, bis zur Verkündung dieser Wahlen durch den Bundespräsidenten am Abend des 21. Juli noch zwei Monate ins Land gingen, begann der (Vor-)Wahlkampf am Abend des 22. Mai, und der Wahlkampfstart der SPD war nicht der beste. In den Medien wurde dem Kanzler zwar konzediert, mit seiner „dramatischen Flucht nach vorn“[35] das Heft des Handelns in die Hand genommen und die Union in Zugzwang gebracht zu haben, überwiegend herrschte jedoch die Meinung vor, Schröder habe „Selbstmord aus Angst vor dem Tod“[36] begangen und auch in der wissenschaftlichen Literatur sprach man von der „rot-grünen Selbstentsorgung“[37].

In seiner Begründung zur Vertrauensfrage machte Gerhard Schröder dann vor dem Bundestag klar, dass sein Kurs sowohl an den Wählern als auch an Teilen seiner eigenen Partei gescheitert war: „Die ‚Agenda 2010’ mit ihren Konsequenzen schien zum wiederholten Male ursächlich für ein Votum der Wählerinnen und Wähler gegen meine Partei“, dies „hat innerhalb meiner Partei und meiner Fraktion zu heftigen Debatten um den künftigen Kurs der SPD geführt“, die so weit ging, „dass SPD-Mitglieder damit drohten, sich einer rückwärtsgewandten, linkspopulistischen Partei anzuschließen“ und „einige haben diesen Schritt vollzogen, an die Spitze jener Partei hat sich ein ehemaliger SPD-Vorsitzender gestellt. Solche eindeutigen Signale aus meiner Partei … musste und muss ich ernst nehmen“[38].

Die SPD stand daher bei der Konzeption ihrer inhaltlichen Wahlkampfstrategie im sozio-ökonomischen Bereich vor der grundsätzlichen Fra-

[33] Vgl. Oskar Niedermayer: Bürger und Politik, 2. Aufl., Wiesbaden 2005, Kap. 2.2.

[34] Symbolisiert durch das Schröder-Großplakat mit dem Schriftzug „Kraftvoll. Mutig. Menschlich.“

[35] Robert Birnbaum: Wollt ihr uns noch?, in: Der Tagesspiegel v. 23. Mai 2005.

[36] Claus Christian Malzahn: Selbstmord aus Angst vor dem Tod, in: SPIEGEL ONLINE v. 23. Mai 2005.

[37] Albrecht von Lucke: Rot-grüne Selbstentsorgung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 50 (2005), S. 775-779.

[38] Zit. n. Die Rede des Kanzlers im Wortlaut, tagesschau.de v. 1. Juli 2005. Der Spiegel hatte die innerparteiliche Schuldzuweisung schon eine Woche nach der Neuwahlankündigung noch deutlicher formuliert: „Der Kanzler fürchtete nichts Geringeres als ein politisches Attentat, ausgeführt von einer Gruppe aus SPD-Linken und –Enttäuschten, die seine Reformpolitik rechtzeitig vor der Bundestagswahl 2006 beenden wollte“ (Markus Feldkirchen u.a.: Schröders Endspiel, in: Der Spiegel v. 30. Mai 2005).

ge, ob sie (1) – der Argumentation des Kanzlers bei seiner Neuwahlankündigung folgend[39] – den Schröderschen Reformkurs dennoch konsequent fortführen und den Versuch machen sollte, ihn den Wählern besser als bisher konzeptionell zu vermitteln, (2) beim Erreichten stehen bleiben und sich gegenüber den weitergehenden Forderungen des politischen Gegners als Bewahrerin des status quo profilieren oder (3) sich sowohl auf der Werteebene als auch im Bereich der konkreten Sachpolitik wieder in Richtung ihrer traditionellen Position als dem Solidarprinzip verpflichtete Sozialstaatspartei zurückbewegen sollte.

Nimmt man das am 4. Juli verabschiedete Wahlmanifest der SPD zum Maßstab, so lässt sich darin, trotz der Bekräftigung Schröders, es enthalte „eine klare Perspektive für die Fortsetzung des Reformkurses“[40], eher ein Mix aus den Strategieoptionen 2 und 3 erkennen: „Das Wahlprogramm ist in vielem die Umkehr“ der Schröderschen „Reformen, mindestens aber ist es ein definitives ‚bis hierhin und nicht weiter’“[41], wobei als Symbole für die Bewahrung des status quo vor allem die Verteidigung der Arbeitnehmerrechte und für die partielle Umkehr vor allem die „Reichensteuer“ und die auf dem Solidarprinzip fußende Bürgerversicherung dienten.

Diese strategische Grundentscheidung war in der gegebenen innerparteilichen wie gesamtgesellschaftlichen Situation vollkommen richtig. Die im Abschnitt 3 beschriebenen jahrelangen Versäumnisse der SPD in der Frage der inhaltlich-programmatischen Reaktion auf die gewandelten Rahmenbedingungen konnten in der kurzen Vorwahlkampfzeit bis zur endgültigen Verkündung von Neuwahlen durch den Bundespräsidenten nicht mehr nachgeholt werden. Vertreter des linken Flügels der SPD hatten schon kurz nach der Neuwahlentscheidung deutlich gemacht, dass es mit ihnen kein inhaltliches „weiter so“ geben werde[42], sodass Schröder auf die Partei-Linke zugehen musste, um innerparteilichen Streit in der heißen Wahlkampfphase zu vermeiden. Der durch die Agenda 2010 symbolisierte Versuch der Neupositionierung der SPD im Sozialstaatskonflikt war somit weder auf der Werteebene durch eine in der SPD durchdiskutierte und einheitlich vertretene Neudefinition des sozialdemokratischen Grundwerts der sozialen Gerechtigkeit abgesichert, noch auf der Handlungsebene durch ein umfassendes, in sich konsistentes und zukunftsträchtiges Politikkonzept konkretisiert[43], das den Bürgern im Wahl-

[39] Der Kernsatz der Erklärung Schröders am Wahlabend der NRW-Wahl lautete: „Für die aus meiner Sicht notwendige Fortsetzung der Reformen halte ich eine klare Unterstützung durch eine Mehrheit der Deutschen für unabdingbar“ (zit. n. Schröder will Neuwahlen, in: SPIEGEL ONLINE v. 22. Mai 2005).

[40] Zit. n. Knut Pries: Der Müntefering unter den Texten, in: Frankfurter Rundschau online v. 6. Juli 2005.

[41] Nikolaus Blome: So aufrecht wie irreal, in: Berliner Morgenpost v. 1. September 2005. In der Presse wurde der SPD daher auch bescheinigt, sie habe mit dem Manifest die Akzente eindeutig verschoben (Knut Pries: In Bewegung, in: Frankfurter Rundschau online v. 5. Juli 2005), und zwar nach links (vgl. z.B. Klaus Jansen: SPD rückt nach links, in: die tageszeitung v. 27. Juni 2005, Sebastian Fischer/Horand Knaup: Drift nach links, in: Der Spiegel v. 27. Juni 2005). Konservative Kommentatoren erkannten sogar in manchen Sätzen „den Rückfall in alte sozialistische Denkmuster“ (Stefan Dietrich: Manifest des Abschieds, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 6. Juli 2005).

[42] So machte Andrea Nahles deutlich, dass es „auf eine Konfrontation“ hinauslaufen würde, wenn der Wahlkampf dicht am Kanzlerkurs und der Agenda 2010 bliebe, und Ottmar Schreiner erklärte es zur „Kernforderung“, dass die SPD nun mit scharfem sozialpolitischem Profil angreife (Ulrike Winkelmann: Im Schwitzkästchen der Linken, in: die tageszeitung v. 24. Mai 2005).

[43] Sozialdemokratische Parteien anderer Länder haben diesen Wandel schon hinter sich. Im Werteverständnis dieser Parteien bedeutet die Herstellung von Chancengerechtigkeit, dass die Politik „Hilfe zur Selbsthilfe“ leistet, indem sie durch Interventionen in Form von Anreizen und Sanktionen die Menschen in die Lage versetzt, „den Unvorhersehbarkeiten der Märkte nicht nur passiv ausgesetzt zu sein, sondern sich auf Grundlage eigener Fähigkeiten mitbewegen“ und das eigene „Leben selbstverantwortlich meistern zu können“. Auf dieser Wertegrundlage ist das “neue, maßgeblich von sozialdemokratischen Regierungen durchgesetzte wohlfahrtsstaatliche Regime des ‚Forderns und Förderns’“ zu sehen, unter dem vor allem in den skandinavischen Ländern der Wohlfahrtsstaat „von einer Anstalt zum Schutz der kleinen Leute gegen die Unwägbarkeiten der Märkte zu einer Agentur der Befähigung des Einzelnen für Märkte umgebaut wurde“ (Heinz Bude: Das deutsche Herz schlägt links, in: Süddeutsche Zeitung v. 22. September 2005).

kampf hätte vermittelt werden können. Ohne diese Unterfütterung war es jedoch illusorisch anzunehmen, die SPD könne im kurzen Wahlkampf durch eine wesentliche Veränderung der Wählerorientierungen nun plötzlich Akzeptanz für eine strikte Fortführung des Schröderschen Kurses mit weiteren Sozialstaatsreformen organisieren, denn die Grundstruktur der Sozialstaatsorientierungen war eindeutig: Im Wertebereich gab die Gesamtbevölkerung mehrheitlich dem Solidarprinzip den Vorzug und unter den SPD-Anhängern plädierten zwei Drittel für den sozialen Ausgleich und nur ein knappes Viertel für die Leistungsorientierung (vgl. Tabelle 2). Im Bereich der konkreten Sachpolitik fiel das Votum der Bevölkerung noch eindeutiger aus: 70 Prozent der Bürger waren gegen weitere Kürzungen im Sozialsystem, bei den SPD-Anhängern waren es drei Viertel (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 2: Solidar- oder Leistungsprinzip?
(Angaben in Prozent)

	Solidar-prinzip	Leistungs-prinzip	weiß nicht/ keine Antw.
Alle Befragten	55	34	11
SPD-Anhänger	67	23	10
CDU/CSU-Anhänger	41	46	13
Grünen-Anhänger	76	17	7
FDP-Anhänger	32	63	5
Die Linke.-Anhänger	82	13	5

Quelle: Infratest dimap, Wahlreport. Bundestagswahl 2005, Berlin 2005, S. 100.

In beiden Bereichen waren die stärksten Befürworter des tradierten Sozialstaats bei den Anhängern der neuen Linkspartei zu finden, die sich nach längeren Diskussionen durch eine Zusammenarbeit der PDS mit der WASG formierte und der SPD bei Teilen ihrer traditionellen Stammklientel zunehmend Konkurrenz machte[44].

Ob allein die Neujustierung des eigenen politischen Kurses der „kraftlos in den Wahlkampf“[45] gestarteten SPD geholfen hätte, muss jedoch bezweifelt werden, da dem schon von Anfang an propagierten „Richtungswahlkampf“ die konkrete Focussierung fehlte. Diese wurde vom politischen Gegner in Form zweier Steilvorlagen geliefert, die der SPD die Chance boten, den ihrer Rolle gemäßen Regierungswahlkampf mit der Vermittlung der Ergebnisse der Regierungsarbeit und des zukünftigen Handlungsprogramms zugunsten eines Oppositionswahlkampfs mit der Focussierung auf das Handlungsprogramm und Personal des politischen Gegners zurückzunehmen und den Wettbewerb um die besseren Rezepte zur Lösung konkreter Probleme mit einem Wertewahlkampf um den Grundwert der sozialen Gerechtigkeit zu unterlegen.

Tabelle 3: Haltung zu weiteren Kürzungen im Sozialsystem
(Angaben in Prozent)

	Ja	Nein
Alle Befragten	26	70
SPD-Anhänger	22	75
CDU/CSU-Anhänger	40	56
Grünen-Anhänger	19	74
FDP-Anhänger	45	44
Die Linke.-Anhänger	9	89

Quelle: Forschungsgruppe Wahlen e.V., Politbarometer, Juni II 2005.

[44] „Den größten Zuspruch gibt es von denen, die 2002 noch SPD gewählt haben“ (Infratest dimap-Geschäftsführer Richard Hillmer, zit. n. Frank Kässner: Linksbündnis lockt vor allem Wähler der SPD, in: Berliner Morgenpost v. 6. Juli 2005). Das erste Hoch mit 11 Prozent in der politischen Stimmung ereichte die neue Formation, nachdem die Spitzen von PDS und WASG Mitte Juni einer Zusammenarbeit für die Bundestagswahl in Form der Platzierung von WASG-Mitgliedern auf einer offenen Liste einer umbenannten PDS grundsätzlich zugestimmt hatten, der Zenit wurde erreicht, nachdem Mitte Juli die WASG-Basis dem neuen Bündnis zugestimmt und die PDS auf einem Sonderparteitag ihren Namen in „Die Linkspartei.“ mit dem möglichen Zusatz „PDS“ zugestimmt hatte. In der Woche danach erreichte die Linkspartei.PDS in der politischen Stimmung bundesweit 12 Prozent und wurde in Ostdeutschland mit 34 Prozent zur stärksten Partei (Forschungsgruppe Wahlen e.V., Politbarometer Juni II und Juli II 2005).

[45] Günter Bannas: Kraftlos in den Wahlkampf, in: FAZ.-NET v. 10. Juni 2005.

Die erste Vorlage war das Unions-Wahlprogramm, die zweite die Nominierung des Steuerrechtlers Prof. Dr. Paul Kirchhof als Schattenfinanzminister. Die strategische Grundrichtung des Unionswahlkampfs bestand darin, unter dem Motto „Deutschland braucht den Wechsel“ auf die angestauten Abwahlmotive der Wähler zu setzen und die negative Leistungsbilanz der rot-grünen Regierung zu thematisieren[46]. Das Programm und die Kirchhof-Nominierung konterkarierten dieses strategische Ziel jedoch, da beides dazu führte, dass sich die politische Kommunikation im Wahlkampf immer weniger um die Hinterlassenschaften der rot-grünen Regierung und immer mehr um die möglichen Auswirkungen der Politik einer unionsgeführten Regierung drehte, und dass der SPD die Möglichkeit gegeben wurde, ihren Richtungswahlkampf in Form einer Negativkampagne inhaltlich und personell zu focussieren.

Der allgemeine Tenor der Kommentierung des Unionsprogramms nach seiner Vorstellung am 11. Juli war, es sei „eigentümlich zwiespältig: halb ehrlich, halb wolkig“[47]. Die „ehrlichen“ Bereiche bedeuteten einen Bruch mit der üblichen Wahlkampfstrategie von Oppositionsparteien, den Wählern möglichst keine konkrete Belastungen und Einschnitte anzukündigen, die „wolkigen Bereiche“ konnten – je nach politischer Couleur – als Verschleierung der wahren Absichten oder fehlender Mut zu weitergehenden konkreten Maßnahmen interpretiert werden.

Noch wichtiger als konkrete programmatische Einzelheiten war für die Dynamik des Wahlkampfs die Tatsache, dass das „politische Angebot der CDU … auf einen blanken Ökonomismus“ reduziert wurde. „Nie wollte oder konnte sie verständlich machen, dass Reformen notwendig sind, nicht nur um der wirtschaftlichen Dynamik, sondern auch um der sozialen Gerechtigkeit willen“[48]. Nur „Führung durch Werte“ ermöglicht es, „auch Mehrheiten für unpopuläre Maßnahmen zu organisieren“[49], im Unionsprogramm war jedoch „ein Wertegerüst … allenfalls in Spurenelementen erkennbar“[50]. Die mangelnde wertmäßige Unterfütterung der Unionskampagne ermöglichte es der SPD, in einer die Schwäche des politischen Gegners gezielt ausnutzenden Negativkampagne die Union mit dem Stigma des Verrats am Grundwert der sozialen Gerechtigkeit zu belegen.

Die Berufung Paul Kirchhofs in das am 17. August vorgestellte Kompetenzteam der Union, zunächst von Vertretern der Medien[51], der Demoskopie[52] und auch der Politikwissenschaft[53] als gelungener Coup angesehen, erwies sich nach kurzer Zeit als weitere Steilvorlage für den politischen Gegner, da sie es der SPD ermöglichte, ihre Negativkampagne zu personalisieren.

Durch ihre geschickte Wahlkampfstrategie und die strategischen Fehler der Union gelang es der SPD, aus dem lange währenden Umfragetief herauszukommen und in der Schlussphase des Wahlkampfs immer mehr zur Union aufzuschließen[54]. Alle von ihr enttäuschten Wählerschichten konnte sie jedoch nicht zurückgewinnen. Ein wesentlicher Teil insbesondere der traditionellen SPD-Stammklientel wanderte zur Linkspartei.PDS ab.

[46] Auf den Plakaten wurde den Wählern als „Bilanz von Rot-Grün“ eine Reihe von Horrorzahlen präsentiert: „5 Mio Menschen ohne Arbeit“, „1.000 Arbeitsplätze weniger pro Tag“, „Alle 15 Min. eine Firmenpleite“ und „6 Mio neue Schulden pro Stunde“.

[47] Jens Schneider: Halb mutig – halb wolkig, in Süddeutsche Zeitung v. 12. Juli 2005.

[48] Warnfried Dettling: Charme der neuen Normalität, in: die tageszeitung v. 23. September 2005.

[49] Karl-Rudolf Korte: Der Gefühlswahlkampf, in: politik & kommunikation, Wahlkampf special, Nr. 2, August 2005, S. 45.

[50] Lorenz Maroldt: Die fetten Jahre sind vorbei, in: Der Tagesspiegel v. 11. Juli 2005.

[51] Man war der Ansicht, dass Angela Merkel mit dieser Personalie „für einen Lichtblick“ im Wahlkampf sorgte (Kirchhofs Herzensanliegen, in: FAZ.NET v. 16. August 2005) und Kirchhof in ihrem Team die herausragende Person sei (Christoph Schwennicke: Ein guter Tag für die Köchin, in: Süddeutsche Zeitung v. 18. August 2005).

[52] Vgl. Meinungsforscher: Union profitiert von Kirchhof-Berufung, in: Die Welt v. 22. August 2005.

[53] Die Berufung Kirchhofs ist „sicherlich ein gelungener Coup“ (der Parteienforscher Klaus Detterbeck im wöchentlichen Wahlkampf-Check der Deutschen Welle am 23. August 2005).

[54] Zusätzlich erfolgte kurz vor der Wahl ein „last minute swing“ von der Union zur FDP; FGW-Politbarometer.

5. Personelle Neuaufstellung nach der Wahl

Sofort nach Bekanntwerden des überraschenden Wahlergebnisses berieten Gerhard Schröder und Franz Müntefering die jetzt einzuschlagende Marschrichtung: „Schröder solle Kanzler bleiben, werde Kanzler bleiben, müsse Kanzler bleiben, lautete das Ziel. CDU und CSU seien nicht als eine Union zu sehen, sondern es handele sich um zwei Parteien, sollte als taktisches Mittel genutzt werden“[55], um den Machtanspruch der SPD zu legitimieren, als stärkste Partei den Kanzler zu stellen. Dass der Kanzler nicht von den Parteien, sondern von den Abgeordneten des Bundestages gewählt wird und die Union dort mit Zustimmung der SPD seit mehr als einem halben Jahrhundert als Fraktionsgemeinschaft auftritt, wurde dabei ignoriert. So ging Franz Müntefering mit der Botschaft „das Land will Gerhard Schröder als Bundeskanzler haben“ als erster vor die Mikrofone und Gerhard Schröder bekräftigte: „Ich fühle mich bestätigt, dafür zu sorgen, dass es auch in den kommenden vier Jahren eine stabile Regierung unter meiner Führung geben wird“[56].

Da die SPD eine Zusammenarbeit mit der Linkspartei.PDS in Form eine Koalition oder Duldung im Wahlkampf ausgeschlossen hatte und dies am Wahlabend noch einmal bekräftigte[57], gab es nur zwei Möglichkeiten, den Schröderschen Machtanspruch durchzusetzen: eine Ampelkoalition mit den Grünen und der FDP oder eine Große Koalition mit Schröder als Kanzler. Zur Ermöglichung der ersten Option wurde schon am Wahlabend gestreut, die FDP könne es sich nicht leisten, mit einer derart geschwächten Union eine Koalition einzugehen, und Vizeparteichef Kurt Beck erhöhte nach der Präsidiumssitzung am Tag danach den Druck auf die FDP, indem er erklärte: „Niemand hat das Recht, die Tür einfach zuzuschlagen“[58]. FDP-Chef Guido Westerwelle machte jedoch am Wahlabend deutlich, dass die FDP von ihrem Vorstands- und Parteitagsbeschluss nicht abweichen und für eine Koalition mit der SPD nicht zur Verfügung stehen werde[59]. Da die FDP auch in der Folgezeit bei ihrem kategorischen „Nein“ blieb und Angela Merkel mit dem Versuch scheiterte, eine „Schwampel“ bzw. „Jamaika-Koalition“ mit FDP und Grünen zu bilden, richtete sich die Aufmerksamkeit nach wenigen Tagen auf die Bildung einer Großen Koalition.

Für diese Option hatte Gerhard Schröder in der Berliner Runde am Wahlabend den Führungsanspruch der SPD in einer aggressiv-polemischen Weise bekräftigt, die dazu dienen sollte, Angela Merkel zu beschädigen und in der Union eine Diskussion um ihre Person zu provozieren: „Glauben Sie im Ernst, dass meine Partei auf ein Gesprächsangebot von Frau Merkel bei dieser Sachlage einginge, in dem sie sagt, sie möchte Bundeskanzlerin werden? Also, ich meine, wir müssen die Kirche doch mal im Dorf lassen. Die Deutschen haben doch in der Kandidatenfrage eindeutig votiert.“ „Sie wird keine Koalition unter ihrer Führung mit meiner sozialdemokratischen Partei hinkriegen. Das ist eindeutig. Machen Sie sich da gar nichts vor“[60].

In der Union bewirkte Schröder mit seinem Angriff jedoch das Gegenteil dessen, was er sich erhofft hatte: Die Diskussion um die Gründe des schlechten Abschneidens der Union wurde vertagt und unter dem Motto, „je mehr Schröder auf

[55] Günter Bannas: Sozialdemokratische Rechenspiele, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 20. September 2005.

[56] Zit. n.: „Desaströses Ergebnis“ – „radikal gescheitert“, in: Süddeutsche Zeitung v. 19. September 2005.

[57] Franz Müntefering am Wahlabend: „Eine Zusammenarbeit mit der PDS oder eine Minderheitsregierung unter Duldung der PDS wird es nicht geben“ (zit. n.: Das Spiel mit den Worten – ein Spiel um die Macht, in: tagesschau.de v. 19. September 2005).

[58] Zit. n.: Nico Fried: Im Gleitflug über den Boden der Tatsachen, in: Süddeutsche Zeitung v. 20. September 2005.

[59] „Es wird keine Ampel in Deutschland geben mit den Freien Demokraten“ (zit. n.: Das Spiel mit den Worten – ein Spiel um die Macht, in: tagesschau.de v. 19. September 2005).

[60] Zit. n.: Elefantenrunde im Wortlaut. „Machen Sie sich da gar nichts vor“, stern.de v. 19. September 2005. Die Art, wie Schröder seine Konkurrentin anblaffte, wurde vielfach als extrem frauenfeindlich angeprangert. Die Frauenrechtlerin Alice Schwarzer kommentierte Schröders Verhalten mit den Worten: „Hier geht es um die symbolische Liquidierung des Führungsanspruchs der Frau. Und damit ist nicht nur Angela Merkel, sondern es sind alle Frauen gemeint“ (Alice Schwarzer: „Verachtung der Demokratie“, in: Der Spiegel v. 1. Oktober 2005).

den Putz haut, desto mehr schweißt uns das zusammen“[61], enthielten sich auch die parteiinternen Merkel-Kritiker jeglicher negativer Äußerungen über die Kandidatin. Aufgrund des kompromisslosen Festhaltens der Union am Anspruch Angela Merkels auf die Kanzlerschaft konnte man in den folgenden drei Wochen verfolgen, „wie der Kanzler ganz, ganz langsam“[62] losließ und sein Machtanspruch mit der Zeit immer stärker zu einer Trumpfkarte im Verhandlungspoker mit der Union wurde, um den Preis für eine unionsgeführte Große Koalition unter einer Kanzlerin Merkel in die Höhe zu treiben. Zunächst schrumpfte die anfangs apodiktisch vorgetragene Erklärung, Gerhard Schröder müsse Kanzler bleiben, zu der voluntaristischen Bekundung, dass man in einer Großen Koalition mit Schröder an der Spitze regieren wolle[63]. Am 24. September wurde bekannt, dass Schröder „Regierungskreisen zufolge … die ‚israelische Lösung’ einer Kanzler-Rochade zur Halbzeit der Legislaturperiode“[64] favorisiere. Am 3. Oktober, einen Tag nach der Nachwahl im Dresdner Wahlkreis 160, bei der die Wähler durch taktisch geprägtes Wahlverhalten ein für die Union bundesweit optimales Wahlergebnis in Form eines zusätzlichen Bundestagsmandats erzielten, erklärte der Kanzler in einem Interview mit RTL indirekt seine Bereitschaft zum Machtverzicht, sofern die SPD-Führung dies verlange. Er wolle einer Entwicklung zu einer stabilen Regierung nicht im Wege stehen. Schließlich wählte Schröder einen Gewerkschaftskongress am 12. Oktober 2005 in seiner Heimatstadt Hannover, um öffentlich zu verkünden: „Ich werde der nächsten Bundesregierung nicht angehören – definitiv nicht angehören“[65].

Knapp drei Wochen nachdem Gerhard Schröder seinen Anspruch auf die Kanzlerschaft endgültig aufgegeben hatte, verlor die SPD auch noch ihren Vorsitzenden. Am 24. Oktober teilte Parteichef Franz Müntefering einer breiten (Partei-) Öffentlichkeit über die Presse mit[66], seinen langjährigen Vertrauten Kajo Wasserhövel, den bisherigen Bundesgeschäftsführer, zum neuen Generalsekretär machen zu wollen. Daraufhin erklärte – öffentlich unterstützt von einigen SPD-Landesvorsitzenden und sonstigen Führungsmitgliedern – Andrea Nahles, die ambitionierte Sprecherin der Parteilinken, ihre Bereitschaft zu einer Gegenkandidatur. Nachdem eine Reihe intensiver Gespräche mit wechselnder Besetzung nicht zum Rückzug einer der beiden Personen geführt hatten, entschied sich der satzungsgemäß für den Personalvorschlag an den Parteitag zuständige Bundesvorstand am 31. Oktober in einer Abstimmung mit 23 zu 14 Stimmen für Frau Nahles. Daraufhin berief Müntefering umgehend eine Sondersitzung des Parteipräsidiums ein, in der er ankündigte, er werde auf dem Bundesparteitag im November nicht mehr für den Parteivorsitz kandidieren.

Um Schadensbegrenzung bemüht, einigte man sich in der Parteiführung ohne längere kontroverse Diskussion auf einen Nachfolger Münteferings. Man schlug den brandenburgischen Ministerpräsidenten Matthias Platzeck als neuen Vorsitzenden vor, der auf dem Mitte November tagenden SPD-Parteitag mit eindrucksvollen 99,4 Prozent der Stimmen gewählt wurde.

6. Schlussbemerkung

Die Sozialdemokratie befindet sich seit geraumer Zeit „in einem Zustand der Uneinheitlichkeit ihrer Überzeugungen und Zukunftssichten [67]

[61] So ein CDU-Landesregierungschef, zit. n. Karl Doemens/Max Steinbeis: Wer zuckt, hat verloren, in: Handelsblatt v. 20. September 2005.

[62] Eckart Lohse/Wulf Schmiese: Wie der Kanzler ganz, ganz langsam loslässt, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung v. 2. Oktober 2005.

[63] Zudem hatte Berlins Regierender Bürgermeister Klaus Wowereit als erster ranghoher SPD-Politiker schon am 20. September die vage Möglichkeit eingeräumt, dass es zu einer Großen Koalition ohne Schröder kommen könnte (vgl. Karsten Hintzmann: „Es geht auch ohne Schröder“, in: Berliner Morgenpost v. 21. September 2005).

[64] Schröder will große Koalition und wechselnde Kanzlerschaft, in: Berliner Morgenpost v. 24. September 2005.

[65] Günter Bannas: Der „definitive“ Rückzug, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung v. 13. Oktober 2005.

[66] „Das wird noch knallhart“, Interview mit Franz Müntefering, in: Der Spiegel v. 24.10.2005.

[67] So der ehemalige Redenschreiber von Willy Brandt (Martin E. Süskind: Die dunkle Seite der Macht, in: Die Zeit v. 3. November 2005).

. Nur wenn sie diesen Zustand in absehbarer Zeit überwindet, hat sie über die Große Koalition hinaus eine realistische Machtperspektive. Die SPD muss sich, wie andere sozialdemokratische Parteien in Westeuropa es schon vor ihr getan haben, der Frage nach einer sozialdemokratischen Antwort auf die gewandelten sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen stellen. Hierzu gehört vor allem, die Diskussion um eine Neubestimmung des Grundwertes der sozialen Gerechtigkeit zu führen. Wie seine Antrittsrede vor dem SPD-Parteitag zeigte, ist sich der neue Vorsitzende Matthias Platzeck dieser Aufgabe bewusst. Er machte sich daran, „gleich zu Beginn seiner Amtszeit jenen Überbau“ zu liefern, „den die Genossen von dem Agenda-Kanzler Gerhard Schröder lange einfordern mussten“, indem er „einen präventiven Sozialstaat einem nachsorgenden“[68] gegenüberstellte und sich für Ersteren entschied. Es bleibt abzuwarten, ob die Partei das Diskussionsangebot ihres Vorsitzenden aufnimmt und zu einer einheitlichen Leitidee ihres politischen Handelns findet.

[68] Peter Dausend/Martin Lutz: „Fast schon Willy“, in: Berliner Morgenpost v. 16. November 2005.

Der Bundeswahlausschuss und die Bundestagswahl 2005

Dr. Johannes Risse, Düsseldorf *

Allgemeines zur Arbeit des Bundeswahlausschusses habe ich anlässlich der Bundestagswahl 2002 mitgeteilt[1]. Über die Entscheidungen, die der Bundeswahlausschuss im Zusammenhang mit der Bundestagswahl 2003 zu treffen hatte, berichte ich hier:

A.) Erste Sitzung am 12. August 2005[2]

In seiner ersten Sitzung trifft der Bundeswahlausschuss die Feststellungen nach § 18 Abs. 4 Bundeswahlgesetz (BWG), also darüber, welche Parteien im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, und darüber, welche Vereinigungen, die dem Bundeswahlleiter ihre Beteiligung angezeigt hatten, für die Wahl als Parteien anzuerkennen sind. Diese Entscheidungen sind für alle Wahlorgane verbindlich.

I.) Die Feststellung der bereits in den Parlamenten vertretenen und somit "automatisch" anerkannten Parteien weist in der Regel keine Probleme auf. Bereits im Bundestag vertreten waren SPD, CDU, CSU, GRÜNE und FDP. In den Landtagen hinreichend vertreten waren die Linkspartei[3], die DVU[4] und die NPD[5]. Die Linkspartei hatte dem Bundeswahlleiter schriftlich mitgeteilt, dass die bisherige "Partei des Demokratischen Sozialismus" durch Parteitagsbeschluss vom 17. Mai 2005 ihren Namen in "Die Linkspartei.PDS (Die Linke)" geändert habe.

II.) Organisationen, die im Bundestag oder in einem Landtag seit deren letzter Wahl nicht aufgrund eigener Wahlvorschläge ununterbrochen mit mindestens fünf Abgeordneten vertreten waren, und als Parteien an der Bundestagswahl teilnehmen wollen, müssen dies vorher schriftlich dem Bundeswahlleiter anzeigen (§ 18 Abs. 2 Satz 1 BWG).

Hauptthema der ersten Sitzung des Bundeswahlausschusses ist also die verbindliche Feststellung, welche dieser Organisationen die Eigenschaften einer politischen Partei erfüllen. Über 58 Beteiligungsanzeigen[6] war – in der Regel in der Reihenfolge, in der sie beim Bundeswahlleiter eingegangen waren – zu befinden.

Der Bundeswahlausschuss prüft anhand der eingereichten Unterlagen und aufgrund ergänzenden Vortrags der Parteienvertreter in der Sitzung, ob die jeweiligen Organisationen politische Parteien im Sinne von § 2 Parteiengesetz sind. Für die Ablehnung der Anerkennung als Partei ist eine Zweidrittelmehrheit erforderlich (§ 18 Abs. 4 Nr. 2 BWG), also 6 Stimmen der 9 Mitglieder des Bundeswahlausschusses. Soweit ablehnende Entscheidungen ergehen, werden die wesentlichen Gründe in der Sitzungsniederschrift festgehalten.

Über die 58 Beteiligungsanzeigen wurde in 26 Fällen positiv entschieden; die Parteieigenschaft wurde bejaht. In drei Fällen erübrigte sich eine Entscheidung, weil die Beteiligungsanzeige zurückgezogen wurde[7]. In 16 Fällen wurde die Feststellung der Parteieigenschaft aus Verfah-

---

* Der Verfasser ist Mitglied des Bundeswahlausschusses sowie Mitglied der Bundesschiedskommission der SPD. Er arbeitet als Ministerialrat im Wissenschaftsministerium des Landes Nordrhein-Westfalen.

[1] MIP 2003, 57.

[2] Die Niederschriften der drei Sitzungen wurden in großem Umfang herangezogen – allerdings ohne dies jeweils in den Fußnoten besonders auszuweisen.

[3] Insgesamt 159 Abgeordnete in Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen.

[4] 6 Abgeordnete in Brandenburg.

[5] 12 Abgeordnete in Sachsen.

[6] Zum Vergleich: Bei der Bundestagswahl 2002 waren es 47.

[7] dazu unten 1.

rensgründen abgelehnt[8] – etwa weil die Beteiligungsanzeige nicht formgerecht beim Bundeswahlleiter eingegangen war. In 13 Fällen konnte anhand der Unterlagen und der Darlegungen in der Sitzung die Parteieigenschaft nicht festgestellt werden[9]. Alle 58 Organisationen waren eingeladen worden, eine Vertreterin oder einen Vertreter zur Sitzung zu entsenden[10]. 31 machten davon Gebrauch.

Nicht alle Entscheidungen können hier wiedergegeben werden. Ich beschränke mich auf einige Aspekte.

1.) Die Rücknahme der Beteiligungsanzeige wurde von WASG[11], DKP[12] und PSG[13] erklärt. Eine solche Rücknahme ist im Bundeswahlgesetz nicht vorgesehen. Doch zunächst folgende Auszüge aus der Niederschrift:

Zur WASG: *"Mit Schreiben vom 28. Juli, eingegangen am 01.08.2005, hat die WASG die Beteiligungsanzeige zurückgezogen. Das Schreiben war lediglich von 2 Vorstandsmitgliedern unterzeichnet; der Vorstand wurde telefonisch am 01.08. über einen insoweit möglichen Formmangel informiert. gemäß § 11 Abs. 5 ihrer Satzung wird die WASG auf Bundesebene bereits durch 2 Mitglieder des geschäftsführenden Vorstands vertreten. Das Rücknahmeschreiben erfüllt dieses Erfordernis. Im Übrigen hat die WASG die Rücknahme mit gleichlautendem Schreiben vom 01.08., eingegangen am 03.08.05 mit 3 Unterschriften bestätigt."*

Zur DKP: *"Die DKP hat mit Fax und E-Mail vom 11.8.05 ohne Unterschrift ihre Beteiligungsanzeige zurückgezogen. Die vom Vorstand legitimierte Frau Prof. Hager bestätigte die Rücknahme der Anzeige."*

Zur PSG*: "Herr Pilawski zieht in seiner Funktion als Vorsitzender die Beteiligungsanzeige zurück."*

In allen drei Fällen folgt der Satz: *"Der Bundeswahlausschuss ist sich einig, dass über die Parteieigenschaft daher nicht entschieden werden braucht."*

Letztlich hat der Bundeswahlausschuss hier die Rücknahme der Beteiligungsanzeige als eine normale zivilrechtliche Willenserklärung behandelt. Man könnte auch daran denken, die Formvorschriften anzuwenden, die gemäß § 18 Abs. 2 Satz 3 BWG für die Anzeige der Beteiligung gelten: "Die Anzeige muss von mindestens drei Mitgliedern des Bundesvorstandes, darunter dem Vorsitzenden oder seinem Stellvertreter, persönlich und handschriftlich unterzeichnet sein."

Die Entscheidung war wohl richtig. § 18 Abs. 2 Satz 3 BWG soll verhindern, dass Unbefugte staatliche Wahlorgane "in Aktion bringen". Dieser Gesichtspunkt spielt für die Rücknahme keine Rolle. Schutzbedürftig mag die Partei bzw. deren Mitgliedschaft sein, wenn ein Vorstand pflichtwidrig die Rücknahme erklärt. Aber davor kann der Bundeswahlausschuss nicht schützen; falls das geschieht, steht die Partei nicht anders da als die, deren Vorstand die Beteiligungsanzeige versäumt. Die Partei muss eben dafür sorgen, dass sie zuverlässige Personen in ihren Vorstand wählt.

2.) In 16 Fällen wurde die Feststellung der Parteieigenschaft aus Verfahrensgründen abgelehnt. Regelmäßig sind administrative Unbeholfenheiten der Grund – und das, obwohl der Arbeitsstab des Bundeswahlleiters sein Möglichstes tut, um die Organisationen unverzüglich auf Mängel und auf Möglichkeiten zu deren Beseitigung hinzuweisen[14]; er berät sogar im Vorfeld. Dennoch: in 9 Fällen war der Nachweis der satzungsgemäßen Bestellung der Vorstandsmitglieder nicht oder verspätet vorgelegt worden, in 6 Fällen ging eine (im übrigen) formgerechte Anzeige erst nach Fristablauf ein, in 4 Fällen war die Beteiligungsanzeige nur durch Telefax oder Email (also ohne Unterschriften) übermittelt worden, in ebenfalls 4 Fällen fehlte mindestens eine der Unterschriften von drei Bundesvorstandsmitgliedern, und schließlich war in einem

[8] dazu unten 2.
[9] dazu unten 3.
[10] Siehe § 33 Abs. 2 Bundeswahlordnung (BWO).
[11] "Arbeit & soziale Gerechtigkeit – Die Wahlalternative – WASG –".
[12] "Deutsche Kommunistische Partei".
[13] "Partei der Sozialen Gerechtigkeit".
[14] Das sieht § 18 Abs. 3 Sätze 1 und 2 BWG auch so vor.

Fall weder Satzung noch Programm der angeblichen Partei vorgelegt worden[15].

In aller Regel – so hat sich erwiesen – kann in den Fällen, in denen aus Verfahrensgründen eine ablehnende Entscheidung ergeht, die Parteieigenschaft auch aus materiellen Gründen nicht festgestellt werden. In 12 der besagten 15 Fälle hat der Bundeswahlausschuss zugleich Aussagen dazu getroffen, dass auch keine Parteieigenschaft vorliege[16].

In drei Fällen äußerte sich der Bundeswahlausschuss nicht dazu, ob gleichwohl die Eigenschaft einer Partei zu bejahen sei. Darunter war die Beteiligungsanzeige der "Wendischen Volkspartei – SLS –". Diese wies insofern eine Besonderheit auf, als sie sich als politische Partei der nationalen Minderheit der Wenden oder Sorben erklärte. Falls ihre Parteieigenschaft festgestellt worden wäre, wäre sie von der 5-%-Klausel befreit gewesen (§ 6 Abs. 6 Satz 2 BWG).

3.) 13 Organisationen hatten sich zwar form- und fristgerecht gemeldet; ihre Parteieigenschaft musste aber verneint werden. Wenn ich im Folgenden die typischen Ablehnungsgründe zusammenfasse, beziehe ich die Organisationen ein, die auch aus Verfahrensgründen abgelehnt wurden[17]. Denn die Gründe sind durchweg gleichartig. Zumeist lagen mehrere der nachstehend aufgeführten Gründe vor.

a) In 15 Fällen wurde die Mitgliederzahl als zu gering angesehen, um politische Partei zu sein. Es geht dabei um Zahlen zwischen 3 und 148 Mitgliedern[18]. Die eine oder andere Angabe erschien auch nicht glaubhaft[19].

b) Zu einer Partei gehört ein gewisses "Hervortreten in der Öffentlichkeit" (§ 2 Abs. 1 Satz 1 ParteienG). 6 Organisationen hatten dazu gar keine Angaben gemacht, weitere 12 hatten nichts oder zu wenig vorgetragen[20]. Die häufige Protokollformulierung, die Organisation sei "bisher nicht nachhaltig in der Öffentlichkeit hervorgetreten" bedeutet, dass es de facto fast gar keine öffentlichen Aktivitäten gab.

c) In 5 Fällen waren zu Umfang und Festigkeit der Organisation keine Angaben gemacht worden; 2 Organisationen hatten überhaupt keine Landesverbände.

d) Bei der Feststellung der Parteieigenschaft muss der Bundeswahlausschuss unbestimmte Rechtsbegriffe anwenden und komplexe Sachverhalte nach Aktenlage und mündlichem Vortrag einschätzen. Statt einer Erörterung hier ein Beispiel für einen "Grenzfall"; die Ablehnung der Parteieigenschaft wurde mit 2 Gegenstimmen beschlossen:

"Die am 06.01.2001 gegründete Vereinigung verfügt nach eigenen Angaben derzeit über 309 Mitglieder. An ihrer 10. Bundesversammlung in Kassel am 05.06.05 nahmen aber nur 5 Mitglieder teil. Sie verfügt nach eigenen Angaben über zwei Landesverbände (BY, SH), im September 2005 ist die Gründung des Landesverbandes in NRW geplant. Sie hat zwar an der Bundestagswahl 2002, aber nur mit geringem Erfolg (ca. 2 400 Stimmen) teilgenommen."

B.) Zweite Sitzung am 25. August 2005

Die zweite Sitzung findet statt, wenn die Landeswahlausschüsse über die Zulassung der Landeslisten zur Teilnahme an der Wahl befunden haben. Der Bundeswahlausschuss entscheidet dann gemäß § 28 Abs. 2 Satz 1 BWG über Beschwerden gegen ablehnende Entscheidungen[21].

[15] Alle diese Anforderungen stehen in § 18 Abs. 2 und 3 BWG.

[16] Das mag, nebenbei, in manchen Fällen auch den Unmut der Basis über die administrativen Unzulänglichkeiten der Vorstände mildern.

[17] Siehe oben 2.

[18] Vorgetragen waren folgende Zahlen: 3; ca. 5 – 8; 7 (zweimal); 10; 13; 17; 21; 50; 53; 60; zwischen 70 und 121; 110; 125; 148.

[19] Zitat aus der Niederschrift: "Nach ihren jüngsten Angaben hat sie 'ca. 240 Mitglieder und 6 Landesverbände'. An ihrem 'außerordentlichen Parteitag' am 25.07.05 haben aber lediglich 5 Personen teilgenommen."

[20] Beispiele für "zu wenig": "… bis auf kommunalpolitische Äußerungen zu einem Krankenhausbau" – "ein Infostand in Gevelsberg bei der Kommunalwahl und einer in Hattingen bei der Landtagswahl".

[21] § 28 Abs. 2 Satz 2 BWG sieht auch den Fall vor, dass ein Landeswahlleiter gegen eine zulassende Entscheidung des Landeswahlausschusses Beschwerde erhebt. Ein sol-

Die Verhandlung hat kontradiktorischen Charakter. Die beschwerdeführenden Parteien wie auch die Landeswahlleiter erhalten Gelegenheit zur Stellungnahme.

I.) Diesmal war über 64 Beschwerden zu entscheiden – zum Vergleich: 2002 waren es fünf. Hintergrund dieser großen Zahl: Für die Zulassung einer Landesliste einer nicht nach § 18 Abs. 4 Nr. 1 BWG "automatisch" anerkannten Partei müssen je nach Größe des Bundeslandes bis zu 2.000 Unterstützungsunterschriften beigebracht werden (§ 27 Abs. 1 BWG). Der dafür zur Verfügung stehende Zeitraum war diesmal besonders eng. Die Termine einer vorgezogenen Bundestagswahl stehen ja nicht langfristig fest. Darüberhinaus waren die Fristen für die gesamte förmliche Wahlvorbereitung durch Rechtsverordnung[22] verkürzt worden. Das ermöglicht § 52 Abs. 3 BWG. Das Bundeswahlgesetz enthält jedoch keine Möglichkeit, die Zahl der Unterschriften, die innerhalb der verkürzten Fristen zu sammeln sind, zu verkleinern.

Es ist normal, dass viele derer, die sich um eine Wahlbeteiligung bemühen, an dieser Hürde scheitern; sie soll ja auch Kandidaturen, für die es keine relevante Unterstützung in der Wählerschaft gibt, verhindern. Aber unter der diesmaligen Rahmenbedingung war der Unmut derer, die es nicht geschafft hatten, besonders groß (und auch verständlich). Regelmäßig argumentierten die Parteienvertreter, die Verkürzung der Fristen bei Beibehaltung der Zahl der beizubringenden Unterschriften sei verfassungswidrig.

Hierüber wurde zu Beginn der Sitzung – sozusagen in einem Allgemeinen Teil – mit den Parteienvertretern diskutiert. Der Bundeswahlausschuss machte deutlich, dass er nur die Beachtung der geltenden Wahlvorschriften prüfen könne, aber nicht deren Übereinstimmung mit höherrangigen Normen[23]. Dies könne nur im Wege der Wahlprüfungsbeschwerde gegenüber dem Bundesverfassungsgericht geltend gemacht werden (§ 49 BWG). Dennoch kamen bei der Behandlung der einzelnen Beschwerden die Parteienvertreter immer wieder darauf zu sprechen: Ex abundantia cordis os loquitur.

Die Beschwerden wurden in alphabetischer Reihenfolge der betroffenen Länder behandelt. In den meisten Fällen konnte nur festgestellt werden, dass in der Tat das Unterschriftenquorum nicht erreicht wurde.

In einigen Fällen wurde auch geltend gemacht, das Unterschriftenquorum sei mangels korrekter Mitwirkung der Gemeindeverwaltungen nicht erreicht worden: keine Herausgabe von Formblättern; schleppende Prüfung der Unterstützungsunterschriften. In einem Fall sah der Bundeswahlausschuss Anlass zu folgendem Beschluss:

"Der Bundeswahlausschuss rügt das Verhalten der Verwaltungsgemeinde Hohe Börde gegenüber der Beschwerdeführerin und beauftragt den Bundeswahlleiter, den Innenminister des Landes Sachsen-Anhalt auf die Verpflichtungen der Gemeindebehörden bei der Bestätigung von Unterstützungsunterschriften hinzuweisen."

II.) Wie oben gesagt, der typische Beschwerdefall ist der, dass eine Landesliste wegen unzureichender Unterstützungsunterschriften nicht zugelassen wird. Ganz anders – und etwas kompliziert – der Fall der baden-württembergischen Landesliste der NPD:

Bei der Aufstellung der Landesliste in der Vertreterversammlung hatte ein Delegierter Einspruch erhoben: "*Es ist nicht rechtens, dass auch die Landesvorstandsmitglieder kraft Amtes wahlberechtigt sind.*" Dieser Einspruch war von der Versammlung zurückgewiesen worden; in Übereinstimmung mit § 21 Abs. 5 BWG lasse das Satzungsrecht der NPD das zu.

Das griff die Landeswahlleiterin auf. Dem Landeswahlausschuss stellte sich der Sachverhalt nach Anhörung der von der Partei bestellten Vertrauensperson so dar, dass 7 Delegierte kraft Amtes und 41 gewählte Delegierte an der Vertreterversammlung teilgenommen hätten; aber 4

cher Fall war nicht dabei.

[22] Verordnung über die Abkürzung von Fristen im Bundeswahlgesetz für die Wahl zum 16. Deutschen Bundestag vom 21. Juli 2005, BGBl. I, S. 2179.

[23] Der Bundeswahlausschuss hat aber in seiner letzten Sitzung – nach der Bundestagswahl – einen Vorschlag zur Änderung des Bundeswahlgesetzes beschlossen; dazu unten C II 2.

von diesen 7 Delegierten kraft Amtes seien auch durch eine Mitgliederversammlung zur Aufstellung der Listenbewerber gewählt worden.

Ferner machte die NPD geltend: Selbst wenn 7 Personen zu Unrecht abgestimmt hätten, seien die Personen auf der Liste ordnungsgemäß gewählt, die auch dann gewählt seien, wenn sie 7 Stimmen weniger erhalten hätten. Danach seien auf jeden Fall 9 namentlich benannte der 15 auf der Landesliste stehenden Bewerber gewählt. Für die anderen 6 erklärten die Vertrauenspersonen der Landesliste die Rücknahme des Wahlvorschlages. Gleichwohl ließ der Landeswahlausschuss die Landesliste insgesamt nicht zu.

Gegenüber dem Bundeswahlausschuss trug die Vertrauensperson nun vor: Nach der Sitzung des Landeswahlausschusses durchgeführte parteiinterne Recherchen hätten ergeben, dass die 7 Landesvorstandsmitglieder, die an der Wahl der Landesliste teilgenommen hatten, in ihren Gliederungen auch als Delegierte zur Aufstellung der Landesliste gewählt worden seien. Dies wurde durch Protokolle der Mitgliederversammlungen belegt.

Der Bundeswahlausschuss hatte daraufhin keine Bedenken mehr, die Landesliste dem Grunde nach zuzulassen. Allerdings: die (teilweise) Rücknahme des Wahlvorschlags gemäß § 23 Satz 1 BWG sei bedingungsfeindlich und könne nicht rückgängig gemacht werden. So wurde die Landesliste der NPD nur mit 9 der ursprünglich 15 aufgestellten Kandidaten zugelassen.

Auf den Plätzen 1 und 3 der nun aus 9 Personen bestehenden Landesliste befanden sich Mitglieder der DVU. *"Nach Auffassung des Bundeswahlausschusses wurde diese Landesliste damit inhaltlich nicht so verändert, dass es sich nicht mehr um eine Liste der einreichenden Partei handelt*[24]*. Die nach dem Bundestagswahlrecht grundsätzlich gebotene Homogenität einer Landesliste erscheint nach Würdigung der Gesamtumstände im vorliegenden Fall gewahrt."*

C.) Dritte Sitzung am 7. Oktober 2005

I.) Zweck der letzten Sitzung des Bundeswahlausschusses ist die Feststellung des "endgültigen" Wahlergebnisses, und zwar sowohl die Feststellung der genauen Stimmenzahlen wie auch der richtigen Verteilung der Sitze im Bundestag. Dabei ist der Bundeswahlausschuss weitgehend an die Feststellungen der Landeswahlausschüsse gebunden; er darf gemäß § 78 Abs. 2 Satz 2 BWO (nur) rechnerische Berichtigungen an den Feststellungen der Landeswahlausschüsse vornehmen[25].

Der förmlichen Feststellung des Endergebnisses geht eine umfangreiche Berichterstattung durch den Bundeswahlleiter voraus, die insbesondere die gegenüber dem vorläufigen amtlichen Endergebnis – das in der Wahlnacht veröffentlicht wird – vorzunehmenden Berichtigungen und ihre Hintergründe darstellt. Das ist auch nötig. Denn das endgültige Ergebnis lag diesmal bei den gültigen Zweitstimmen um 10.145 über dem vorläufig bekanntgegebenen.

1.) Angesichts der öffentlichen Diskussionen nahm der Bundeswahlleiter zunächst zur Nachwahl im Wahlkreis 160 (Dresden I) Stellung. Für alle die, die mit größerem zeitlichen Abstand diesen Aufsatz lesen: Dort war die Direktkandidatin der NPD 11 Tage vor der Bundestagswahl verstorben. Der Kreiswahlleiter hatte daraufhin die Wahl in dem Wahlkreis abgesagt, und zwar die gesamte Wahl und nicht etwa nur die Abgabe der Erststimmen. Die sächsische Landeswahlleiterin hatte die Nachwahl auf den 2. Oktober 2005, zwei Wochen nach der regulären Bundestagswahl, festgesetzt.

Der Bundeswahlleiter legte dar, dass das geltende Wahlrecht andere Verfahrensweisen nicht zugelassen habe[26]. Er legte zugleich dar, dass eine

[24] Gegenüber dem Landeswahlausschuss hatte die Vertrauensperson erklärt: Nach der Satzung der NPD sei im ersten Wahlgang gewählt, wer mehr als die Hälfte der abgegebenen Stimmen erhalte. Im zweiten Wahlgang sei gewählt, wer die Mehrzahl der Stimmen erreiche. Nichtmitglieder benötigten zu ihrer Wahl eine Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen.

[25] Die Landeswahlausschüsse sind ihrerseits entsprechend an die Feststellungen der Kreiswahlausschüsse gebunden: § 77 Abs. 2 Satz 2 BWO.

[26] § 82 Abs. 1 Satz 1 BWO: "Sobald feststeht, dass die Wahl wegen Todes eines Wahlkreisbewerbers, infolge hö-

Änderung etwa dahin, am Tag der Hauptwahl nur die Zweitstimmen abzugeben und nur für die Erststimmen eine Nachwahl vorzunehmen, nicht sinnvoll sei. Im Bundestagswahlrecht seien Elemente der Verhältnis- und Persönlichkeitswahl derart eng miteinander verbunden, dass eine Trennung der Abgabe von Erst- und Zweitstimmen Teile dieses besonderen Wahlsystems missachten würde.

Dem wurde nicht widersprochen; es wurden auch keine Änderungsvorschläge diskutiert. Im Grunde lebte die Diskussion im Zeitraum der Bundestagswahl wohl aus zwei Quellen: dem Wunsch nach einem baldigen vollständigen Endergebnis sowie der Einschätzung, dass die NPD in Dresden I ohnehin keine Aussicht auf ein Direktmandat habe. Der Wunsch und die Einschätzung sind verständlich, aber im Wahlrecht schlechte Ratgeber.

Eine andere öffentliche Diskussion hatte eine Beeinflussung des Wahlverhaltens bei der Nachwahl durch eine Bekanntgabe der Ergebnisse der Hauptwahl befürchtet. Aber das Wahlrecht lässt keine Möglichkeit der Geheimhaltung. Mit Recht. Ein – im konkreten Fall zwei Wochen dauerndes – Versiegeln der Wahlurnen würde sowohl die Gefahr von Unregelmäßigkeiten wie auch dahingehende Verdächtigungen heraufbeschwören.

So war dann das Wahlergebnis, das der Bundeswahlleiter in der Wahlnacht des 18. September 2005 bekanntgab, in besonderer Weise vorläufig. Es enthielt nur das Ergebnis für 298 Wahlkreise, verteilte aber alle 598 Abgeordnetensitze.

2.) Idealiter ist die Auszählung von Wählerstimmen und die Feststellung von Wahlergebnissen eine klare und eindeutige Sache. Dennoch mussten gegenüber den vorläufig bekanntgegebenen Wahlergebnissen[27] an gültigen Zweitstimmen 10.655 Korrekturen vorgenommen werden, und zwar: SPD: + 2.699 Stimmen; CDU: + 1.982 Stimmen; CSU: - 255 Stimmen; Grüne: + 1.024 Stimmen; FDP: + 2.591 Stimmen; Linkspartei:.+ 1.153 Stimmen; Sonstige: + 951 Stimmen. Die wichtigsten Fehlerquellen waren:

a) In Bremen "*konnte kein Ergebnis ermittelt werden*": Die Briefwahlvorstände waren nach Hause gegangen.

b) In insgesamt 117 Wahlbezirken wurde neu ausgezählt, weil sich Unstimmigkeiten zwischen der Schnellmeldung und der Niederschrift ergeben hatten. Betroffen waren überwiegend großstädtische Bezirke[28] – was immer man daraus schließen will.

c) In einigen Wahlbezirken, aber vor allem in großem Umfang beim Versand von Briefwahlunterlagen in zwei Dortmunder Wahlkreisen war es zur Ausgabe "falscher" – d.h. in einem anderen (benachbarten) Wahlkreis desselben Landes gültiger – Stimmzettel gekommen. Stimmzettel, die nicht für den betreffenden Wahlkreis erstellt sind, sind gemäß § 39 Abs. 1 Sätze 1 und 2 BWG insgesamt (und nicht nur hinsichtlich der Erststimme) ungültig.

In den Fällen, in denen der Fehler frühzeitig erkannt wurde, unternahmen die örtlichen Wahlämter stets große Bemühungen zur Schadensbegrenzung. So konnten in einem Hamburger Bezirk, in dem 104 falsche Stimmzettel ausgehändigt waren, noch am Wahltag 84 Wähler auf telefonischen Hinweis mit den richtigen Stimmzetteln wählen.

In Dortmund wurden 50.000 Briefwähler angeschrieben und gebeten, ihre Briefwahlunterlagen auf Richtigkeit zu überprüfen. In über 22.000 Fällen wurden dann Unterlagen ausgetauscht. Dennoch waren in 10.533 Briefwahl-Fällen die falschen Stimmzettel verwendet worden.

In den meisten Fällen haben die Kreiswahlausschüsse diese Stimmzettel für gänzlich ungültig erklärt. Dies entspricht § 39 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BWG: "Ungültig sind Stimmen, wenn der

herer Gewalt oder aus sonstigem Grunde nicht durchgeführt werden kann, sagt der Kreiswahlleiter die Wahl ab und macht öffentlich bekannt, dass eine Nachwahl stattfinden wird."

[27] Eine ausführliche Darstellung der Wahlergebnisse enthält der Aufsatz von Schorn/Schwarztenberg in Wirtschaft und Statistik 2005, 1153 – 1167.

[28] Von diesen 117 Bezirken lagen 101 Bezirke in Hamburg, Bremen, Berlin und München.

Stimmzettel … für einen anderen Wahlkreis gültig ist."

Zwei hessische Kreiswahlausschüsse hielten dagegen auf Empfehlung des dortigen Landeswahlleiters die Erststimmen für ungültig, die Zweitstimmen für gültig. Das ist zwar gesetzeswidrig, aber nicht unvernünftig: Der "Zweitstimmenteil" eines jeden Stimmzettels ist ja innerhalb desselben Landes gleich. Sachlich unrichtig – weil für den Wahlkreis nicht passend – war immer nur der "Erststimmenteil".

Im Zusammenhang mit der Auslieferung von Wahlbriefen durch die Post "hakt" es regelmäßig an der einen oder anderen Stelle. In einem Fall soll die Post auf ausdrückliches Nachfragen der Kreisverwaltung die Ankunft von Wahlbriefen verneint haben – die dann aber am Tag nach der Wahl im Postfach lagen. Der dortige Kreiswahlleiter hat Strafanzeige erstattet.

3.) Einerseits war die Anzahl der notwendigen Korrekturen beträchtlich. Andererseits sind die genannten 10.655 Stimmen gemessen an der Zahl der abgegebenen gültigen Zweitstimmen (47.287.988) rechnerisch ca. 0,02 % oder zwei Zehntausendstel. Wie üblich, beschränkten sich die Korrekturen auf die Stimmenzahlen. Die Sitzverteilung im Bundestag musste nicht korrigiert werden. In keinem Fall bestand der Verdacht, dass gezielt zu Gunsten oder zu Lasten bestimmter Kandidaten oder Parteien manipuliert worden sei; es waren "unpolitische" Pannen.

II.) Seine dritte und letzte Sitzung nimmt der Bundeswahlausschuss auch zum Anlass, bisherige Regelungen zu überdenken. Er sprach sich für folgende Änderungen aus:

1.) In der Frage der "Stimmzettel aus dem falschen Wahlkreis"[29] gab der Bundeswahlausschuss dem hessischen Landeswahlleiter de lege ferenda Recht. Er empfahl dem Gesetzgeber, "für die auch bei dieser Bundestagswahl wieder aufgetretenen Fälle eine Regelung über die Gültigkeit der so abgegebenen Erst- und Zweitstimmen zu treffen, die dem Wählerwillen möglichst weitgehend zum Erfolg verhilft." Im Klartext: Wenn Stimmzettel des falschen Wahlkreises in demselben Land verwendet wurden, sollte die Zweitstimme gültig bleiben.

2.) Wenn die Fristen für die Beibringung der Unterstützungsunterschriften verkürzt werden, sollte auch deren Anzahl herabgesetzt werden, vergleichbar etwa der Regelung im Landtagswahlrecht von Schleswig-Holstein. Dieses verlangt regulär 100 Unterstützungsunterschriften für einen Kreiswahlvorschlag und 1.000 Unterstützungsunterschriften für eine Landesliste[30]. Im Falle vorzeitiger Neuwahlen halbiert sich diese Zahl auf 50 bzw. 500[31].

Hätte eine solche Regelung für die Bundestagswahl 2005 gegolten, wäre die "flächendeckende" Empörung der Beschwerdeführer in der zweiten Sitzung vermieden worden. Allerdings: die meisten von ihnen hätten es auch dann nicht "bis auf die Stimmzettel gebracht". Unter Zugrundelegung eines halb so hohen Quorums wären von den 63 Landeslisten, die an der Zahl der Unterschriften gescheitert waren und für die Beschwerde erhoben wurde, 50 weiterhin gescheitert.

3.) Vor dem Hintergrund der in Dresden notwendig gewordenen Nachwahl äußerte der Bundeswahlausschuss "*die Erwartung, dass ... die Einführung von Ersatzkandidaten für Wahlkreisbewerber im politischen Raum erörtert wird*".

III.) Einige in der ersten Sitzung getroffenen Entscheidungen, in denen die Parteieigenschaft einer Organisation bejaht wurde, waren in der Öffentlichkeit und auch vom Bundestagspräsidenten kritisiert worden. Nun ja, man wird in einigen Fällen über das, was als Programm vorgelegt wird, den Kopf schütteln. Aber die Verneinung der Parteieigenschaft etwa wegen fehlender Ernsthaftigkeit des Programms würde nicht weit führen. Der Bundeswahlausschuss sah keinen Anlass, von seiner Praxis künftig abzuweichen. Die Beurteilung von Parteiprogrammen bleibt also Sache der Wähler.

[29] Siehe oben I 2 c.

[30] § 26 Abs. 4 Satz 3 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein.

[31] § 35 Nr. 1 Landeswahlgesetz Schleswig-Holstein.

Das schweizerische Parteienregister

Dr. Patricia M. Schiess Rütimann, Zürich*

Seit der Totalrevision vom 18. April 1999 findet sich eine neue Bestimmung in der schweizerischen Bundesverfassung:[1]

«Art. 137 BV: Politische Parteien
Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit.»

Ein Parteiengesetz gibt es nicht und außer in Art. 147 BV über das Vernehmlassungsverfahren[2] werden die Parteien kein weiteres Mal in der Verfassung erwähnt. Die in der Bundesversammlung, das heißt in den beiden Kammern (Nationalrat und Ständerat), vertretenen Fraktionen erhalten Entschädigungen,[3] Vorschläge für eine direkte Finanzierung der politischen Parteien wurden auf Bundesebene wiederholt abgelehnt.

1. Die gesetzlichen Grundlagen

1.1 Art. 76a und Art. 24 Abs. 3 BPR

Nicht zuletzt im Hinblick auf die Nationalratswahlen vom 19. Oktober 2003 wurde ein neues Institut geschaffen, das Parteienregister. Mit der Revision vom 21. Juni 2002 wurde ein neuer Titel in das Bundesgesetz über die politischen Rechte[4] aufgenommen. Er umfasst eine einzige Bestimmung:

«5a. Titel: Parteienregister

Art. 76a BPR

1. Eine politische Partei kann sich bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen, wenn sie:

a. die Rechtsform eines Vereins im Sinne der Artikel 60-79 des Zivilgesetzbuches aufweist; und

b. unter dem gleichen Namen mit mindestens einem Mitglied im Nationalrat oder mit mindestens je drei Mitgliedern in drei Kantons-parlamenten vertreten ist.

2. Zur Eintragung ins Parteienregister reicht der Verein der Bundeskanzlei folgende Unterlagen und Angaben ein:

a. ein Exemplar der rechtsgültigen Statuten;

b. den statutarischen Namen und den Sitz der Partei;

c. Namen und Adressen der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen der Bundespartei.

3. Die Bundeskanzlei erstellt ein Register über die Angaben der Parteien. Dieses Register ist öffentlich. Einzelheiten regelt die Bundes-versammlung in einer Verordnung.»[5]

Abgesehen von Art. 76a und Art. 24 BPR findet das Parteienregister keine weitere gesetzliche Erwähnung. Auf Kantons- und Gemeindeebene gibt es keine Pendants zum Parteienregister.

Art. 24 BPR regelt die Voraussetzungen für die Einreichung der Kandidatenlisten für die Nationalratswahlen.

---

* Dr. jur., Rechtsanwältin, Lehrbeauftragte an der Universität Zürich. Für viele hilfreiche Bemerkungen danke ich lic. jur. Iris Widmer.

[1] Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101).

[2] «Art. 147 BV: Vernehmlassungsverfahren: Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von großer Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.»

[3] Bundesgesetz vom 18. März 1988 über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Parlaments-ressourcengesetz, PRG, SR 171.21).

[4] Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1).

[5] Verordnung der Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 über das Parteienregister (SR 161.15). Im Folgenden «VO» abgekürzt.

«Art. 24 BPR: Unterzeichnungsquoren

1. Jeder Wahlvorschlag muss handschriftlich von einer Mindestzahl Stimmberechtigter mit politischem Wohnsitz im Wahlkreis unterzeichnet sein. Die Mindestzahl beträgt:

a. 100 in Kantonen mit 2-10 Sitzen;

b. 200 in Kantonen mit 11-20 Sitzen;

c. 400 in Kantonen mit mehr als 20 Sitzen.

2. Ein Stimmberechtigter darf nicht mehr als einen Wahlvorschlag unterzeichnen. Er kann nach der Einreichung des Wahlvorschlages seine Unterschrift nicht zurückziehen.

3. Die Quoren nach Absatz 1 gelten nicht für eine Partei, die:

a. am Ende des den Wahlen vorangehenden Jahres bei der Bundeskanzlei ordnungsgemäß registriert war (Art. 76a),

b. im Kanton einen einzigen Wahlvorschlag einreicht; und

c. in der ablaufenden Amtsdauer für den gleichen Wahlkreis im Nationalratvertreten ist oder bei der letzten Gesamterneuerungswahl im gleichen Kanton mindestens drei Prozent der Stimmen erreichte.

4. Die Partei nach Absatz 3 muss lediglich die rechtsgültigen Unterschriften aller Kandida-tinnen und Kandidaten sowie der präsidierenden und der geschäftsführenden Personen ein-reichen.»

1.2 Die Materialien

Am 30. November 2001 unterbreitete der Bundesrat dem Parlament verschiedene Änderungsvorschläge am BPR.[6] Die Registrierungsmöglichkeit und die Erleichterungen der registrierten Parteien beim Einreichen der Wahlvorschläge begründete er damit, dass die Parteien in der neuen Bundesverfassung verfassungsrechtlich verankert worden seien und es deshalb sinnvoll sei, «dies auf Gesetzesstufe in geeigneter Weise fortzusetzen: Parteien mit nennenswerter Verbreitung im Bund sollen sich unter bestimmten zurückhaltend formulierten Bedingungen bei der Bundeskanzlei amtlich registrieren lassen können und dafür bei der Wahlvorbereitung in den Genuss entsprechender Erleichterungen kommen.»[7] Welche Schlussfolgerungen aus der expliziten Erwähnung der politischen Parteien in der totalrevidierten Verfassung zu ziehen sind und welche Ziele er bezüglich der politischen Parteien längerfristig anstrebt, ließ der Bundesrat offen. Vage führte er aus: «Wenn Art. 137 BV umgesetzt werden soll, so sind ein Register und gesetzliche Registrierungsvoraussetzungen ein unumgänglicher erster Schritt.»[8] Dass sämtliche Regelungen ihre Grenzen in der Rechtsgleichheit finden,[9] erwähnte er nur en passant[10] und betonte statt dessen, dass die «Unterscheidung zwischen Parteien und anderen Wahlgruppierungen ... bereits von der Bundesverfassung (Art. 137) vorgezeichnet» ist.[11] Der Bundesrat wollte explizit vermeiden, dass sich «Versuchsballone», «Eintagsfliegen» und «Gruppierungen ohne minimalen Rückhalt in der Bevölkerung» in das Parteienregister eintragen lassen können.[12]

Die vom Bundesrat ausgearbeiteten Formulierungen von Art. 24 und Art. 76a BPR wurden unverändert zum Gesetzestext. Zu den hier interessierenden Gesetzesbestimmungen fand in beiden Räten keine Diskussion statt. Die deutschsprachige Kommissionssprecherin gab im Nationalrat den Inhalt der bundesrätlichen Botschaft fast Wort für Wort wieder.[13] Der frankophone Kommissionssprecher wies darauf hin, dass das Parteienregister in der Kommission keinen Anlass zur Diskussion geboten hatte.[14] Das Partei-

[6] Botschaft: BBl 2001, S. 6401 ff.; Entwurf: BBl 2001, S. 6432 ff.

[7] BBl 2001, S. 6402.

[8] BBl 2001, S. 6407. Sehr ähnlich: BBl 2001, S. 6420.

[9] Zur Konkretisierung der mit der Rechtsgleichheit von Art. 8 Abs. 1 BV eng verknüpften politischen Gleichheit aus neuerer Zeit: BGE 131 I 74 ff. Erw. 3.1 S. 78, BGE 129 I 185 ff. Erw. 3.1 S. 190. Zur politischen Gleichheit siehe auch Fn .

[10] BBl 2001, S. 6420.

[11] BBl 2001, S. 6424.

[12] BBl 2001, S. 6420.

[13] Amtl. Bull. NR 2002, S. 331 f.: Nationalrätin Lalive d'Epinay.

[14] Amtl. Bull. NR 2002, S. 333: Nationalrat Tillmanns.

enregister und die in Art. 24 Abs. 4 BPR vorgesehenen Erleichterungen wurden in der nationalrätlichen Eintretensdebatte vereinzelt erwähnt, wobei keine neuen Aspekte geäussert wurden.[15] Bei der Detailberatung wurde weder zu Art. 24 noch zu Art. 76a BPR das Wort verlangt. Der Kommissionssprecher zitierte im Ständerat bei der Präsentation von Art. 76a BPR aus der bundesrätlichen Botschaft,[16] weitere Wortmeldungen erfolgten keine.

Mit Datum vom 20. September 2002 unterbreitete der Bundesrat der Bundesversammlung Botschaft und Entwurf zur Verordnung über das Parteienregister.[17] Er begründete ihn wie folgt: «Die Bundesparteien sollen von administrativen Arbeiten entlastet werden, damit sie sich stärker auf politische Aufgaben konzentrieren können. Voraussetzung für diese Entlastung ist eine Registrierung der Parteien in einem von der Bundeskanzlei geführten Parteienregister.»[18] Nur die Registrierung anhand präziser Kriterien erlaube es, «Parteien von anderen Gruppierungen jeder Art abzugrenzen, die unter anderem auch Politik machen oder die jeweils ebenso regelmässig zu Beginn eines Wahljahres gegründet werden, wie sie am Ende des Wahljahres lautlos wieder verschwinden.»[19] Damit wiederholte er seine Forderung nach Kontinuität und Verankerung der registrierfähigen Parteien in der Bevölkerung.

Der bundesrätliche Entwurf wurde vom Parlament nicht abgeändert. außer den Kommissionssprechern und der Bundeskanzlerin meldete sich sowohl im Stände- als auch im Nationalrat niemand zu Wort.[20]

1.3 Die Wahl in die Bundesversammlung

Gemäß Art. 148 Abs. 2 BV besteht die Bundesversammlung aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat. Beide Kammern sind einander gleichgestellt. Der Nationalrat zählt 200 Mitglieder, die nach dem Grundsatz des Proporzes alle vier Jahre gewählt werden. Jeder Kanton bildet einen Wahlkreis, und die Sitze werden entsprechend der Bevölkerungszahl auf die Kantone verteilt (Art. 149 BV). Der Ständerat umfasst 46 Mitglieder. Seine Wahl wird gemäß Art. 150 Abs. 3 BV durch das kantonale Recht geregelt. Die Regelungen für die Nationalratswahlen finden sich im BPR. Die Wahlvorschläge müssen bei einer kantonalen Stelle eingereicht werden (Art. 21 Abs. 2 BPR). Von wem (Parteien, Gruppierungen, Einzelpersonen etc.) sie eingereicht werden, wird nicht vorgeschrieben. Erforderlich ist lediglich, dass sie eine Bezeichnung tragen, die sie von anderen Wahlvorschlägen unterscheidet (Art. 23 BPR), und dass eine bestimmte Anzahl Stimmberechtigter mit politischem Wohnsitz im Wahlkreis die Wahlvorschläge unterzeichnet respektive dass eine Registrierung der die Liste einreichenden Partei im Parteienregister vorliegt (Art. 24 BPR). Da sich zwei oder mehr Listen zu einer Listenverbindung und innerhalb einer Listenverbindung zu einer Unterlistenverbindung zusammenschließen dürfen (Art. 31 BPR), steht es politischen Parteien und Gruppierungen frei, in einem Kanton mehrere Wahlvorschläge einzureichen und diese zu verbinden und/oder mit einer anderen eigenständigen Partei oder Gruppierung eine Listenverbindung einzugehen. In welchem Verfahren die Kandidaten bestimmt werden und nach welchen Kriterien die Plätze auf der Liste vergeben werden, bestimmen die die Wahlvorschläge einreichenden Gruppierungen. Es bestehen hierzu keine gesetzlichen Vorgaben.

[15] Zustimmung zum Parteienregister und zum Erlass des Unterschriftenquorums: Amtl. Bull. NR 2002, S. 333 f.: Nationalrat Joder, Nationalrätinnen Vallender und Bühlmann.

[16] Amtl. Bull. StR 2002, S. 337: Ständerat Wicki.

[17] Botschaft: BBl 2002, S. 6075 ff.; Entwurf: BBl 2002, S. 6081 ff.

[18] BBl 2002, S. 6076. Ähnlich BBl 2002, S. 6077, wo auf die chronische Überlastung der «im Milizsystem geführten Parteiapparate» hingewiesen wird.

[19] BBl 2002, S. 6077. Der Bundesrat führte keine Beispiele für solche Gruppierungen an. Dass Einzelne vier Jahre später nicht mehr antreten, respektive, dass unbekannte Gruppierungen eine Wahlliste einreichen, heißt nicht zwingend, dass sie allein im Hinblick auf die Nationalratswahlen gegründet wurden. Zu prüfen wäre vielmehr, ob sie auf kantonaler oder lokaler Ebene aktiv geworden sind oder werden wollen.

[20] Amtl. Bull. StR 2002, S. 946 f., Amtl. Bull. NR 2002, S. 1850 f.

2. Der Inhalt des Parteienregisters

2.1 Die eingetragenen Parteien

Neun Parteien hatten sich rechtzeitig für die Nationalratswahlen vom 19. Oktober 2003 ins Parteienregister eintragen lassen. In alphabetischer Reihenfolge: CVP, EDU, EVP, FDP, GPS, PdAS, SD, SPS, SVP. Sie sind heute noch mit mindestens einem Mandat im Nationalrat vertreten und können somit für die Wahlen vom Oktober 2007 von der Befreiung vom Unterschriftenquorum profitieren.

Dem «Freien Forum Schweiz» war am 19. März 2003 die Eintragung in das Parteienregister verweigert worden. Die Bundeskanzlei führte als Grund an, dass dem Verein mit Roland Wiederkehr zwar ein Mitglied des Nationalrats angehöre, Wiederkehr aber 1999 nicht auf der Liste des erst im Februar 2003 gegründeten Freien Forums gewählt worden sei, sondern auf der Liste des LdU.[21] Das Bundesgericht schützte diesen Entscheid der Bundeskanzlei mit der Begründung, die Registrierungsvoraussetzungen für das Freie Forum seien erst dann erfüllt, wenn Wiederkehr oder eine andere Person von dieser Liste in den Nationalrat gewählt werde.[22]

Die Vertreter der CSP, der Lega, der LPS, der Alliance de Gauche und der SGA schafften die Wahl in den Nationalrat auch ohne die administrativen Erleichterungen. Das Parteisekretariat der LPS hatte die rechtzeitige Eintragung gemäß Presseberichten versäumt,[23] holte diese jedoch im Frühling 2004 nach. Kurz darauf trug sich auch die CSP ein.

2.2 Die auf der Homepage veröffentlichten Daten

Die Bundeskanzlei veröffentlichte auf der Homepage des Parteienregisters:[24] Name und Sitz der Partei; Adresse der Partei; Link zu den Statuten; Anzahl Mandate im Nationalrat; Name und Adresse des Parteipräsidenten oder der Parteipräsidentin, des Fraktionschefs oder der Fraktionschefin, des Parteisekretärs oder der Parteisekretärin sowie das Datum der Erstanmeldung. gemäß Art. 76a Abs. 2 BPR müssten die Parteien der Bundeskanzlei nur die Statuten, Name und Sitz der Partei sowie Name und Adresse der präsidierenden und der geschäftsführenden Person bekannt geben.

Zu den Statuten von PdAS und SD führt kein Link, obwohl erstere die Statuten auf ihrer Homepage veröffentlicht hat. Die Statuten der SD sind effektiv nirgends aufgeschaltet. gemäß Art. 76a Abs. 2 lit. a BPR sind die registrierungswilligen Parteien nicht verpflichtet, ihre Statuten im Internet zugänglich zu machen. Sie müssen bloß der Bundeskanzlei ein Exemplar überreichen. Diese wiederum ist gemäß Art. 76a Abs. 3 BPR nur zur Veröffentlichung des Registers verpflichtet, nicht zur direkten Veröffentlichung der von den Parteien abgelieferten Daten. Dass kein Link von der Homepage des Parteienregisters zu den Statuten von PdAS und SD führt, ist demnach gesetzeskonform. Es scheint jedoch wenig konsequent, von Art. 76a BPR nicht erwähnte Daten zu veröffentlichen, nicht aber einen Link zu den Statuten sämtlicher Parteien.

Am 20. Juli 2006 wurde als Präsidentin der FDP Ständerätin Christiane Langenberger genannt. Ob es die FDP versäumt hatte, den Wechsel im Präsidium «umgehend» zu melden (Art. 4 Abs. 1 VO) oder ob die Bundeskanzlei die Mutation nicht innert 60 Tagen nachgetragen hatte (Art. 4 Abs. 2 VO), kann offen bleiben. Tatsache ist, dass Langenberger das Präsidium 2004 an Ständerat Rolf Schweiger übergeben hatte, der im März 2005 von Nationalrat Fulvio Pelli abgelöst wurde. Die Angaben für weitere Parteien sind ebenfalls nicht mehr aktuell. Diese Unkorrektheiten sind umso mehr zu kritisieren, als unten an der Internetseite am 20. Juli 2006 eingeblendet steht: «Stand: 14. Juli 2006».

[21] BGE 129 II 305 ff. Erw. 2.2 S. 309 f. Der LdU hatte sich im Laufe der Legislatur aufgelöst.
[22] BGE 129 II 305 ff. Erw. 2.5 S. 312.
[23] Neue Zürcher Zeitung, 17./18.05.2003, Nr. 113, S. 14.
[24] www.admin.ch/ch/d/pore/pa/par_2_2_2_3.html
oder www.bk.admin.ch, «Themen. Politische Rechte».

Wäre der Schutz von Privaten das Ziel,[25] so müssten die Daten sämtlicher mit Vertretungsbefugnis ausgestatteten Parteimitglieder der Bundespartei und mindestens auch der Kantonalparteien veröffentlicht werden. Rechtsgeschäfte tätigen nämlich regelmäßig nicht nur die Bundesparteien. Geschäftspartner einer politischen Partei werden sich jedoch kaum im Parteienregister über die Kompetenzen von Parteimitgliedern oder -angestellten informieren, das unter dem Stichwort «politische Rechte im Bund» auf der Homepage der Bundeskanzlei zu finden ist.

3. Kritik an den Voraussetzungen für die Registrierung

Art. 76a Abs. 1 lit. a BPR verlangt von den eintragungswilligen Parteien, sich als Verein zu konstituieren.[26] Dies könnte eine Einschränkung der in Art. 23 BV gewährleisteten Vereinigungsfreiheit darstellen. Ob diese rechtmäßig ist, soll nicht geprüft werden. Sämtliche sich als Partei bezeichnende Gruppierungen und auch viele Aktionskomitees mit beschränkter Lebensdauer konstituieren sich nämlich als Verein. Die Vereinsgründung gemäß Art. 60 ZGB[27] setzt lediglich die schriftliche Formulierung von Statuten voraus. Öffentliche Beurkundung, Eintragung in ein Register oder Offenlegung der Finanzen werden in der Schweiz weder von den politischen Parteien noch von Vereinen mit einem anderen nicht wirtschaftlichen Zweck gefordert.

Ein Registrierung ist gemäß Art. 76a Abs. 1 lit. b BPR nur Parteien möglich, die entweder mit einem Mitglied im Nationalrat vertreten sind oder mindestens je drei Mitglieder in drei Kantonsparlamenten vorweisen können. Letzteres schafft ungleiche Voraussetzungen, sind doch die kantonalen Parlamente unterschiedlich groß.[28] Überdies haben mehrere Kantone seit Inkrafttreten der BPR-Änderung vom 21. Juni 2002 ihre Parlamente verkleinert.[29] Weder die Größe der kantonalen Parlamente noch deren zukünftige Verkleinerung oder Vergrößerung wurden im Gesetzgebungsverfahren diskutiert. Ebenso wenig wurde mittels Statistiken oder gestützt auf eine politikwissenschaftliche Analyse der kantonalen Parteiensysteme dargelegt, inwiefern die zweimalige Verwendung der Zahl drei eine inhaltliche Aussage über die Parteien ermöglicht.

Ausgeschlossen von den administrativen Erleichterungen sind Parteien, die es nur in einem oder zwei Kantonen zu einer Vertretung im Kantonsparlament gebracht haben. Problematisch wird die Bestimmung auch für Parteien, die wie die Lega dei Ticinesi nur in einem Kanton Verbreitung suchen, sobald sie in diesem den Einzug in den Nationalrat verpassen. Die in großen Kantonen beheimateten Parteien werden begünstigt. Eine im Kanton Zürich gegründete Partei kann auch mit einem auf wenig Resonanz stoßenden Parteiprogramm einen der 34 Züricher Nationalratssitze gewinnen. Anders sieht es für die auf eine Region konzentrierten Parteien kleiner und kleinster Kantone aus,[30] selbst wenn sie einen langjährigen Rückhalt in einem Teil der Bevölkerung genießen.

Die administrativen Erleichterungen sollten gemäß Bundesrat nur politischen Parteien zugute kommen, die «auf Dauer und mit einer minimalen Verbreitung bei der politischen Willensbildung mitwirken.»[31] Ihm ging es vor allem darum, nur Parteien mit einem «Mindestmaß an

[25] Gemäß René Rhinow, Grundzüge des Schweizerischen Verfassungsrechts, Basel/Genève/München 2003, Rz. 1928, dient das Parteienregister «vor allem der vereinfachten Möglichkeit der Parteien, bei den Nationalratswahlen Wahlvorschläge einzureichen.» Allfällige Vorteile für Dritte erwähnt er nicht.

[26] Siehe auch: «Art. 2 VO: Politische Partei: Als politische Partei im Sinne von Artikel 76a BPR gilt ein Verein, der auf Grund seiner Statuten vornehmlich politische Zwecke verfolgt.» Art. 2 VO ist die einzige Definition der politischen Parteien auf Bundesebene.

[27] Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210).

[28] 180 Mitglieder zählen die Parlamente der Kantone ZH und VD, 55 der Obwaldner Kantonsrat, die Parlamente der Kantone JU und NW je 60, der Landrat des Kantons Uri 64.

[29] Der Große Rat des Kantons BE wurde von 200 auf 160 Mitglieder verkleinert, der Große Rat des Kantons AG von 200 auf 140. Zur Wahlkreiseinteilung des verkleinerten Aargauer Großen Rates: BGE 131 I 74 ff.

[30] Sechs Kantone haben nur einen Nationalratssitz.

[31] BBl 2002, S. 6077.

Kontinuität und Verankerung in der Bevölkerung»[32] profitieren zu lassen, nicht aber Parteien, die erst kurz vor den Wahlen gegründet werden. Dass er keine Sondervorschriften vorsieht für Parteien von Minderheiten, überrascht. In einem in sprachlicher, kultureller, konfessioneller und geographischer Hinsicht vielgestaltigen Föderalstaat sind nämlich Parteien von Minderheiten nichts außergewöhnliches.[33] An den Registrierungsvoraussetzungen scheitern nicht nur die vom Bundesrat anvisierten kurzlebigen und marginalen Gruppierungen, sondern auch Parteien mit einer treuen, aber in geographischer Hinsicht begrenzten Wählerschaft.

Die Benachteiligung von Parteien aus Kantonen mit wenigen Nationalratssitzen und einem kleinen Kantonsparlament verstößt angesichts dessen, dass ihnen auf Bundesebene kein nennenswertes Gewicht zukommt, nicht gegen das Gebot der Rechtsgleichheit,[34] war aber nicht erklärtes Ziel der Revision vom 21. Juni 2002. Die vom Bundesrat hervorgehobene Dauerhaftigkeit hat übrigens – angesichts des Gleichheitsgebots und des Diskriminierungsverbots, die einen Bestandteil der Stimm- und Wahlfreiheit bilden,[35] zu Recht – nicht Eingang in den Gesetzestext gefunden.[36] So müssen auch erst im Hinblick auf die Wahl gegründete Gruppierungen in das Parteienregister aufgenommen werden, sobald sie einen Nationalratssitz gewonnen haben.

4. Kritik an der Verwendung des Parteienregisters

4.1 Verwendung im Kampf gegen die Listenzersplitterung

4.1.1 Art. 24 Abs. 3 lit. b BPR als einzige gesetzliche Grundlage

Der Bundesrat nannte bereits in der Botschaft vom 30. November 2001 die Vermeidung wachsender Listenzersplitterung als ein Ziel, das mittels einer gezielten Verknüpfung der verschiedenen geplanten Maßnahmen erreicht werden könne.[37] Eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Eindämmung der Listenzersplitterung nannte er nicht, vielmehr führte er aus: «Dies dient zugleich der Überschaubarkeit des Kandidatenangebots bei Nationalratswahlen und kommt vor allem den Stimmberechtigten zugute.»[38] Die Listenzersplitterung könne der Wählerschaft die

[32] BBl 2002, S. 6077.

[33] Das Bundesgericht führte aus, dass in einem Kanton mit in parteipolitischer, sprachlicher und konfessioneller Hinsicht unterschiedlichen Kantonsteilen auch Parteien, die nur in einem Kantonsteil aktiv sind, über eine Existenzberechtigung verfügen: BGE 124 I 55 ff. Erw. 7b S. 74. Weniger entgegenkommend ist das öffentlich-rechtliche Fernsehen gegenüber Parteien, die in nur einem Kanton Wahllisten einreichen: BGE 97 I 731 ff. Erw. 3 S. 735 und BGE 125 II 497 ff. Erw. 3.b.dd S. 504 f.

[34] Eine Differenzierung zwischen Parteien nach deren Bedeutung – insbesondere das Abstellen auf den Wahlerfolg – verstößt nicht in jedem Fall gegen die Rechts- und Chancengleichheit: BGE 124 I 55 ff. Erw. 5.c.cc S. 67 f., wiederholt in: BGE 125 II 497 ff. Erw. 3.b.dd S. 505.

[35] BGE 124 I 55 ff. Erw. 2.a S. 57 und Erw. 5.a S. 62; Gerold Steinmann, Art. 34 BV, in: Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Ehrenzeller/Mastronardi/ Schweizer/Vallender (Hrsg.), Lachen und Zürich 2002, Rz. 4; Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, § 48 Rz. 20 .

[36] Der Grundsatz der Chancengleichheit gilt nicht nur für traditionelle Parteien, sondern auch für andere Gruppierungen und so genannte neue Bewegungen: BGE 124 I 55 ff. Erw. 5.a S. 63. Die Beschränkung des Vorschlagsrechts auf politische Parteien wäre verfassungswidrig: Tomas Polenda, Wahlrechtsgrundsätze und kantonale Parlamentswahlen, Zürich 1988, S. 252. Zur Gewährleistung der Chancengleichheit durch Art. 34 Abs. 1 BV: Gerold Steinmann, Die Gewährleistung der politischen Rechte durch die neue Bundesverfassung (Artikel 34 BV), Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins 139 (2003), S. 488. Es müssen auch neue Wählergruppierungen und Außenseiter echte Chancen haben: ZBl 98 (1997) S. 355 Erw. 4.b S. 361. Zur Offenheit des Wahlsystems: BGE 113 Ia 291 ff. Erw. 3.f.cc S. 300.

[37] BBl 2001, S. 6403. Wegen der Gefahr einer «Zerbröckelung und Zersplitterung der Parteien» hatte der Bundesrat 1914 gegen das Verhältniswahlrecht argumentiert: BBl 1914 II 138. Übersicht über die Rechtsprechung des Bundesgerichts und über die Lehre bezüglich kantonaler Normen, die eine übermässige Parteienzersplitterung vermeiden sollen: BGE 124 I 55 ff. Erw. 5.c.bb S. 65 f. und BGE 129 I 185 ff. Erw. 6.1 S. 193 f. Zur theoretischen Untermauerung des Arguments der Parteienzersplitterung:Tomas Poledna, (siehe Fn 36) S. 118-122.

[38] BBl 2001, S. 6403.

Übersicht erschweren «und am Ende die Regularität der Wahlergebnisse beeinträchtigen».[39]

Das Bundesgericht führte in BGE 129 II 305 ff., Erw. 2.3 S. 311 aus: «Würde man der Auffassung des Beschwerdeführers folgen, könnte jeder Nationalrat nach einer Parteiauflösung oder einem Parteiaustritt im Hinblick auf die Wahlen eine eigene Partei gründen und diese im Register eintragen lassen. Dies würde einer weiteren Listenzersplitterung Vorschub leisten, welche der Gesetzgeber verhindern wollte.» Die ablehnende Auffassung der Bundeskanzlei stützt sich gemäß Bundesgericht auf die Materialien und entspricht Sinn und Zweck von Art. 76a BPR.[40] Dass Art. 76a BPR Listenzersplitterungen vermeiden soll, verkürzt die bereits knappe Aussage des Bundesrates. Art. 24 BPR regelt die Einreichung der Wahlvorschläge und nicht Art. 76a BPR. Dieser knüpft Folgen an das Abschneiden bei den letzten Wahlen, stellt aber nicht Voraussetzungen für die Teilnahme an den nächsten Nationalratswahlen auf. Überdies ist für Art. 76a BPR ein eigener Titel ins BPR eingefügt worden. Art. 76a BPR darf deshalb nicht nur mit Bezug auf die Nationalratswahlen ausgelegt werden. Grundlage für den Kampf gegen die Listenzersplitterung ist allein Art. 24 Abs. 3 lit. b BPR.

4.2.1 Kritik an den Annahmen des Bundesrates

Der Bundesrat sieht in der großen Anzahl von Wahllisten die Gefahr, die Wahlberechtigten könnten die Übersicht verlieren. Dass Listen, welche durch Unterlistenverbindungen und Listenverbindungen miteinander verbunden sind und/oder ähnliche Bezeichnungen tragen, verwirren, ist denkbar. Die Gefahr geht jedoch nicht so sehr von den großen Parteien aus, die ihren Listen neben dem Namen und dem Kürzel der Partei Zusätze wie «Männer/Frauen» oder «Ost/West» beifügen, als von Gruppierungen, deren Name wenig bekannt ist und häufige Bestandteile wie «frei», «demokratisch» oder «ökologisch» enthält. Einschränkungen des Rechts dieser Gruppierungen, an den Nationalratswahlen teilzunehmen, sind jedoch wegen des Gleichheitsgebots, des Diskriminierungsverbots und der langen Tradition in Bund und Kantonen, auch Einzelpersonen und ad-hoc-Komitees zu den Wahlen zuzulassen, undenkbar.[41] Angesichts dessen, dass Listenverbindungen für kantonale und kommunale Wahlen nicht in allen Kantonen zugelassen sind, fragt es sich hingegen, ob die Wahlberechtigten ausreichend über die Wirkungen der Listenverbindungen und Unterlistenverbindungen informiert sind. Unterliegen sie diesbezüglich irrigen Vorstellungen, ist nicht ausgeschlossen, dass sie insbesondere die Auswirkungen des Panaschierens nicht richtig einschätzen.

Der Bundesrat ging davon aus, dass der Verzicht auf das Unterschriftenquorum die Parteien dazu animiert, mehrere Wahlvorschläge zu präsentieren.[42] Die Unterzeichnungsquoren waren mit der BPR-Revision vom 18. März 1994 von 50 auf 100-400 Unterschriften angehoben worden. Trotzdem nahmen an den Nationalratswahlen von 1999 in verschiedenen Kantonen mehrere Listen für Stadt und Land respektive Ost und West, für Männer und Frauen und eigenständige Listen der Jungpartei oder von Senioren teil.[43] Auch 2003 traten in vielen Kantonen mehrere zu einer größeren Partei gehörende Listen, insbesondere von Jungen und Alten, Frauen und Männern, von Vertretern der Migration, der Gewerkschaften oder unterschiedlicher Regionen zur Wahl an.[44] Viele Parteien beschränkten sich nicht auf eine einzige Liste, obwohl sehr viele von ihnen registriert sind und die Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 3 lit. c BPR erfüllen. Die Befreiung vom Unterschriftenquorum scheint für sie nicht attraktiv genug.

[39] BBl 2001, S. 6413. Dass der Listenzersplitterung entgegen gewirkt und die Überschaubarkeit bei den Nationalratswahlen verbessert werden solle, wurde einzig von der Kommissionssprecherin im Nationalrat erwähnt: Amtl. Bull. NR 2002, S. 332: Nationalrätin Lalive d'Epinay.

[40] BGE 129 II 305 ff. Erw. 2.3 S. 311.

[41] Siehe Fn und 52.

[42] BBl 2001, S. 6413.

[43] Übersicht über die in den Kantonen AG, BE, GE, VD und ZH angetretenen Listen: Rudolf Burger, Konzepte zur Analyse der Panaschierstatistik. Eine Studie mit den Daten der Nationalratswahlen 1999, Neuchâtel 2001.

[44] Werner Seitz, Nationalratswahlen 2003. Der Wandel der Parteienlandschaft seit 1971, Neuchâtel 2003, S. 84-90.

4.1.3 Verfassungsrechtliche Würdigung

Die in Art. 24 Abs. 3 lit. b BPR vorgenommene Unterscheidung zwischen registrierten Parteien mit einem und ebensolchen mit zwei oder mehr Wahlvorschlägen verstößt weder gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit noch stellt sie Willkür in der Rechtsetzung dar. Die Ungleichbehandlung knüpft an einem einfach feststellbaren, von den Parteien selbst gewählten Handeln an. Für sie lassen sich sachliche und vernünftige Gründe finden. Dennoch ist sie wenig sinnvoll und nur schwer mit der bis jetzt geübten Offenheit gegenüber allen an den Nationalratswahlen teilnehmenden Einzelpersonen, Gruppierungen und Parteien zu vereinbaren.

Art. 137 BV kann nicht als Grundlage für die Unterscheidung aufgrund der Anzahl eingereichter Wahllisten respektive für die Gewährung administrativer Erleichterungen an einen ausgewählten Kreis von politischen Gruppierungen beigezogen werden. Art. 137 BV äußert sich nämlich weder zum Wahlsystem noch zu den Gruppierungen, die aktiv an den Wahlen und Abstimmungen teilnehmen noch zu den Stimm- und Wahlberechtigten. Die neue Verfassungsbestimmung über die politischen Parteien erwähnt die Mitwirkung der Parteien an der Meinungs- und Willensbildung, ohne auf ihre Rolle bei den Nationalratswahlen und auf ihr Verhältnis untereinander und zu anderen Gruppierungen einzugehen. Art. 137 BV findet sich denn auch in den allgemeinen Bestimmungen des 4. Titels «Volk und Stände» und nicht im 5. Titel, in dem die Wahl der Bundesversammlung geregelt wird. Als Grundlage für Änderungen im Wahlsystem und als Rechtfertigung für Abweichungen zu der bis jetzt geübten Praxis der politischen Rechte Art. 137 BV zu bemühen, ist auch deshalb unzulässig, weil Art. 34 BV[45] an die vom Bundesgericht als ungeschriebenes Verfassungsrecht des Bundes anerkannte Wahl- und Abstimmungsfreiheit anknüpft und damit ein Grundrecht besonderer Natur geschaffen hat,[46] ohne die bisherige Ordnung der politischen Rechte zu ändern und die gewährleisteten Rechte zu schmälern.

Wenn der Gesetzgeber gegen die Listenflut vorgehen möchte, sollte er die Regelung der Listenverbindungen überprüfen.[47] Mehrere Listen einzureichen (große Parteien) respektive eine eigenständige Liste zusammenzustellen (kleinere Parteien und Gruppierungen), ist deshalb so attraktiv, weil Listenverbindungen gemäß Art. 31 und 42 BPR zulässig sind.[48]

4.2 Weitere Verwendungsmöglichkeiten?

Das Bundesgericht führte aus:[49] «Dem Gesetzgeber steht es jedoch frei, an die Registrierung für die Parteien künftig weitere Rechtsfolgen zu knüpfen, welche mit den Wahlen nicht in Zusammenhang zu stehen brauchen. Das Register bildet die Grundlage für eine Parteienregelung ganz allgemein.» Es machte diese Aussage im Zusammenhang mit dem gegen die Verfügung der Bundeskanzlei zulässigen Rechtsmittel. Unzulässig wäre es, aus diesen Ausführungen den Schluss zu ziehen, der Bund könne beliebige Rechtsfolgen auf die Registrierung stützen. Bis heute sind denn auch keine weiteren Vorschläge für den Einsatz des Parteienregisters unterbreitet worden. Dass die Registrierung eine «unabdingbare Voraussetzung für jede Art einer Parteienregelung» bildet – wie der Bundesrat behauptete[50] – darf wegen der unklaren Tragweite von Art. 137 BV bezweifelt werden.

[45] «Art. 34 BV: Politische Rechte: Abs. 1 Die politischen Rechte sind gewährleistet. Abs. 2 Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.»

[46] Gerold Steinmann, (siehe Fn 36), S. 482.

[47] Zur Entstehungsgeschichte der Listenverbindungen: Benno Schmid, Die Listenverbindung im schweizerischen Proportionalwahlrecht, Aarau 1961, S. 71 ff.

[48] Interessant könnten die Erfahrungen der Kantone ZH und FR sein, wo seit kurzem § 93 Gesetz vom 1. September 2003 über die politischen Rechte (LS 161) und Art. 66 Gesetz vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte (PRG, SGF 115.1) Listenverbindungen verbieten. Zu den Vor- und Nachteilen von Listenverbindungen im Kanton FR: ZBl 103 (2002), S. 537 ff. Erw. 3 S. 540 ff.

[49] BGE 129 II 305 Erw. 1.1 S. 307. Ähnlich Nationalrat Gross (Amtl. Bull. NR 2002, S. 335), der meinte, auf dem Register könnten «Dinge» aufgebaut werden, «die der Demokratie förderlich sind und die heute erst zur Diskussion stehen.»

[50] BBl 2001, S. 6420.

In der parlamentarischen Beratung des Verfassungsentwurfs war das Verhältnis der politischen Parteien zu anderen politischen Organisationen angesprochen worden. Ständerat Schmid schien sich für eine Gleichstellung der politischen Parteien mit anderen Gruppierungen auszusprechen, während Berichterstatter Ständerat Frick und Bundesrat Koller die besondere Bedeutung der politischen Partei hervorhoben, ohne sich dazu zu äußern, ob aus der Nicht-Erwähnung anderer Gruppierungen eine Privilegierung der politischen Parteien abgeleitet werden könnte.[51] Da dieser Fragenkomplex nicht ausführlich thematisiert wurde und mehrmals versichert wurde, es seien bezüglich der politischen Parteien keine Änderungen beabsichtigt, lassen sich aus diesen drei Voten im Ständerat keine Aussagen ableiten. Dass allein die Erwähnung (der politischen Parteien) respektive die Nicht-Erwähnung (anderer politischer Gruppierungen) in Art. 137 BV eine Privilegierung der ersteren bedeutet, ist zweifelhaft.

In der Literatur werden unterschiedliche Ansichten vertreten. Mit der Erwähnung der politischen Parteien in Art. 137 und 147 BV werde die Funktion der Parteien angesprochen und die demokratische Meinungs- und Willensbildung außerhalb der Verfassungsorgane erwähnt.[52] Diese beiden Artikel seien jedoch wenig aussagekräftig, wurde mehrfach konstatiert.[53] Gerade weil nicht nur die politischen Parteien an der Willensbildung teilnehmen, sondern seit jeher auch andere Gruppierungen Wahlvorschläge einreichen, kritisiert BALMELLI die in Art. 137 BV zum Ausdruck kommende Privilegierung der politischen Parteien.[54] Dabei räumt er ein, dass sich der immer wieder geäußerte Wunsch nach Privilegierung der Parteien weniger aus dem Verfassungstext ergibt als aus vereinzelten Äusserungen im Parlament. BALMELLI bemängelt denn auch, dass die angeblich beabsichtigte privilegierte Rolle der Parteien nicht näher umschrieben und die politischen Parteien nicht definiert werden.[55] SCHMID/SCHOTT behaupten, dass die Verfassung den Parteien einen erhöhten Rang zuweise, indem ihre wesentlichen Aufgaben ausdrücklich anerkannt würden.[56] Welche Konsequenzen eine solche besondere Stellung haben könnte, führen sie jedoch nicht aus.[57] AUBERT betont, dass wegen der Rechtsgleichheit andere Organisationen, welche – und sei es auch nur gelegentlich – dieselben Funktionen ausüben wie die politischen Parteien, entsprechend zu behandeln seien.[58] So müssten seiner Meinung nach zum Beispiel auch kurzlebige Gruppierungen, die an den Nationalratswahlen teilnehmen, entschädigt werden, wenn dies für politische Parteien so im Gesetz vorgesehen würde.[59]

---

[51] Amtl. Bull. StR 1998, S. 273.

[52] René Rhinow, Die Bundesverfassung 2000. Eine Einführung, Basel/Genève/München 2000, S. 37 f.; ähnlich Gerhard Schmid und Markus Schott, Art. 137 BV, in: Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar, Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Lachen und Zürich 2002, Rz. 12; kritisch gegenüber Art. 137 BV, weil dieser den politischen Parteien eine privilegierte Rolle zukommen lasse: Tiziano Balmelli, Le financement des partis politiques et des campagnes électorales. Entre exigences démocratiques et corruption, Fribourg 2001, S. 310 Fn 1176.

[53] Walter Haller und Alfred Klöz, Allgemeines Staatsrecht, 3. Auflage, Basel/Genève/München 2004, S. 345; Gerhard Schmid und Markus Schott, (siehe Fn 52) Rz. 14 halten Art. 137 BV für rein deklaratorisch. Ulrich Stelkens, Die politische Partei – Eine Institution des Zivilrechts?, in: Demokratie und Freiheit. 39. Tagung der Wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fachrichtung „Öffentliches Recht", Zürich 1999, Bertischi et alii (Hrsg.), Stuttgart etc. 1999, S. 121 meint, den politischen Parteien sei ein «verfassungsrechtlicher Orden» verliehen worden, der an ihrer Rechtsstellung nichts ändere.

[54] Tiziano Balmelli, (siehe Fn 52), S. 310 Fn 1176.

[55] Tiziano Balmelli, (siehe Fn 52), S. 310.

[56] Gerhard Schmid und Markus Schott, (siehe Fn 52) Rz. 13.

[57] Gerhard Schmid und Markus Schott, (siehe Fn 52) Rz. 14 möchten Art. 137 BV «nicht ohne weiteres» heranziehen für eine weitergehende Normierung und direkte Finanzierung der Parteien durch den Bund.

[58] Jean-François Aubert, Art. 137 Partis politiques, in: Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération siusse du 18 avril 1999, Aubert/Mahon (Hrsg.), Zürich 2003, Rz. 9. So bereits BBl 1989 I 185 für das Verhältnis zwischen Parteien und Wählervereinigungen. Gl.M. bezüglich Beiträgen an die Kosten von Abstimmungskämpfen: René Schwab, Wahlkampf und Verfassung. Schweizerisches und italienisches Verfassungsrecht im Vergleich, Zürich 2001, S. 120.

[59] Jean-François Aubert, (siehe Fn 58) Rz. 9. Ähnlich René Rhinow, (siehe Fn 25) Rz. 1932, der insbesondere zur Respektierung der Chancengleichheit zwischen großen und kleinen, alten und neuen Gruppierungen aufruft.

Ob Art. 137 BV als Grundlage für eine direkte Finanzierung der politischen Parteien dienen könnte, kann offen bleiben. Sicher ist, dass die Ausschüttung von Unterstützungsleistungen nicht an die Registrierung im Parteienregister anknüpfen dürfte. Angesichts der in Kapitel 4.2.1 kritisierten Anforderungen an Gruppierungen in kleinen Kantonen und an Gruppierungen, die nur in einem oder zwei Kantonen Fuss fassen wollen, würde der Grundsatz der Chancengleichheit verletzt.

5. Fazit

- Die Voraussetzungen für die Eintragung im Parteienregister sind für die hauptsächlich in einem kleinen Kanton aktiven Parteien zu hoch angesetzt.
- Den Parteien, welche die in Art. 76a Abs. 1 und 2 und in Art. 24 Abs. 3 lit. b und c BPR genannten Voraussetzungen erfüllen, könnte auch ohne Registrierung das Unterschriften quorum erlassen werden, sofern sie die geforderten Daten rechtzeitig an eine bestimmte Behörde übermitteln.
- Die Verwendung des Parteienregisters im Kampf gegen die Listenzersplitterung ist fragwürdig.
- Das Parteienregister veröffentlicht keine Daten, die nicht direkt auf den Homepages der Parteien sowie des Nationalrats beschafft werden könnten.
- Das Parteienregister gibt keinen vollständigen Überblick über die auf Bundesebene aktiven Parteien, die über eine gewisse Kontinuität und Stärke verfügen.
- Solange die Registrierung freiwillig ist, ist nicht ausgeschlossen, dass auch nicht registrierte politische Organisationen die Voraus setzungen für die Aufnahme ins Parteienregister erfüllen und/oder gestützt auf politik wissenschaftliche Definitionen als politische Partei qualifiziert werden können.
- Als politische Partei können sich auch Grup pierungen bezeichnen, die der Definition von Art. 2 VO nicht genügen. Die Eintragung im Parteienregister verschafft den eingetragenen Parteien keinen geschützten Titel.

Anhang

Die erwähnten politischen Parteien

ADG	Alliance de Gauche; www.adg-ge.org
CSP	Christlich-soziale Partei; www.csp-pcs.ch
CVP	Christlich demokratische Volkspartei; www.cvp.ch
EDU	Eidgenössisch-Demokratische Union; www.edu-udf.ch
EVP	Evangelische Volkspartei; www.evppev.ch
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei; www.fdp.ch
Freies Forum CH	Freies Forum Schweiz; www.freiesforum.ch
GPS	Grüne Partei; www.gruene.ch
LdU	Landesring der Unabhängigen; 1999 auf nationaler Ebene aufgelöst
Lega	Lega dei Ticinesi; www.legadeiticinesi.ch
LPS	Liberale Partei; www.liberal.ch
PdAS	Partei der Arbeit; www.pda.ch
SD	Schweizer Demokraten; www.schweizer-demokraten.ch
SGA	Sozialistisch Grüne Alternative Zug; www.sga-zug.ch
SPS	Sozialdemokratische Partei; www.sp-ps.ch
SVP	Schweizerische Volkspartei; www.svp.ch

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Amtl. Bull. (NR oder StR)	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung; www.parlament.ch/ab/frameset/d/index-99-03.htm oder via www.parlament.ch, «Amtliches Bulletin. Die Wortprotokolle»
Art.	Artikel
BBl	Bundesblatt; www.admin.ch/ch/d/ff/index.html
BGE	in der amtlichen Sammlung publizierter Bundesgerichtsentscheid; www.bger.ch, «Leitentscheide (BGE)»
Diss.	Dissertation
etc.	et cetera (und so weiter)
Erw.	Erwägung
f./ff.	folgende Seite/folgende Seiten
Fn	Fussnote
gl.M.	gleicher Meinung
Hrsg.	Herausgeber
lit.	litera
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer/Nummern
Rz.	Randziffer/Randziffern
S.	Seite/Seiten
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts; www.admin.ch/ch/d/sr/html
StR	Ständerat
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

Die politischen Parteien im Staatsrecht des Deutschen Kaiserreiches

Dr. Foroud Shirvani, München*

I. Einleitung

Die Stellung und Aufgabe der Parteien im Verfassungssystem des Deutschen Reiches stellte in der staatsrechtlichen Literatur der damaligen Epoche keineswegs ein großes Thema dar. Betrachtet man die Standardwerke jener Zeit, etwa die Schriften von *Laband*, *Meyer-Anschütz*, *Haenel* oder *Schulze*[1], dann wird man erkennen, dass die Parteien aus der Sicht der Staatsrechtsdogmatik keine besondere Bedeutung hatten. Diese Gegebenheit ist nur zum Teil darauf zurückzuführen, dass die Parteien expressis verbis in der Reichsverfassung und in den staatsrechtlichen Gesetzestexten nicht erwähnt wurden. Die fehlende Berücksichtigung der Parteien ist vor allem auch eine Folge der damals dominierenden staatsphilosophischen und -theoretischen Konzepte, die die Autorität und Funktionsfähigkeit des Staatsapparats vor dysfunktionalen, parteipolitischen und dem gesellschaftlichen Bereich zuzuordnenden Auseinandersetzungen schützen wollten. Die Staatsrechtswissenschaft hatte sich hierbei von der verfassungspolitischen Praxis entfernt[2], da die Parteien seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts im Deutschen Reich (1871) infolge der Ausdehnung ihrer Mitgliederbasis und Konsolidierung ihrer Organisationsstruktur an gesellschaftlicher Relevanz hinzugewonnen hatten und seit der Etablierung des Repräsentativsystems[3] als parlamentarische Akteure nicht mehr hinwegzudenken waren. Die Verfassung des Reiches war bei genauerer Analyse keine „parteilose Verfassung“[4]. Obwohl sich die Parteien nach der Architektur des monarchisch-konstitutionellen Systems nicht als die bedeutsamen politischen Kräfte, zu denen sie heute zählen, profilieren konnten, nahmen sie die parlamentarisch wichtige Funktion der Regierungskontrolle ernsthaft wahr. Zudem setzten das Verfassungs- sowie das einfache Recht die Existenz der Parteien voraus und hatten einige normative Barrieren aufgestellt, die eine freie, dem Prinzip der politischen Egalität entsprechende Entwicklung der Parteien hemmten. Dies wirkte sich auch auf die nachfolgende Epoche der Parteiengeschichte negativ aus.

II. Der Antiparteienaffekt als ideologisches Paradigma im 19. Jahrhundert

Die staatsrechtliche Stellung der Parteien im vorvergangenen Jahrhundert ist insbesondere vor dem Hintergrund der vielfach verbreiteten parteienkritischen Einstellung in der damaligen politischen und wissenschaftlichen Elite zu erörtern. Das Unbehagen, das man gegenüber Parteien und Fraktionen verspürte, die Ablehnung des „Parteigezänks“ und die Furcht vor revolutio-

* Der Autor ist wissenschaftlicher Assistent bei Prof. Dr. dres. h. c. Hans-Jürgen Papier an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

[1] Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Bd. 1, 5. Aufl. 1911 (Neudruck 1964); Meyer/Anschütz, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, 8. Aufl. 2005; Haenel, Deutsches Staatsrecht, 1892; Schulze, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes, 1./2. Buch, 1881/1886; etwas anders verhält es sich mit manchen Werken aus dem Bereich der Allgemeinen Staatslehre, vgl. insbesondere Schmidt, Allgemeine Staatslehre, I. Bd., 1901, S. 243 ff.; Jellinek, Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl. 1913 (Nachdruck 1966), S. 113 ff., der allerdings konzediert, dass die Parteien „als solche nicht Gegenstand der Staatslehre selbst“ seien (S. 114). Vgl. zum Ganzen auch Stolleis, in: Kassimatis/Stolleis (Hrsg.), Verfassungsgeschichte und Staatsrechtslehre, 2001, S. 203 (205); Klein, in: Maunz/Dürig, GG, Stand d. Bearb.: Aug. 2005, Art. 21 Rn. 62, der von einer „quantité négligeable“ der Staatsrechtswissenschaft spricht.

[2] Vgl. auch Menger, Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit, 7. Aufl. 1990, Rn. 314.

[3] Hierfür waren abgesehen von der Entstehung des Norddeutschen Bundes (1866) die Reichsgründung (1870/71) und die Konstituierung des Reichstags ausschlaggebend.

[4] Vgl. Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. V, 2000, S. 397.

nären resp. subversiven Umtrieben bestimmter parteipolitischer Bewegungen waren wesentliche Determinanten, die das historisch-philosophische Denken und die politische Kultur in Deutschland vor und nach der Gründung des Kaiserreiches prägten. Auch wenn die Parteienkritik ihren Ursprung in verschiedenen geistesgeschichtlichen Konzeptionen hatte[5], war der Einfluss der *politischen Romantik* und der Hegelschen Staatsphilosophie in der Diskussion über die Existenzberechtigung und den Sinn von Parteien am nachhaltigsten[6]. In einer ständischen Staats- und Gesellschaftsordnung, in der die Grundprinzipien der Über- und Unterordnung, der religiös legitimierten dynastischen Herrschaft, der Autorität des Staates und der Einheit der staatlichen Willensrichtung zu gelten hatten, konnten sich die Parteien als autochthon-gesellschaftliche, häufig auf Veränderung drängende Kräfte nicht ohne Systembrüche einfügen[7]. Daher verwundert es nicht, dass *Hegel* in seinem dialektischen Ansatz den Staat als einen Organismus bewertete, in dem sich die Interessen der bürgerlichen Gesellschaft zu einer Einheit verbinden würden, während er die Partei als eine Vertreterin des „zufälligen Interesses" ansah, die die „Gewalt Weniger" repräsentiere und eigentlich neutralisiert werden sollte[8].

Diese Grundgedanken wurden später durch die Vertreter der *konservativen Staatstheorie* aufgegriffen und weiterentwickelt[9]. Die Verfechter dieser Theorie lehnten vor allem diejenigen Parteien strikt ab, die sich der Idee der individuellen Freiheit oder dem Prinzip der Volkssouveränität verpflichtet fühlten und die monarchische Staatsgewalt zurückdrängen wollten. Da die originäre Plattform für diese Parteien die Parlamente waren, wurden beide Einrichtungen häufig gleichzeitig kritisiert. So unterschied der konservative Rechtsphilosoph *Friedrich Julius Stahl* zwischen den Parteien der „Revolution", zu denen er die Liberalen, die Demokraten und die Sozialisten zählte, und den Parteien der „Legitimität", die den Prinzipien der absoluten, ständischen oder konstitutionellen Monarchie folgten[10], und sah die Besonderheit der monarchischen Regierungsform gegenüber dem parlamentarischen System darin, dass der König im ersten Fall nicht zu einem „willenlose(n) Werkzeug der parlamentarischen Majorität" degradiert wird[11]. Allerdings konnten sich auch die konservativen Kräfte den Veränderungen in der Parteienlandschaft in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts nicht verschließen. Trotz ihrer negativen Haltung zu den Parteien erkannten auch sie, dass das repräsentative System auf parteiförmige Einrichtungen nicht verzichten kann und gründeten zum Teil auch selbst Parteien. Die grundsätzliche Stoßrichtung in der Programmatik der konservativen Gruppierungen war aber klar: Sie wollten, wie die Freikonservative Partei 1867 in ihrem Programm formulierte, „das Vaterland stets über die Partei" setzen, die konstitutionelle Monarchie vorbehaltlos anerkennen und die Einheitlichkeit der Staatsgewalt gegen die Lehre der Gewaltenteilung verteidigen[12].

Der Antiparteienaffekt und die Bekämpfung der Parteien wiesen im Deutschen Kaiserreich *unterschiedliche Intensitätsstufen* auf. Die Denunzierung von Parteien wie dem Zentrum und der Sozialdemokratie als „Reichsfeinde" und die damit zusammenhängenden staatlichen Repressi-

[5] Vgl. hierzu den Überblick bei Scheer, Parteien kontra Bürger?, 1979, S. 163 ff.; Stöss, APuZ B 21/1990, 15 ff.; Pollmann, in: Birke/Brechtken (Hrsg.), Politikverdrossenheit. Der Parteienstaat in der historischen und gegenwärtigen Diskussion, 1995, S. 41 (42 ff.).

[6] Vgl. auch Faul, PVS 5 (1964), 60 (79).

[7] Vgl. hierzu Schieder, in: ders., Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, 3. Aufl. 1974, S. 110 (111 ff.); Stöss, in: ders. (Hrsg.), Parteien-Handbuch, Bd. I, 1983, S. 17 (76 ff.); Starke, Krise ohne Ende?, Parteiendemokratie vor neuen Herausforderungen, 1993, S. 19 ff.; Scheuner, DÖV 1958, 641.

[8] Vgl. Hegel, Grundlinien der Philosophie des Rechts, stw Bd. 7, 1986, §§ 258, 311.

[9] Vgl. auch Scheer (Fn. 5), S. 165 ff.; Stöss (Fn. 7), S. 17 (76 ff.); Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. II, 3. Aufl. 1988, S. 331 ff.; Pollmann (Fn. 5), S. 41 (43 f.).

[10] Stahl, Die gegenwärtigen Parteien in Staat und Kirche, 2. Aufl. 1868, S. 2 f.

[11] Vgl. Stahl (Fn. 10), S. 330.

[12] Vgl. das Wahlprogramm der Freikonservativen Partei vom 27.10.1867, abgedruckt in: Mommsen (Hrsg.), Deutsche Parteiprogramme, 3. Aufl. 1960, S. 54 ff.; s. weiter Tormin, Geschichte der deutschen Parteien seit 1848, 1966, S. 60 f.; Fenske, Deutsche Parteiengeschichte, 1994, S. 94 ff., 96 f.

onsmaßnahmen während des Kulturkampfs und der Sozialistenverfolgung können als eine der Ausprägungen jener Phänomene genannt werden[13]. Sehr oft wurden die Parteien aber auch als diejenigen Akteure hingestellt, die die von der Exekutive vorgeschlagenen, gemeinwohldienlichen Entscheidungen unnötigerweise blockierten. So war der preußische Justizminister *Max v. Beseler* (1841 – 1921) sicherlich kein Solist, wenn er sich darüber beklagte, dass man im Landtag von Preußen mit „ungeheurer Weitschweifigkeit" über die Vorlagen der Exekutive debattiere und Änderungen beantrage, die kaum zu substantiell sinnvollen Ergebnissen führten, und dabei konstatierte, dass er „dem ganzen Parteiwesen nichts Gutes nachsagen" könne[14]. Während die Parteien als „Vertreterinnen der Sonderinteressen einzelner Gesellschafts-klassen" charakterisiert wurden, konnte die Reichsleitung als die „Vertreterin der Staatsinteressen" fungieren[15]. An manchen dieser Entwicklungen waren die Parteien aber nicht gänzlich unbeteiligt. Nicht selten wurden die parlamentarischen Auseinandersetzungen durch ideologische Grundsatzkonflikte überschattet, ohne dass die Parteifraktionen bereit waren, einen sachbezogenen Kompromiss herbeizuführen. Der Hang zum Doktrinären und die zwischen einigen Parteien geführten Grabenkämpfe um die letztlich „richtige" Idee führten bisweilen dazu, dass die Suche nach pragmatischen Lösungen erschwert wurde[16]. Dies konnte in der Öffentlichkeit den Parteien und dem gesamten parlamentarischen Betrieb angelastet werden.

III. Die Konsolidierung der Parteiorganisation und der Aufstieg der Mitgliederparteien

Die ablehnende Haltung der Machteliten gegenüber den Parteien im Kaiserreich und die damit einhergehenden staatlichen Maßnahmen konnten aber kaum verhindern, dass Prozesse in Gang gesetzt wurden, die zu einer strukturellen Konsolidierung der Parteiformationen führten. Man wird sogar annehmen müssen, dass sie diese Entwicklungen zum Teil auch forcierten. Einer der wichtigsten dieser Prozesse betraf die sukzessive Transformation der älteren *Honoratiorenpartei* zum neuen Typ der *Mitglieder- und Apparatepartei*[17]. Betrachtet man die Geschichte der Parteien in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts, dann wird deutlich, dass die politischen Vereinigungen in ihrer Entstehungsphase weitgehend dem Erscheinungsbild der Honoratioren- oder „Rahmenpartei"[18] entsprachen, in der einflussreiche Persönlichkeiten aufgrund ihrer Reputation, Abstammung oder beruflichen Stellung in den Wahlkreisen als Kandidaten aufgestellt wurden und um die Gunst der Wähler konkurrierten. Das besondere Kennzeichen der Rahmenparteien bestand darin, dass sie von bestimmten sozialen Schichten – namentlich vom liberalen Besitz- und Bildungsbürgertum, vom Adel oder vom Klerus[19]– dominiert wurden und vorrangig die Kandidaten bei der Durchführung des Wahlkampfs unterstützten. Diese lose verbundenen lokalen Wahlkampfkomitees verzichteten weitgehend auf eine förmliche Parteimitgliedschaft, verfügten über keinen nennenswerten organisatorischen Unterbau und wurden durch das Eigenkapital der Honoratioren oder Spenden vermögender Mäzene finanziert[20]. Der Nukleus der Rahmenpartei lag im Parlament, in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts zunächst in den Landtagen, da die Abgeordneten sich dort

[13] Vgl. hierzu Bergsträsser, Geschichte der politischen Parteien in Deutschland, 11. Aufl. 1965, S. 126 ff., 138 ff.; Nipperdey, Deutsche Geschichte, 2. Bd., 3. Aufl. 1995, S. 355 ff., 364 ff.

[14] Vgl. Grosser, Vom monarchischen Konstitutionalismus zur parlamentarischen Demokratie, 1970, S. 11.

[15] Vgl. etwa Hintze, in: ders., Staat und Verfassung, 3. Aufl. 1970, S. 359 (381); Pikart, in: Böckenförde (Hrsg.), Moderne Verfassungsgeschichte (1815 – 1918), 1972, S. 258 (272 f.); Stöss (Fn. 5), 15 (16).

[16] Vgl. auch Funke, in: Haungs/Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, 1987, S. 41 (44); Nipperdey, in: Ritter (Hrsg.), Die deutschen Parteien vor 1918, 1973, S. 32 (33 ff.); Schieder (Fn. 7), S. 133 (140 f.); Lösche, Kleine Geschichte der deutschen Parteien, 2. Aufl. 1994, S. 24 f.

[17] Vgl. hierzu etwa Duverger, Die politischen Parteien, 1959, S. 81 ff.; Neumann, in: Ziebura (Hrsg.), Beiträge zur allgemeinen Parteienlehre, 1969, S. 215 (232 ff.); Schieder (Fn. 7), S. 133 (149 ff.); Schmid, Politische Parteien, Verfassung und Gesetz, 1981, S. 5 ff.

[18] Vgl. Duverger (Fn. 17), S. 82.

[19] Vgl. Schieder (Fn. 7), S. 133 (150).

[20] Vgl. Grabow, Abschied von der Massenpartei, 2000, S. 14; Stolleis (Fn.1), S. 203 (204).

in den Fraktionen zusammenfanden, die parlamentarische Tätigkeit koordinierten und bisweilen auch neue Parteien gründeten[21].

Während und nach der Gründung des Kaiserreiches wurden die Parteien aber vor größere Herausforderungen gestellt. Dies war dadurch bedingt, dass im Zuge der deutschen Einigung die Öffentlichkeit für die politischen Konfliktthemen im neu entstandenen Nationalstaat sensibilisiert und Politik nicht mehr als eine Angelegenheit einiger weniger Führungseliten begriffen wurde. Hinzu kamen die Umwälzungen, die auf die Prozesse der Industrialisierung und Urbanisierung zurückzuführen waren und soziale Verwerfungen in unterschiedlichen Bevölkerungskreisen und gesellschaftlichen Schichten, insbesondere in der Arbeiterschaft und bei den Landwirten, hervorriefen. Darüber hinaus gewann die Bevölkerung seit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts auf Reichsebene (Art. 20 RV[22]) an politischem Gewicht hinzu[23]. Wollten die Parteien, dass ihre Kandidaten bei den Wahlen reüssierten, dann mussten sie sich auf dem politischen Markt um ein sozial breites Wählerspektrum kümmern und die Interessen ihrer Klientel befriedigen[24]. Diese Aufgaben konnten in den schwach organisierten herkömmlichen Rahmenparteien nur suboptimal bewältigt werden. Erforderlich hierfür war vielmehr der Aufbau einer Mitgliederpartei, die einen intensiven Kontakt zur Parteibasis pflegte, den parteiinternen Apparat durchorganisierte, ihre Anhängerschaft ideologisch beeinflusste und für ihre Wählerschaft als eine politische und soziale Heimstätte fungierte[25]. Zudem mussten die Parteien sich stärker gesellschaftlich verankern, die Interessenrepräsentation professioneller gestalten und dafür die notwendigen institutionellen Voraussetzungen schaffen[26]. Dies erfolgte durch Gründung und – soweit rechtliche Hindernisse umgangen werden konnten[27] – Vernetzung von Parteiverbänden, durch Beschäftigung hauptamtlich tätiger Parteifunktionäre, Einrichtung ständiger Parteisekretariate und eine Ausweitung bzw. *Perpetuierung der Parteiaktivitäten* außerhalb der Parlamente[28].

Als Prototyp der aus diesen Prozessen hervorgehenden Parteiformationen werden landläufig die sozialistischen Arbeiterparteien genannt, obwohl von den beschriebenen Entwicklungen auch die bürgerlichen Parteien – freilich mit geringerem Tempo und niedrigerer Intensität – betroffen waren, wie das Beispiel der Nationalliberalen Partei zeigt[29]. Da aber die Arbeitervereinigungen in der Bismarck-Ära als subversive Zusammenschlüsse und politische Außenseiter behandelt wurden, entstanden vor allem in ihrem Bereich schlagfertige disziplinierte Organisationen, die sich aufgrund der gemeinsamen Ideologie als eine Solidargemeinschaft der abhängig Beschäftigten verstanden und als Agitationsverbände gegen die staatliche Autorität propagandistisch tätig wurden[30]. Ob diese parteiförmigen Gebilde von Anfang an den Charakter einer „demokratischen Massenpartei“[31] annahmen, ist allerdings zweifelhaft. So zeichnete sich der von *Ferdinand Lassalle* 1863 gegründete Allgemeine Deutsche Arbeiterverein durch eine „straffe Zentralisation“ und eine „diktatorische Ein-Mann-Spitze“ aus, wobei die Einflussmöglichkeiten der einfachen Mitglieder als beschränkt anzusehen waren[32]. Diese Organisationsstruktur war aber insoweit nachvollziehbar, als sie eine Reaktion auf die realpolitischen Zustände in

[21] Vgl. hierzu Ritter, Die deutschen Parteien 1830 – 1914, 1985, S. 14 ff.; Fenske (Fn. 12), S. 80 ff., 89 ff.; Tormin (Fn. 12), S. 46 ff.; Bergsträsser (Fn. 13), S. 86 ff.

[22] Gesetz betreffend die Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871 (RGBl. 1871, S. 63); s. Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 2, 3. Aufl. 1986, Nr. 261.

[23] Vgl. Nipperdey (Fn. 13), S. 497.

[24] Vgl. Lösche (Fn. 16), S. 43.

[25] Vgl. hierzu auch Grabow (Fn. 20), S. 15 ff.; Neumann (Fn. 17), S. 215 (233 f.); Schmid (Fn. 17), S. 5 f.

[26] Vgl. Nipperdey, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, 1961, S. 395.

[27] Zum landesrechtlichen Verbindungsverbot vgl. unten V.

[28] Vgl. auch Pikart (Fn. 15), S. 258 (265).

[29] Vgl. v. Kieseritzky, in: Kowe/Kocka/Winkler (Hrsg.), Parteien im Wandel. Vom Kaiserreich zur Weimarer Republik, 1999, S. 85 (88 f.); Fenske (Fn. 12), S. 114; Tormin (Fn. 12), S. 109 f.

[30] Vgl. Neumann (Fn. 17), S. 215 (234); Nipperdey (Fn. 26), S. 293; Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1972, S. 842 f.; Stolleis (Fn.1), S. 203 (205); Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. IV, Nachdruck der 2. Aufl. 1994, S. 24.

[31] Vgl. Huber (Fn. 30), S. 22 ff.

[32] Vgl. Nipperdey (Fn. 26), S. 296.

Preußen und im Deutschen Kaiserreich darstellte. Nur eine starke *Machtorganisation* war aus Sicht der Arbeiterführer in der Lage, dem damaligen *Machtstaat* Paroli zu bieten[33].

IV. Verfassungsrechtliche Standortbestimmung

1. Die Parteien und das formelle Verfassungsrecht

Das Verfassungsrecht des Deutschen Kaiserreiches scheint den beschriebenen parteispezifischen Entwicklungen *prima facie* keine Beachtung zu schenken. Eine Spezialvorschrift zu den Parteien oder Fraktionen sucht man in der Reichsverfassung genauso vergeblich wie in der Geschäftsordnung des Reichstags[34]. Die Gründe hierfür sind unterschiedlicher Natur. Sie liegen zunächst darin, dass die herrschende Auffassung in der konstitutionellen Staatstheorie auf den *Dualismus von Staat und Gesellschaft* besonderen Wert legte, den Staat als eine politische Handlungs- und Willenseinheit begriff, während sie die Gesellschaft als eine vom Staatskörper zu separierende Sphäre des Privaten definierte[35]. Daher konnten die der gesellschaftlichen Ebene zuzurechnenden Parteien allenfalls als eine politische, keineswegs als eine staatsrechtliche Institution behandelt werden, da sie keine „Glieder in dem Organismus des Staatskörpers", sondern „Vertreter der verschiedenen Strömungen des politischen Geistes" waren[36]. Die Parteien wurden damit – wenn überhaupt – als extrakonstitutionelle Erscheinungen hingenommen[37].

Im Übrigen sind die Ursachen für die fehlende Existenz der Parteien im formellen Verfassungsrecht primär in den *geschichtlichen und politischen Umständen* vor und während der Reichsgründung zu finden. Die Parteien befanden sich gegenüber den anderen politisch relevanten Kräften, wie der Beamtenschaft oder dem Militär, strukturell im Nachteil, da sie neue gesellschaftliche Phänomene des 19. Jahrhunderts darstellten, die sich ihren Platz im politischen System erst in der Auseinandersetzung mit den alteingesessenen Akteuren erstreiten mussten[38]. In diesem Kampf konnte die Krone die Bestrebungen der auf Reform drängenden Parteien mit Hilfe der Exekutive und des Beamtenapparats zurückdrängen. Da das Deutsche Reich als ein „Verfassungsbündnis der Fürsten"[39] entstanden war und als eine Schöpfung des preußischen Staates verstanden wurde, war es konsequent, dass die Parteien, die in der öffentlichen Meinung an der Reichsgründung keinen Anteil hatten[40], im Verfassungstext auch nicht berücksichtigt wurden.

2. Die Parteien und die Kompetenzen des Reichstags

Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die rechtliche und politische Position der Parteien insbesondere durch die Organisation und Struktur des jeweiligen Verfassungssystems determiniert wird. Deswegen waren die Parteien des Kaiserreiches nicht nur gesellschaftliche Vereinigungen, sondern auch *Beteiligte am Verfassungsleben* und Bestandteil des materiellen Verfassungsrechts[41]. Dadurch, dass die Entstehung von

[33] Vgl. Nipperdey (Fn. 26), S. 394.
[34] Vom 10. Februar 1876, s. Huber (Fn. 22), Nr. 272.
[35] Vgl. Gusy, Die Lehre vom Parteienstaat in der Weimarer Republik, 1993, S. 14; Rupp, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 31 Rn. 4 ff.; Klein (Fn. 1), Art. 21 Rn. 60; Grosser (Fn. 14), S. 13. Letztlich ging diese Unterscheidung auf die Hegelsche Trias von „Familie – Bürgerliche Gesellschaft – Staat" zurück, vgl. Hegel (Fn. 8), §§ 158 ff., 182 ff., 257 ff.; s. dazu Riedel, Bürgerliche Gesellschaft und Staat bei Hegel, 1970, S. 15 ff., 39 ff.; Shirvani, Das Kooperationsprinzip im deutschen und europäischen Umweltrecht, 2005, S. 46 ff.
[36] So Bluntschli, Charakter und Geist der politischen Parteien, 1869 (Neudruck 1970), S. 9.
[37] Vgl. Conze, in: Matthias/Morsey (Hrsg.), Das Ende der Parteien 1933, 1960, S. 1 (9). Diese Ansicht war bis in die Weimarer Zeit in der Staatsrechtslehre weit verbreitet, vgl. vor allem Triepel, Die Staatsverfassung und die politischen Parteien, 1928, S. 29 f.
[38] Vgl. auch Ritter (Fn. 21), S. 29.
[39] Vgl. Stern (Fn. 4), S. 346.
[40] Vgl. Grosser (Fn. 14), S. 13; Kaack, Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems, 1971, S. 33.
[41] Vgl. Huber (Fn. 30), S. 3 ff., 6, der von einer „bedenkliche(n) Inkongruenz des formellen und des materiellen

Parteien mit den Prinzipien der parlamentarischen Repräsentation, des allgemeinen Wahlrechts und des politischen Wettbewerbs eng verknüpft ist, waren Existenz und Aktivität der Parteien im Verfassungsrecht des Deutschen Reiches systemimmanent. Die Parteien hatten sich im Reichstag, der als ein nationales Repräsentationsorgan fungierte, in verschiedenen *Fraktionen* organisiert. Die Fraktionen hatten eine wichtige Funktion zur Aufrechterhaltung der Arbeitsfähigkeit des Parlaments, da sie den Geschäftsgang des Reichstags maßgeblich bestimmten, sich über Tagesordnung und die zu behandelnden Abstimmungen bzw. Anträge verständigten und über die Besetzung der Ausschüsse entschieden[42]. Die Parteien hatten durch die Fraktionen vor allem aber die Möglichkeit, bei der Ausübung der Befugnisse des Reichstags ihren politischen Einfluss geltend zu machen.

Von den in diesem Zusammenhang relevanten Kompetenzen des Reichstags sind das Recht der Gesetzgebung (Art. 5 RV) sowie das Gesetzesinitiativrecht (Art. 23 1. Alt. RV), das parlamentarische Budgetrecht (Art. 69 RV), das Recht zur Behandlung von Petitionen (Art. 23 2. Alt. RV) und das Interpellationsrecht, das in den §§ 32 ff. GO-RT näher geregelt wurde, anzusprechen[43]. Daneben war der Reichstag auch berechtigt, darüber Kenntnis zu erlangen, in welcher Weise die Reichsleitung ihre politischen sowie verwaltungsmäßigen Aufgaben wahrgenommen hat, womit eine entsprechende Berichtspflicht der Reichsleitung korrespondierte[44]. Dieses Recht war eine Folge der in Art. 17 S. 2 RV festgelegten Verantwortlichkeit des Reichskanzlers gegenüber dem Reichstag, was allerdings eine „lex imperfecta“ darstellte[45]. Da der Reichskanzler nicht vom Vertrauen des Reichstags abhängig war, konnte er auch *nicht* mit einem *Misstrauensvotum* gestürzt werden. Dem Parlament fehlte ebenfalls die *Kreationsfunktion*, weil es bei der Einsetzung der Exekutivspitze kein Mitspracherecht hatte (vgl. Art. 15 Abs. 1 RV)[46]. Ohnehin war der Reichsverfassung die Existenz eines Regierungskollegiums fremd, weil der Reichskanzler der einzige Reichsminister war. Gleichwohl hatte sich seit der Gründung der Reichsämter (ab 1870) eine Reichsleitung etabliert, die den parlamentarischen Betrieb genau beobachtete und mit dem Reichstag im Gesetzgebungsverfahren Verhandlungen aufnahm[47].

Auch wenn dem Reichstag und den dort agierenden Parteifraktionen nicht die gleichen Rechte wie den entsprechenden Organen in einem parlamentarischen Regierungssystem zustanden, wäre es zu kurz gegriffen, wenn man den Einfluss der Parteien auf die Staatspolitik als gering einschätzte[48]. Gerade der Reichstag hatte von Anfang an ein größeres Gewicht als der Bundesrat, der trotz der föderativen Verfassungskonstruktion die Stellung einer wirklich politischen Entscheidungsinstanz nicht gewinnen konnte[49]. Obgleich der Reichskanzler, jedenfalls in der Bismarck-Ära, als das eigentlich aktive Machtorgan im Verfassungsleben einzustufen war und die Initiativen zur Gesetzgebung primär von der Reichsleitung ausgingen, mussten sich Reichskanzler und Staatssekretäre im Gesetzgebungsverfahren mit den führenden Mitgliedern des Reichstags in Verbindung setzen und entsprechende Mehrheiten für die Gesetzesvorlagen organisieren[50]. Insbesondere bei den Haushaltsberatungen verstanden es die Parteifraktionen, Änderungswünsche anzumelden und mit der Reichsleitung gegebenenfalls in Auseinandersetzung zu treten. Das *parlamentarische Budgetrecht* erwies sich mithin als ein *effektives Instrument*, mit dem die Parteifraktionen den politischen Kampf gegen die Exekutive aufnahmen. Für den Reichskanzler war es folglich schwierig, auf Dauer gegen eine Mehrheit im Reichstag zu

Verfassungsrechts“ spricht; Tormin (Fn. 12), S. 71.

[42] Vgl. Huber, Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789, Bd. III, 3. Aufl. 1988, S. 885 f.

[43] Vgl. zu diesen Zuständigkeiten Laband (Fn. 1), S. 298 ff.; Meyer/Anschütz (Fn. 1), S. 680 ff.; Huber (Fn. 42), S. 879 ff., 902 ff.; Stern (Fn. 4), S. 372 ff.

[44] Vgl. Laband (Fn. 1), S. 304.

[45] Vgl. Schulze (Fn. 1), 2. Buch, S. 94; Meyer/Anschütz (Fn. 1), S. 798 ff., 806 f.; Laband (Fn. 1), S. 381 f.

[46] Vgl. Lösche (Fn. 16), S. 42; Kaack (Fn. 40), S. 34.

[47] Vgl. Frotscher/Pieroth, Verfassungsgeschichte, 5. Aufl. 2005, Rn. 399; Willoweit, Deutsche Verfassungsgeschichte, 5. Aufl. 2005, S. 399; Stern (Fn. 4), S. 376 f.

[48] So aber Schieder (Fn. 7), S. 133 (136).

[49] Vgl. Fenske (Fn. 12), S. 104; Willoweit (Fn. 47), S. 340.

[50] Vgl. Pikart (Fn. 15), S. 258 u. 267.

regieren[51]. Deswegen versuchte er entweder die temporäre Zusammenarbeit mit einer großen Fraktion oder mehreren Parteifraktionen herzustellen; dafür waren die Kooperation mit den Nationalliberalen bis 1879 und das konservativ-liberale Parteienkartell von 1887 bis 1890 exemplarisch[52]. Oder er regierte mit wechselnden Mehrheiten, was sich allerdings als eine mühsame Praxis erwies. Falls entsprechende Mehrheiten für wichtige Gesetzesvorhaben partout nicht zu gewinnen waren, konnte der Reichstag nach Art. 24 S. 2 RV durch Beschluss des Bundesrats mit Zustimmung des Kaisers aufgelöst werden. Dies geschah u.a. wegen des Streits um das Sozialistengesetz (1878) sowie in der Auseinandersetzung um den Heeresetat (1887/1893)[53].

3. Der Antagonismus zwischen Parteien und Reichsleitung

Die Tatsache, dass es befristete, mitunter auch nur auf bestimmte Gesetzgebungsprojekte bezogene Kooperationen gab, darf aber nicht dahingehend interpretiert werden, dass es im Deutschen Kaiserreich *echte Regierungsparteien* gegeben hätte, selbst wenn der einen oder anderen Partei eine solche Funktion realpolitisch zugeschrieben wurde. Abgesehen von der verfassungsrechtlichen Grundkonstruktion (s. Art. 15 und 17 S. 2 RV) war die Beziehung zwischen dem Reichskanzler und den Parteien jedenfalls in der Bismarck-Ära als häufig belastet einzustufen[54]. Gegenüber parteipolitischen Vorhaben, die eine Parlamentarisierung des Regierungssystems eingeleitet hätten, reagierte *Bismarck* nämlich sehr allergisch. Zudem lag es ihm fern, sich an ein Parteiprogramm zu binden oder sich mit einer Partei öffentlich zu identifizieren[55]. Andererseits war auch bei den Parteien ein prinzipielles Misstrauen gegenüber der Reichsleitung zu konstatieren, da diese aus taktischen Gründen nicht davor zurückscheute, jene gegeneinander auszuspielen[56]. Die Distanz zur Exekutive wurde zusätzlich dadurch vergrößert, dass das Führungspersonal der Parteien keine Möglichkeit sah, auf absehbare Zeit selbst gouvernementale Verantwortung zu übernehmen[57]. Verfassungsrechtlich bildete Art. 9 S. 2 RV eine normative Barriere, da diese Vorschrift die *Inkompatibilität* einer Mitgliedschaft im Bundesrat und Reichstag, mithin die Unvereinbarkeit des Amtes eines Reichstagsabgeordneten und der Leitung eines Reichsamtes, festlegte. Daneben enthielt Art. 21 Abs. 2 RV die Vorgabe, dass ein Reichstagsabgeordneter, der ein besoldetes Reichsamt annimmt, welches mit einem höheren Rang oder Gehalt verbunden ist, seinen Sitz im Parlament verliert[58]. In der Praxis führte dies auf der einen Seite dazu, dass politische Parteien für diejenigen, die Leitungsfunktionen in der Bürokratie anstrebten, nicht attraktiv waren und auf der anderen Seite die Übernahme hoher Staats- oder Regierungsfunktionen für das parlamentarische Führungspersonal prinzipiell nicht in Betracht kam[59].

Diese Mechanismen hatten einige wichtige Konsequenzen: Zum einen konnte die auf die Staatsphilosophie der Aufklärung zurückzuführende Idee von „*checks and balances*“ zwischen Regierung und Parlament im Verfassungsrecht des Deutschen Reiches klarer als in einem parteiendemokratischen Regierungssystem ver-wirklicht werden. Während in der Konzeption des Grundgesetzes nicht der Gegensatz zwischen Parlament und Regierung ausschlaggebend ist, sondern derjenige zwischen Opposition und Regierung nebst den sie tragenden Parteien, konnte der Reichstag, weil er auf die Besetzung der Exekutivspitze keinen rechtlichen Einfluss hatte, zu einem Organ der *Regierungskontrolle* avancieren[60]. Zum anderen wurden das Parlament

[51] Vgl. Stern (Fn. 4), S. 374.
[52] Vgl. zum Parteienkartell Bergsträsser (Fn. 13), S. 149 f.; Kaack (Fn. 40), S. 56; Nipperdey (Fn. 13), S. 417.
[53] Vgl. Fenske (Fn. 12), S. 105.
[54] Vgl. Willoweit (Fn. 47), S. 340.
[55] Vgl. Willoweit (Fn. 47), S. 341.
[56] Vgl. Pikart (Fn. 15), S. 258 (264).
[57] Vgl. Rauh, Die Parlamentarisierung des Deutschen Reiches, 1977, S. 156; Schieder (Fn. 7), S. 133 (138).
[58] Vgl. auch Klein (Fn. 1), Art. 21 Rn. 56; Schönberger, HZ 272 (2001), 623 (649); Huber (Fn. 42), S. 895 f.
[59] Vgl. auch Ritter (Fn. 21), S. 30; Fenske (Fn. 12), S. 107; Schieder (Fn. 7), S. 133 (138).
[60] Vgl. auch P. M. Huber, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 47 Rn. 29; Grimm, in: Benda/Maihofer/Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungs-

und die Parteien, da sie primär von den Instrumentarien der Kritik und Blockade Gebrauch machen mussten, als Akteure negativer Hemmung, nicht als Kräfte positiver Gestaltung wahrgenommen. Nicht selten wurde gerade dadurch der Antiparteienaffekt in der Bevölkerung verstärkt[61].

V. Normative Restriktion und Diskriminierung

Während in der parteiendemokratischen Verfassungsordnung der Gegenwart die Prinzipien der *Parteienfreiheit* und *Parteiengleichheit* einen wichtigen Stellenwert haben, waren diese Grundsätze in den konstitutionellen Systemen des 19. Jahrhunderts nur unzulänglich ausgeprägt. Die einschlägigen Defizite waren zunächst im Bereich der *Vereinigungsfreiheit* zu verorten. Verfolgten die Vereinigungen lediglich wirtschaftliche, künstlerische, wissenschaftliche oder unpolitische Zwecke, wurden sie besonderen gesetzlichen Restriktionen nicht unterworfen[62]. Wenn der Vereinszweck aber auf politische Ziele gerichtet war, dann waren häufig regulative Vorbehalte statuiert. Beispielhaft für den Rechtszustand in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ist der „Bundesbeschluß über Maßregeln zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung und Ruhe im Deutschen Bunde, insbesondere das Vereinswesen betreffend“ vom 13. Juli 1854[63], der in § 3 die Befugnis der beteiligten Staatsregierungen bekräftigte, vorübergehende Beschränkungen und Verbote für politische Vereine zu erlassen, soweit Letztere ohnehin nicht durch Landesrecht untersagt waren oder einer obrigkeitlichen Genehmigung bedurften. In § 4 des Beschlusses wurde ein Verbindungsverbot für politische Vereine festgelegt. Nicht wesentlich anders war auch die Rechtslage in Preußen[64]. Art. 30 Abs. 1 der revidierten preußischen Verfassung von 1850[65] gewährleistete den Staatsangehörigen zwar die Vereinigungsfreiheit. Für politische Vereinigungen wurde der Gesetzgeber durch Art. 30 Abs. 3 der Verfassung aber ermächtigt, normative Einschränkungstatbestände zu formulieren[66].

Im Kaiserreich waren die rechtlichen Grundlagen für die Teilnahme der Parteien am politischen Leben längere Zeit zum Teil im *Reichs*- und zum Teil im *Landesrecht* zu finden. Kraft des hierbei einschlägigen Art. 4 Nr. 16 RV war dem Reich die Gesetzgebungskompetenz für das Vereinswesen übertragen worden. Bis zum Erlass des Reichsvereinsgesetzes im Jahr 1908[67] galt das partikulare Vereins- und Versammlungsrecht auf Landesebene aber prinzipiell weiter[68]. Da der Reichsgesetzgeber erkannt hatte, dass die Parteien zumindest als Wahlvorbereitungsorganisationen notwendige Einrichtungen eines Repräsentativsystems waren, wurde in § 17 des Reichswahlgesetzes den Wahlberechtigten das Recht eingeräumt, „zum Betrieb der den Reichstag betreffenden Wahlangelegenheiten Vereine zu bilden“[69]. Diese Wahlvereine figurierten faktisch als Hilfsorgane der Parteien und genossen das Privileg, in geschlossenen Räumen öffentliche Versammlungen zu veran-

rechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl. 1994, § 14 Rn. 66; Anschütz, Parlament und Regierung im Deutschen Reich, 1918, S. 4; Schönberger (Fn. 58), 623 (648 ff.); Herzog, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Parteienstaates, 1993, S. 10; Kaack (Fn. 40), S. 34.

[61] Vgl. auch Grosser (Fn. 14), S. 14 f.; Pollmann (Fn. 5), S. 41 (49).

[62] Vgl. Meyer/Anschütz (Fn. 1), S. 993.

[63] Huber (Fn. 22), Nr. 4.

[64] Vgl. auch Tillmann, Staat und Vereinigungsfreiheit im 19. Jahrhundert – Von der Paulskirche zum Reichsvereinsgesetz von 1908 –, 1976, S. 29 ff., 35 ff.; Ridder, in: AK-GG, Stand d. Bearb.: 2001, Art. 9 Abs. 2 Rn. 5; Huber (Fn. 42), S. 109 f.; Bauer, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. I, 2. Aufl. 2004, Art. 9 Rn. 5.

[65] Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 1, 3. Aufl. 1978, Nr. 194.

[66] Vgl. dazu den § 8 der Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts vom 11. März 1850 (Preußische Gesetz-Sammlung 1850, S. 277), Huber (Fn. 65), Nr. 197.; s. ferner Tillmann (Fn. 64), S. 37 ff.

[67] RGBl. 1908, S. 151, vgl. Huber (Hrsg.), Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. 3, 3. Aufl. 1990, Nr. 10.

[68] Vgl. auch Meyer/Anschütz (Fn. 1), S. 994.

[69] Das Reichswahlgesetz beruhte auf dem Wahlgesetz für den Reichstag des Norddeutschen Bundes vom 31. Mai 1869 (BGBl. 1869, S. 145) und wurde 1871 als Reichsgesetz übernommen, vgl. Huber (Fn. 22), Nr. 209.

stalten[70]. Die Parteien waren damit reichseinheitlich vor repressiven landesrechtlichen Maßnahmen im Kontext der Reichstagswahlen geschützt[71]. außerhalb von Wahlen mussten sie aber weiterhin mit strengen Kautelen, wie dem landesrechtlichen Verbindungsverbot, das ihr Organisationspotential einengte und Zusammenschlüsse von Ortsvereinen verhinderte, zurechtkommen[72]. Dieses Verbot wurde erst 1899 durch die „Lex Hohenlohe" beseitigt[73].

Die *Prinzipien des Wahlrechts* und die tatsächlichen Entwicklungen im Wahlsystem haben auch bei der Beantwortung der Frage, ob und inwieweit die Parteien des Kaiserreiches normativ gleich behandelt wurden, eine besondere Bedeutung. Wenn Art. 20 Abs. 1 RV für die Reichstagswahlen die Grundsätze der allgemeinen, direkten und geheimen Wahl verfassungskräftig garantierte, wurde damit auch im europäischen Vergleich ein relativ demokratisches und reformorientiertes Wahlrecht etabliert[74]. Vergleicht man die Rechtslage auf Reichsebene mit dem bis 1918 weiter geltenden preußischen Dreiklassenwahlrecht[75], dann wird deutlich, dass das Wahlrecht des Kaiserreiches in puncto Wahlgleichheit einen bemerkenswerten Fortschritt darstellte. Allerdings war der Grundsatz der Wahlgleichheit nur rudimentär verwirklicht und führte in der Folgezeit in dieser für die Parteien wichtigen Materie zu spürbaren Ungleichbehandlungen. Diese rührten daher, dass die *Gleichheit des Erfolgswertes* im Wahlsystem des Reiches nicht gewährleistet war[76]. Das absolute Mehrheitswahlrecht begünstigte nämlich – darin war das Kaiserreich anderen politischen Systemen mit einem solchen Wahlrecht ähnlich – vor allem die regionalen Schwerpunktparteien, wie das Zentrum oder die Konservativen, weil ihre Anhängerschaft auf bestimmte Gebieten[77] konzentriert war. Das hatte die Konsequenz, dass die Zahl der von diesen Parteien gewonnen Mandate regelmäßig höher war, als dies ihrem Stimmenanteil entsprochen hätte[78]. Gewichtiger waren aber die Verzerrungen, die aus den Bevölkerungsverschiebungen von Land zu Stadt und von Ost- nach Westdeutschland resultierten[79]. Nach § 5 Abs. 1 des Reichswahlgesetzes sollte ein Wahlkreis mit einer durchschnittlichen Zahl von 100000 Einwohnern durch einen Abgeordneten vertreten werden. Infolge der Wählerwanderung entsprachen aber immer weniger Wahlkreise diesem Richtwert, was sich zugunsten der ländlich-agrarischen Bevölkerung und zu Lasten der Ballungsgebiete in den Großstädten auswirkte[80]. Einen Neuzuschnitt der Wahlkreise lehnte die Reichsleitung indessen ab, da sie in den agrarischen Gebieten die Befürworter ihrer Politik lokalisierte. Vor allem die Sozialdemokratie, die ihre Wählerschaft in den städtischen Industriegebieten hatte, wurde durch diese Entwicklungen diskriminiert. Sie konnte die Ungleichbehandlung aber ihrerseits propagandistisch ausnutzen, um die Anhängerschaft zu mobilisieren und die Einführung der Verhältniswahl auf die politische Tagesordnung zu setzen[81].

VI. Die steigende Bedeutung der Parteien im Prozess der Parlamentarisierung

Die Abdankung *Bismarcks* 1890 verschob nicht die Grundkoordinaten des konstitutionell-monarchischen Systems des Kaiserreiches. Gleich-

[70] Vgl. Huber (Fn. 42), S. 867 f; allerdings blieben die landesrechtlichen Überwachungsbefugnisse von dieser Regelung unberührt, vgl. Art. 17 Abs. 2 ReichswahlG.

[71] Eine ähnliche Regelung war mitunter auch im Landesrecht für Wahlvereine zu finden, vgl. etwa § 21 Abs. 2 der preußischen Verordnung zum Vereinsrecht (Fn. 66); s. ferner Tillmann (Fn. 64), S. 111.

[72] Vgl. auch Frotscher/Pieroth (Fn. 47), Rn. 421.

[73] Gesetz betreffend das Vereinswesen vom 11. Dezember 1899 (RGBl. 1899, S. 699), vgl. Huber (Fn. 22), Nr. 351. Zu einer weiteren Einschränkung im Bereich des Vereinsrechts vgl. § 61 Abs. 2 BGB i.d.F. d. Bekanntmachung vom 18. August 1896 (RGBl. 1896, S. 195). Näheres dazu Gusy (Fn. 35), S. 16.

[74] Vgl. auch Nipperdey (Fn. 13), S. 497; Ritter (Fn. 21), S. 29.

[75] Vgl. Art. 71 der revidierten preußischen Verfassung (Fn. 65).

[76] Vgl. auch Frotscher/Pieroth (Fn. 47), Rn. 401 f.; Stern (Fn. 4), S. 373.

[77] Im Falle der Konservativen waren dies z.B. die preußischen und ostelbischen Gebiete.

[78] Vgl. Kaack (Fn. 40), S. 35 ff.; Huber (Fn. 42), S. 873 ff.

[79] Vgl. etwa Kaack (Fn. 40), S. 35; Ritter (Fn. 21), S. 42 f.; Lösche (Fn. 16), S. 43.

[80] Vgl. auch Tormin (Fn. 12), S. 72.

[81] Vgl. auch Ritter (Fn. 21), S. 34.

wohl konnte ein Bedeutungszuwachs zugunsten des Parlaments registriert werden, da die nachfolgenden Reichskanzler nicht in der Lage waren, das auf die Person *Bismarcks* zugeschnittene Amt in gleicher Weise machtpolitisch geschickt auszuüben[82]. Zudem veränderte sich der Regierungsstil, da die Reichsleitung eine pragmatischere Beziehung zu den Parteien pflegte und im Parlamentsbetrieb die Zusammenarbeit mit den kooperationswilligen Fraktionen intensivierte. Eine qualitative Veränderung erhielt das Verhältnis zwischen der Reichsleitung und den Parteien im sog. *Bülowblock*, der als eine *Parteienkoalition* nach den Reichstagswahlen 1907 vom damaligen Reichskanzler *Bernhard v. Bülow* ins Leben gerufen wurde. Der *Bülowblock* sollte nicht nur als ein Wahlbündnis, sondern auch als ein Parlamentsbündnis fungieren, um die Arbeit der Reichsleitung zu unterstützen[83]. Die Besonderheit an diesem Bündnis bestand darin, dass der Reichskanzler das verfassungsrechtlich notwendige Vertrauen des Kaisers (s. Art. 15 RV) und dasjenige der Parlamentsfraktionen suchte und darüber hinaus sein politisches Schicksal vom Fortbestand des Parteienblocks abhängig machte. Dies wurde dem Reichskanzler in der Affäre um das Daily-Telegraph-Interview aber zum Verhängnis, als der Parteienblock auseinander fiel und *v. Bülow*, dessen Verhältnis zum Kaiser zwischenzeitlich zerrüttet war, seinen Rücktritt einreichen musste[84]. Obwohl sich auf formell verfassungsrechtlicher Ebene nichts verändert hatte, waren Parlamentarisierungstendenzen in der Verfass-ungspraxis unverkennbar[85].

Da das Parlament und insbesondere die Fraktionen auf der staatlichen Ebene das Aktionszentrum der Parteien darstellten, mussten jene Einrichtungen als Machtressource verstanden und in der politischen Auseinandersetzung effektiv eingesetzt werden. Hierbei gewann das Institut der *Partei- und Fraktionsdisziplin* zunehmend an Gewicht. Nach Art. 29 RV waren die Abgeordneten Vertreter des gesamten Volkes und an Aufträge sowie Instruktionen nicht gebunden. Das darin enthaltene Prinzip des freien Mandats zählte zwar zum Kernbestand des parlamentarischen-repräsentativen Systems. Allerdings war dieser Grundsatz in der politischen Praxis des 19. Jahrhunderts modifiziert worden. So herrschte bereits in der Frankfurter Paulskirche, in der sich in den sog. „Clubs“ die ersten Fraktionen gebildet hatten, eine Abstimmungsdisziplin, die für die Abgeordneten innerfraktionelle Bindungen zeitigte[86]. Die Fraktionsdisziplin wurde stärker, nachdem sich die Honoratiorenparteien nach und nach in Apparateparteien verwandelt und in einigen Fraktionen die Berufsparlamentarier das Zepter in die Hand genommen hatten[87]. Gerade die Abgeordneten der Parteien, die durch die Reichsleitung bekämpft wurden, mussten auf parlamentarischer Ebene geschlossen auftreten, um dem politischen Gegner keine zusätzlichen Angriffsflächen zu bieten. Mitunter verursachte die straffe Führung der Fraktionen auch erhebliche innerparteiliche Spannungen. Beispiel hierfür ist ein Konflikt in der Freisinnigen Partei im Zusammenhang mit dem Heeresetat (1893), der zum Ausschluss einiger Abgeordneten führte, nachdem diese absprachewidrig dem Regierungsentwurf zugestimmt hatten[88]. Die Fraktionsdisziplin war allerdings unterschiedlich intensiv ausgeprägt. So galt in den konservativen Parteien, die ihren Honoratiorencharakter möglichst lange beibehalten wollten, kein Fraktionszwang, was zur Folge hatte, dass die Abgeordneten oft uneinheitlich abstimmten[89].

[82] Vgl. Tormin (Fn. 12), S. 97.

[83] Vgl. auch Bergsträsser (Fn. 13), S. 169 ff.; Nipperdey (Fn. 13), S. 729 ff.

[84] Vgl. Stern (Fn. 4), S. 453 ff.; Willoweit (Fn. 47), S. 350 f.; Nipperdey (Fn. 13), S. 731.

[85] Als ein weiterer Schritt in diese Richtung kann die Einführung des „informellen Misstrauensvotums“ in § 33a GO-RT im Jahr 1912 bewertet werden, vgl. dazu Huber (Fn. 42), S. 904 ff.; Rauh (Fn. 57), S. 186 ff.

[86] Zu den Disziplinarstatuten der Fraktionen in der Paulskirche vgl. Kramer, Fraktionsbindungen in den deutschen Volksvertretungen 1819 – 1849, 1968, S. 80 ff.

[87] Vgl. auch Huber (Fn. 42), S. 890 ff.; Stern (Fn. 4), S. 375 f.

[88] Vgl. Fenske (Fn. 12), S. 121.

[89] Vgl. Lösche (Fn. 16), S. 52.

VII. Schluss

Die Ausführungen über die Stellung der Parteien im Staatsrecht des Kaiserreiches haben gezeigt, dass nur eine differenzierte, die normativen und verfassungspolitischen Implikationen in gleicher Weise berücksichtigende Betrachtungsweise der Bedeutung der Thematik gerecht wird. Die Parteien waren einerseits systemimmanente Elemente einer verfassungsrechtlichen Ordnung, in der der Kaiser, die Exekutive und das Militär ein deutliches Übergewicht hatten[90]. Viele Spannungen und Konflikte zwischen den Parteien, die als ein Produkt des Parlamentarisierungs- und Demokratisierungsprozesses zu begreifen sind, und den demokratisch nicht legitimierten Organen waren damit vorprogrammiert. Andererseits konnten die Parteien ihre Scharnierfunktion zwischen Gesellschaft und Staat nicht adäquat ausüben, da ihnen der Zugang zum neuralgischen politischen Ämtersystem versperrt blieb, obwohl sie sich zu Mitgliederparteien verwandelten und ihre gesellschaftliche Basis erweiterten. Sie wurden durch die fehlenden exekutiven Mitspracherechte machtpolitisch „ausgehungert", da der Obrigkeitsstaat, von einem Antiparteienaffekt geleitet, sich als überparteiliches Gebilde definierte und den gesellschaftlichen Gruppierungen die gouvernementalen Entscheidungsinstanzen vorenthielt[91]. Dadurch konnten sie die für das Regierungsgeschäft notwendigen Fähigkeiten nicht erlernen, was sich als eine Erblast für das politische System in der Weimarer Republik erwies[92]. Im Übrigen waren die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Teilnahme der Parteien am politischen Leben uneinheitlich. Sie wurden in ihrer Funktion als politische Wahlvereine geschützt und konnten auf parlamentarischer Ebene agieren, auch wenn sie außerhalb des Reichstags durch die Exekutive bekämpft wurden. Indessen waren die Grundsätze der Parteienfreiheit – jedenfalls in den ersten Jahrzehnten des Kaiserreiches – und der Parteiengleichheit nur unzulänglich ausgeprägt.

Von einer „institutionelle(n) Garantie des freien Parteiwesens"[93] konnte demnach keine Rede sein.

[90] Vgl. Stern (Fn. 4), S. 358.

[91] Vgl. auch Nipperdey (Fn. 26), S. 393.

[92] Vgl. auch Stolleis (Fn. 1), S. 203 (207).

[93] So Huber (Fn. 30), S. 9.

Aufgespießt

Das Drei-Länder-Quorum, die Rechtsprechung und die begeisterte Literatur

Dr. Thilo Streit, LL.M. (Texas), Düsseldorf[*]

Wie bereits im MIP 2004/05[1] besprochen, hat sich das Bundesverfassungsgericht am 26.10.2004 zur sog. Drei-Länder-Klausel des § 18 IV 3 PartG geäußert[1]. Dank Verfassungswidrigkeitserklärung konnte die Klausel, die zum 1.1.2005 in Kraft treten sollte, keinerlei Wirkung entfalten.

Die Entscheidung wurde von der rechtswissenschaftlichen Literatur allgemein mit Begeisterung aufgenommen[2], ja, das Bundesverfassungsgericht zum „Hüter des Parteienwettbewerbs" stilisiert[3]. Kritisiert wurde am Urteil allenfalls, dass sein Aufbau z.T. etwas misslungen sei[4], bzw. dass das Gericht sich nicht weitergehend zu seiner Rolle bei der Kontrolle der Vorschriften zu den Parteifinanzen geäußert habe[5].

Diese rein formal und weniger inhaltlich vermittelte Kritik lässt jedoch verschiedene Zweifel – auch an der Rolle, die sich das Bundesverfassungsgericht in der Entscheidung zuschreibt – außer Acht. An das Urteil sind durchaus weitere Fragen zu stellen.

An zwei – m.E. deutlich entscheidungserheblichen – Detailfragestellungen tritt sowohl eine verfehlte Entscheidung im Detail, als auch ein verfehltes Selbstverständnis des Gerichts zu Tage. Selbst wenn man das Urteil und seine Zielrichtung begrüßt, sollte man sich die problematischen Punkte, die zur Entscheidung führten, vor Augen halten. Dabei soll zunächst auf die Frage der Zulässigkeit (1.) eingegangen, im weiteren der Umgang des Gerichts mit der Begründung des Gesetzgebers besprochen werden (2.). Dem folgt eine kurze, wertende Zusammenfassung (3.).

1. Antragsbefugnis ohne Beschwer?

Wie in der Besprechung von *Morlok*[6] zum Ausdruck kommt, bestanden durchaus Zweifel an der Antragsbefugnis der Antragsteller, da die Regel des § 18 IV 3 PartG bei den Antragstellern derzeit überhaupt nicht zum Tragen kommt. Die GRAUEN haben ebenso wie die ÖDP zumindest bis zur Europawahl 2009 keinerlei Auswirkungen zu befürchten: Beide hatten bei der letzten Europawahl das Quorum des § 18 IV 1 PartG überwunden und nehmen mithin bis zur nächsten Europawahl an der Teilfinanzierung der Parteien sowohl bezüglich des Wählerstimmenanteils nach § 18 III Nr. 1 PartG, als auch bezüglich des Zuwendungsanteils nach § 18 III Nr. 3 PartG teil. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Antragsbefugnis gegeben, wenn nicht von vornherein ausgeschlossen werden kann, dass der Antragsgegner Rechte des Antragstellers, die im Verhältnis zum Antragsgegner bestehen, durch die beanstandete Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet hat[7]. Eine mögliche Verletzung, also eine derzeit bestehende Beeinträchtigung, kommt vorliegend nicht in Betracht. Auch eine

[*] Der Verfasser ist Wiss. Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

[1] H. Merten, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, S. 95 ff.

[1] BVerfGE 111, 382 ff = BVerfG NVwZ 2004, 1473 ff. = BVerfG DVBl. 2005, 50 ff.

[2] Vgl. M. Morlok, NVwZ 2005, 157 ff., S. Jutzi, ZParl 2005, 375 ff.; J. Geerlings, VR 2005, 153 ff. S.a. H. H. v. Arnim, NJW 2005, 247 (251 Fn. 37). Kritisch hingegen Th. Streit, Entscheidung in eigener Sache, 2006, i.E., S. 206 ff.

[3] M. Morlok, NVwZ 2005, 157 (157).

[4] M. Morlok, NVwZ 2005, 157 (159).

[5] M. Morlok, NVwZ 2005, 157 (157).

[6] M. Morlok, NVwZ 2005, 157 (160).

[7] BVerfGE 94, 351 (362 f.); 99, 19 (28); 102, 224 (232); 104, 151 (196).

mögliche unmittelbare Gefährdung ist mehr als fragwürdig: Es ist durchaus nicht ausgemacht, dass den beiden Parteien nicht in den nächsten Bundestags- bzw. Europawahlen wieder das Überschreiten der 0,5 %-Hürde oder bei den Landtagswahlen der Drei-Länder-Klausel gelingt. Ein gewisses Maß an Gegenwärtigkeit der Beschwer und die nicht völlige Offenheit des Eintritts einer möglichen Rechtsverletzung sind dem Begriff der unmittelbaren Gefährdung jedenfalls zu entnehmen, wenn man schon nicht die gleichen Standards von Gegenwärtigkeit wie bei der Verfassungsbeschwerde anlegen will, was an sich angebracht wäre. Eine unmittelbare Gefährdung ist jedoch nur dann gegeben, wenn das Eintreten der Beschwer in absehbarer Zukunft mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit eintritt, nicht jedoch, wenn deren Eintritt überhaupt nicht feststeht. Jedenfalls hätte es hierfür einer ausführlichen Begründung des Gerichts bedurft- das Urteil lässt jedoch jedwede Ausführung vermissen.

Obgleich das Bundesverfassungsgericht jedwede Begründung für dieses außerachtlassen der Voraussetzungen der Art. 93 I Nr. 1 GG, § 64 I BVerfGG unterlässt, wird das Ergebnis in der Literatur als positiv angesehen: Das Bundesverfassungsgericht nehme seine Rolle als Hüter des Parteienwettbewerbs wahr[8]. Nun mag man dem Bundesverfassungsgericht diese Rolle gerne zugestehen – aber dann doch bitte im Rahmen der Gesetze bzw. mit ausreichender Begründung! Was das Bundesverfassungsgericht vorliegend tat, ist eine Selbstermächtigung – eine Entscheidung in eigener Sache[9] – des Bundesverfassungsgerichts, das seine gesetzlich festgeschriebenen Entscheidungsvoraussetzungen wenn schon nicht ignoriert[10], so doch unargumentiert annimmt. Darüber hinaus bestand für das Bundesverfassungsgericht keinerlei Not, jetzt so zu entscheiden – hätte es dieselbe Entscheidung doch auch bei einer Verfassungsbeschwerde einer betroffenen Partei gegen einen künftigen Festsetzungsakt des Bundestagspräsidenten, der den Zuwendungsanteil versagt, treffen können. Dem mag man entgegenhalten, dass die Entscheidung dann dieselbe gewesen wäre. Dies vermag jedoch nicht zu überzeugen – sonst könnte künftig das Bundesverfassungsgericht auch auf die Idee kommen, ohne Antrag nach Gutdünken zu Fragen der Parteienfinanzierung zu entscheiden, da es ja Hüter des Parteienwettbewerbs sei.

Bereits hier kommt mithin ein zweifelhaftes Verständnis des Bundesverfassungsgerichts seiner selbst zum Ausdruck, das mit dem Begriff *judicial activism* nur unzureichend beschrieben ist. Auch *judicial activism* sollte das Gericht gerade in Hinblick auf die Gewaltenteilung nicht von seiner Begründungspflicht entbinden.

2. Parteienprozess vor dem Bundesverfassungsgericht?

Wurde die überaus aktive Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in der Literatur wenigstens zum Teil erkannt und begrüßt, scheint den Stimmen der Literatur ein weiteres Problem des Urteils des Bundesverfassungsgericht völlig entgangen zu sein: Das Gericht geht schlicht nach dem jeweiligen Parteivorbringen vor, jedenfalls tut es das in Bezug auf die Argumentation des Bundestages.

So argumentiert es etwa, dass sich die im Verfahren vorgebrachte Begründung, der Gesetzgeber habe mit der Drei-Länder-Klausel beabsichtigt, ein Ungleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil zu verhindern, nicht in den Gesetzesmaterialien finde[11]. Das hört sich so an, als wolle das Bundesverfassungsgericht künftig den Gesetzgeber mit sonstigen, im Gesetzgebungsverfahren nicht genannten oder nicht bekannten Begründungen für ein Gesetz präkludieren. Das Bundesverfassungsgericht ist jedoch kein dem Beibringungsgrundsatz der ZPO unterworfenenes ordentliches Gericht –

[8] M. Morlok, NVwZ 2005, 157 (160).

[9] Also einer Entscheidungsform, die dem Bundestag stets vorgehalten wird und gar zur Verfassungswidrigkeit führen soll, vgl. W. Henke, in: Bonner Kommentar, Art. 21 (1991), Rn. 322. Zur parlamentarischen „Entscheidung in eigener Sache“ und den mangelnden rechtlichen Anknüpfungsmöglichkeiten an diese Th. Streit (Fn. 3), passim. S.a. bereits ders., MIP 11 (2003), 60 ff.

[10] Vgl. hierzu Th. Streit (Fn. 3), S. 208.

[11] BVerfGE 111, 382 (402 f.).

vielmehr hat in Verfahren vor ihm der Amtsermittlungsgrundsatz zu gelten. Das Gericht mag mithin zu Recht die Argumentation des Bundestags zur genannten Frage verworfen haben, dass sie sich nicht in den Gesetzesmaterialien findet, kann jedoch vom Gericht nicht stichhaltig vorgebracht werden – unter Geltung des Amtsermittlungsgrundsatzes ist es schlicht irrelevant.

Man mag dies dem Bundesverfassungsgericht im Einzelfall als Unachtsamkeit verzeihen – jedoch findet sich eine ähnliche Vorgehensweise noch bei einer weiteren Ausführung des Gerichts im selben Urteil.

Das als *erfrischend* bezeichnete empirische Widerlegen der Argumentation des Bundestages, die kleinen Parteien hätten in der Vergangenheit insbesondere in den Stadtstaaten versucht, an Wahlen mit Erfolg teilzunehmen[12], verstärkt den gewonnenen Eindruck. Insbesondere wirkt sich die unzureichende Begründung des Bundesverfassungsgerichts hier entscheidungserheblich aus. Wiederum stützt sich das Bundesverfassungsgericht auf eine von der Partei Bundestag gemachte Aussage – kleinere Parteien nähmen vornehmlich an Wahlen in Stadtstaaten teil, um dann missbräuchlich den Zuwendungsanteil bundesweit zu kassieren. Das Bundesverfassungsgericht widerlegt diese – konkrete – Aussage durchaus. Jedoch setzt es sich nicht mit der dann folgenden Frage auseinander, ob solcher Missbrauch unter der bestehenden Rechtslage möglich ist und der Gesetzgeber das Recht hat, solchem Missbrauch gesetzlich vorzubeugen, bevor er tatsächlich geschieht. Das Bundesverfassungsgericht lässt sich also auf die sich aufdrängende Frage, ob ein möglicher Missbrauch die Drei-Länder-Klausel rechtfertigt, gar nicht ein. Es prüft nicht, ob dieser mögliche Missbrauch ein valides Argument für eine Einschränkung der Chancengleichheit sein kann. Es prüft noch nicht einmal, ob ein solcher Missbrauch nicht möglich ist. Es setzt sich einzig mit der vorgebrachten Parteibegründung auseinander und verkennt den ihm aufgegebenen Amtsermittlungsgrundsatz.

Freilich – möglicherweise wäre das Bundesverfassungsgericht zu dem Ergebnis gekommen, dass auch ein solcher möglicher Missbrauch kein ausreichender Grund für die Drei-Länder-Klausel darstellt. Diese verfassungsrechtliche Argumentation fehlt jedoch, da sich das Gericht mit der lapidaren Feststellung begnügt, bisher habe es keinen solchen Missbrauch gegeben. Mit derselben Argumentation ließe sich auch die Verfassungswidrigkeit des Verbots der Vorbereitung eines Angriffskrieges aus § 80 StGB begründen – seit Gründung der Bundesrepublik habe es ja kein Deutscher versucht.

Wegen dieses Fehlverständnisses der eigenen Rolle des Gerichts fehlt der Entscheidung mithin eine echte Auseinandersetzung mit dem wohl wirkmächtigsten Argument des Gesetzgebers, dem möglichen Missbrauch der bestehenden Regelung durch Kleinstparteien.

Freilich, man könnte sich hier auch mit dem Argument des Bundesverfassungsgerichts, dass eine bundespolitische Bedeutung der Parteien für eine Teilnahme an der Parteienfinanzierung auch durch den Zuwendungsanteil nicht vonnöten sei[13], auseinandersetzen. Immerhin verbleibt den Kleinstparteien der durch das Änderungsgesetz wesentlich erhöhte Wählerstimmenanteil. Diesbezüglich ist die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts aber wenigstens nachvollziehbar und zu Ende gedacht.

3. Bewertung

Wie aufgezeigt, schreibt sich das Bundesverfassungsgericht in der besprochenen Entscheidung eine seltsame Rolle zu. Einerseits ermächtigt es sich unter Hintanstellung des gesetzlichen Verlangens nach einer gegenwärtigen Beschwer des Antragstellers zur Entscheidung, lässt es aber im weiteren an einer ordnungsgemäßen Auseinandersetzung mit möglichen Argumenten für den Gesetzgeber fehlen und beschränkt sich auf das Verhandeln eines Parteienprozesses, seinen gesetzlichen Amtsermittlungsgrundsatz zum Nachteil des Gesetzgebers vergessend. Dies spricht insgesamt von einem doch zurückgenommenen

[12] BVerfGE 111, 382, (399 ff.).

[13] BVerfGE 111, 382 (409 f.).

Respekt vor dem Verfassungsorgan Bundestag und einer gewissen Ablehnungshaltung gegenüber den in ihm vertretenen politischen Parteien. Dies gilt selbst dann, wenn man das Ergebnis der Entscheidung für rechtlich richtig hält – selbst dann sollte man vom Bundesverfassungsgericht erwarten, dass seine Entscheidungsgründe zu Ende gedacht und argumentiert sind. Es bleibt zu hoffen, dass das Bundesverfassungsgericht in Zukunft weniger der „Bundestagsparteienprüderie“[14] huldigt und dem Bundestag als demokratisch legitimiertem Verfassungsorgan etwas mehr Respekt zukommen lässt.

[14] In Anlehnung an W. Zeh, Die deutsche Parteienprüderie in neuen Kleidern, in: FS Rudolf Morsey zum 65. Geburtstag, 1992, S. 1009 ff.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Das **BVerfG** hatte sich mehrfach mit der vorzeitigen Auflösung des Bundestages auseinanderzusetzen. Zunächst[1] stellte es zu Recht fest, dass das Interesse politischer Parteien an einer längeren Vorbereitungszeit auf die nächsten Bundestagswahlen demjenigen von Abgeordneten, die ihren Abgeordnetenstatus behalten wollen, nicht gleichgelagert ist. Es lehnte daher den Antrag von AGFG, ÖDP und Familienpartei, den von den Abgeordneten *Schulz* und *Hoffmann* betriebenen Organstreitverfahren beizutreten, ab.

Familienpartei und ÖDP strengten darüber hinaus ein eigenständiges Organstreitverfahren an, welches vom **BVerfG**[2] jedoch mangels Antragsbefugnis verworfen wurde. Ziel der Parteien war es dabei, möglichst die zur Wahlteilnahme erforderlichen Unterschriftenlisten nicht einreichen zu müssen bzw. dafür mehr Zeit zu erhalten. Das Gericht führte jedoch aus, dass Art. 68 GG namentlich dem Interesse des Bundeskanzlers diene, jedoch keineswegs ein Recht der Parteien auf einen stabilen Bundestag beinhalte. Auch die Chancengleichheit der Parteien trage hier kein anderes Ergebnis: Rechtmäßige wie unrechtmäßige Auflösung des Bundestages führen hier zum gleichen Ergebnis, eben identischen von den Parteien einzuhaltenden Einreichungsfristen der Unterstützerunterschriften für die Wahlteilnahme. Daher könne es hierauf nicht ankommen. Den von den Parteien hilfsweise angebrachten Antrag gegen die jeweiligen Fristen im BWahlG bzw. die Notwendigkeit der Unterstützungsunterschriften selbst hielt das BVerfG für verfristet, da die entsprechende Formulierung bereits seit 7. Mai 1956 so im BWahlG enthalten war und seither keine Änderung erfuhr. Eine die Fristen des BWahlG verkürzende Verordnung habe darüber hinaus keinen weiteren belastenden Gehalt, weshalb auch gegen eine solche die Antragsbefugnis fehle. Auch wollte es dem Gesetzgeber keine besonderen Kontrollpflichten bei vorzeitiger Bundestagsauflösung aufgeben. Wegen der Verfristung sei jedenfalls nurmehr eine Inzidentkontrolle im Wahlprüfungsverfahren möglich. Letztlich folgte das Gericht damit seiner bisherigen Rechtsprechung, im Wahlverfahren selbst keinen Rechtsschutz zuzulassen[3].

Die Entscheidung in der Hauptsache[4] ist parteienrechtlich unergiebig. Auch die Concurring Opinion der Richterin *Lübbe-Wolff* und der Dissent des Richters *Jentsch* bringen keine weiteren parteienrechtlichen Erkenntnisse.

Das **VG Osnabrück**[5] musste sich mit einer Klage zweier Gemeinderäte auseinandersetzen, die die Nichtauflösung des Gemeinderates und ihrer Fraktion gegen die Gemeinde, deren Rat und die Kommunalaufsicht zu erstreiten begehrten – letztlich also mit einer Rechtsfrage, die der dem BVerfG[6] vorliegenden ähnelte. Hier hatten die Mitglieder des Gemeinderates bis auf deren zwei sowie eventuelle Nachrücker auf ihr Mandat verzichtet, um den Weg für Neuwahlen des Gemeinderates freizumachen. Ebenso wie das GG kennt die GONds kein Selbstauflösungsrecht des parlamentarischen Organs. Einzig bei Wegfall von mehr als der Hälfte der Gemeinderäte ist eine Neuwahl verpflichtend. Das Gericht sah die Verzichtserklärungen der Gemeinderäte hier als rechtsmissbräuchlich und somit unwirksam an. Das Gericht stellte mithin auf ein weitergehendes materielles Kriterium ab als das BVerfG und entsprach mithin eher der Ansicht des Verfassungsrichters *Jentsch*. Darauf stützte sich auch der Ausspruch der Ungültigkeit der Feststellungen der Wirksamkeit der Verzichtserklärungen und der Auflösung des Gemeinderats durch ebendiesen. Als unzulässig sah das Gericht je-

[1] Beschluss vom 08.08.2005, - 2 BvE 7/05 - , in: NJW 2005, 2685.
[2] Beschluss vom 23.08.2005, - 2 BvE 5/05 -, in: NJW 2005, 2682 ff.
[3] BVerfGE 34, 81 (94); 66, 232 (234); 74, 96 (101). Zur Auseiandersetzung über diese Rechtsprechung vgl. M. Morlok, in: Dreier, GG II, 2. Aufl. 2006, Art. 41 Rn. 12 m.w.N.
[4] BVerfG, Urteil vom 25.08.2005, - 2 BvE 4/05, 2 BvE 7/05.
[5] Urteil vom 30.08.2005, – 1 A 335/05 -.
[6] Beschluss vom 23.08.2005, - 2 BvE 5/05 -, in: NJW 2005, 2682.

doch die Klage gegen den entsprechenden Feststellungsakt der Kommunalaufsicht an – gegen diesen könnten sich nicht einzelne Ratsmitglieder bzw. Fraktionen, sondern allenfalls die Gemeinde selbst wenden.

Das **LG Berlin**[7] hatte sich mit der Rechtmäßigkeit des Ausschlusses des ehemaligen Bundestagsabgeordneten *Martin Hohmann* aus der CDU durch Landes- und Bundesschiedsgericht auseinanderzusetzen[8]. Dabei äußerte sich das Gericht zunächst zur Prüfungsdichte und bekannte sich dabei zur ständigen Rechtsprechung des BGH[9], aber auch der des BVerfG[10], wonach staatliche Gerichte im Rahmen von Auseinandersetzungen, die vor den Parteischiedsgerichten ausgetragen werden, auf Missbrauchs- und Evidenzkontrolle beschränkt sind. Andererseits prüfte das Gericht im weiteren doch recht intensiv, insbesondere auch im Bereich des Verhältnismäßigkeitsprinzips, so dass fraglich ist, inwiefern sich das Gericht tatsächlich an die selbstgesteckte Kontrolldichte hielt. Das LG stellte im weiteren klar, dass die ordnungsgemäße Zustellung einer parteischiedsgerichtlichen Entscheidung nicht durch den Vorstand der Partei, sondern das Schiedsgericht selbst zu erfolgen hat, wobei Originalunterschriften der Richter nicht erforderlich seien. Auch sei die Vollendung des 65. Lebensjahres kein Grund, ein Mitglied eines Parteischiedsgerichts zu disqualifizieren, nur weil das DRiG ein solches Ausscheiden vorsehe. Der Kernpunkt der Entscheidung lag in der Frage nach der Geltung des Grundsatzes *ne bis in idem* in parteiordnungsrechtlichen Fragen. Das LG hat hierbei zu Recht ausgeführt, dass dieser Grundsatz Gültigkeit beansprucht, im vorliegenden Fall jedoch durch eine dem Parteiausschluss vorgelagerte Rüge von Seiten des Parteivorstandes nicht beeinträchtigt werden konnte: Die Rüge war als Ordnungsmaßnahme in der Satzung nicht vorgesehen, mithin keine Ordnungsmaßnahme, sondern ein rein politisches Handeln des Parteivorstands. Das LG machte weiter deutlich, dass es für das Parteischiedsgericht – wie für ordentliche Gerichte nicht minder – nicht verpflichtend ist, alle von den Beteiligten vorgebrachten Gesichtspunkte zu bescheiden, dass das Parteischiedsgericht vielmehr Vorbringen, das für die zu treffende Entscheidung ohne Belang ist, nicht in seine Entscheidung mit aufnehmen muss. Ein besonders wichtiger Punkt in der Entscheidung des LG lag weiter darin, dass es verdeutlichte, dass Parteischiedsgerichte – im Gegensatz zu staatlichen Gerichten – mangels direkter Bindung an Art. 5 I 1 GG nicht verpflichtet sind, der Äußerung eines Parteimitgliedes gerade den Sinn zu unterstellen, der nicht zu einer Inkriminierung führt, wenn die Äußerung mehrdeutig ist. Vielmehr könne das Parteischiedsgericht hier auf das Verständnis Dritter abstellen, wobei es durchaus ausreicht, dass ein bestimmter Teil der in Bezug genommenen Dritten die Äußerung als ordnungs-, grundsätze- oder satzungswidrig wahrnimmt. Dass andere Dritte das gesprochenen Wort völlig anders und durchaus nicht so wie die Erstgenannten wahrnehmen, ist ohne Belang. Insbesondere ist demjenigen, der derartige Äußerungen tut, die Mehrdeutigkeit zuzurechnen. Das LG führte weiter aus, dass ein Schaden i.S.d. § 10 IV PartG vorliege, wenn es zu einer Schädigung des Ansehens der Partei komme. Das Parteischiedsgericht sei auch nicht gehindert, Sympathiebekundungen für denjenigen, der einem Ausschlussverfahren unterworfen wird, nicht als Unterstützung, sondern als Störung des Parteifriedens, veranlasst durch den Ersteren, zu werten. Beim Verschuldensmaßstab hielt das Gericht an der Rechtsprechung fest, dass bei Grundsatz- oder Ordnungsverstoß Fahrlässigkeit für den Ausschluss ausreicht[11].

Das **LG Berlin**[12] hatte sich in einem Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz mit der Frage auseinanderzusetzen, ob der Bundesvorstand der WASG den Berliner Landesvorstand absetzen und durch einen Beauftragten ersetzen kann, wenn dieser Landesvorstand gegen die Beschlusslage des Bundesparteitags und einer Urabstimmung auf Bundesebene bei einer Landtagswahl eine eigene Wahlliste bei den Wahlbe-

[7] Urteil vom 11.11.2005, - 28 O 585/04
[8] Vgl. schon S. Roßner, MIP 12 (2004/2005), S. 59 ff.
[9] Vgl. etwa BGH NJW 1994, 2610 ff.
[10] Vgl. BVerfG NJW 2002, 2227 f.
[11] Vgl. BGH NJW 1994, 2610 ff.
[12] Urteil vom 31.5.2006, - Az.: 87 O 24/06 -.

hörden einreicht. Mit den Beschlüssen auf Bundesebene sollte verhindert werden, dass die WASG auf irgendeiner Ebene mit der Linkspartei/PDS konkurriert, da beide Parteien sich aufgrund der Beschlüsse auf Bundesebene auf dem Wege einer Vereinigung befinden[13]. Die Amtsenthebung durch den Bundesvorstand war vom Bundesschiedsgericht der WASG im einstweiligen Verfahren aufrecht erhalten worden. Obgleich das LG anerkannte, dass es gegenüber Entscheidungen von Parteischiedsgerichten auf eine reine Evidenzkontrolle beschränkt ist, hob es die Entscheidung des Bundesvorstands sowie des Bundesschiedsgerichts auf. Das Einreichen einer eigenen Wahlliste zur Wahl des Abgeordnetenhauses stelle „unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt" eine Maßnahme dar, die in erheblichem Umfang gegen Grundsätze und Programmatik der Partei verstößt. Als Begründung führt das LG an, dass die Vereinigung beider Parteien eben noch nicht vollzogen bzw. endgültig beschlossen sei, der Antritt zur Wahl aber verfassungsrechtliche Aufgabe einer Partei sei. Deshalb könne, solange ein endgültiger Vereinigungsbeschluss nicht gefasst sei, das Nicht-Konkurrieren mit der Linkspartei/PDS keinen programmatischen Grundsatz der Partei darstellen. Das LG entscheidet mithin über das programmatische Selbstverständnis der WASG, das immerhin durch einen Bundesparteitag und eine Mitgliederurabstimmung abgesichert wurde. Insgesamt erscheint die Entscheidung gerade noch hinzunehmen, da die Beteiligung an Wahlen für den Status als Partei fraglos entscheidend ist, fragwürdig ist jedoch die von der Beschlusslage der Partei völlig losgelöste Bestimmung der programmatischen Grundsätze durch das Gericht.

Das **LG Dortmund**[14] hatte sich aufgrund der Entscheidung des BGH[15] erneut mit dem Fall des ehemaligen Wuppertaler Oberbürgermeisters *Kremendahl* auseinanderzusetzen. Ohne dabei besonderen Enthusiasmus an den Tag zu legen, ordnete sich das LG der Rechtsprechung des BGH unter, wonach § 331 I StGB für Amtsträger, die ihr Amt aus einer Direktwahl erlangt haben, einschränkend auszulegen sei: Eine Tatbestandsverwirklichung sei für diesen Personenkreis nur dann möglich, wenn die Gegenleistung für eine konkrete Diensthandlung gefordert, versprochen oder angenommen wird. Da eine solchermaßen konkretisierte Unrechtsvereinbarung nicht gegeben war, sprach das LG den ehemaligen OB *Kremendahl* frei[16].

Der **Österreichische Verfassungsgerichtshof**[17] hatte über die Frage zu entscheiden, ob die FPÖ Kärnten, nachdem 15 ihrer 16 Landtagsabgeordneten zum BZÖ gewechselt hatten, weiterhin Förderung aus dem Kärntner Landeshaushalt erhalten muss. Dabei ging es u.a. um die Frage, ob die Kärntner FPÖ durch schlichte Satzungsänderung zum BZÖ überwechseln konnte und insofern Rechtsnachfolgerin der FPÖ in Kärnten wurde. Der VfGH setzte sich damit jedoch nicht auseinander und hielt den Antrag bereits für unzulässig, da seine Entscheidungszuständigkeit nicht gegeben sei. Aufgrund des Kärntner Gesetzes zur Parteienfinanzierung erhalten nur solche Parteien Förderung, die mit mindestens zwei Mitgliedern im Landtag vertreten sind. Da dies bei der FPÖ nun nicht mehr der Fall ist, hätten sich die maßgeblichen Umstände für die Förderung geändert, weshalb eine neue Entscheidung der Landesregierung – diese vergibt die Parteienfinanzierungsmittel – notwendig sei, eine Klage auf bloße Auszahlung des noch unter der alten Lage festgestellten Anspruchs hingegen nicht statthaft sei.

Dr. Thilo Streit, LL.M.

[13] Ein weiterer Grund liegt in der Tatsache, dass von interessierter Seite die unzutreffende Ansicht geäußert wurde, dass die Fraktionsgemeinschaft von WASG und Linkspartei/PDS nach § 10 I GO-BT aufzulösen sei, weil dort die Rede davon ist, dass Fraktionen nur von Parteien gebildet werden können, die in keinem Land miteinander konkurrieren. Gemeint ist damit zweifelsohne nur eine Konkurrenz bei Wahlen auf Bundesebene, wofür bereits die Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern spricht. Siehe hierzu auch S. Hölscheidt, S. 28, in diesem Heft.

[14] Urteil vom 16.03.2006, - 14 V P3/05 - .

[15] BGH NJW 2004, 3569 ff. Vgl. H. Merten, MIP 12 (2004/2005), 92 (97).

[16] Vgl. zum ganzen insb. M. Deiters, MIP 12 (2004/2005), 18 ff.

[17] Beschluss v. 25.04.2006, - Az. A 14/05.

2. Chancengleichheit

Die Verfassungsbeschwerde der APPD (Anarchistische Pogo Partei Deutschlands) vor dem **BVerfG**[18] gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Rheinland Pfalz vom 07. September 2005[19] sowie den Beschluss des Verwaltungsgerichts Mainz vom 01. September 2005[20] hat das BVerfG mit Beschluss vom 06. März 2006 im Verfahren 2 BvR 1545/05 nicht zur Entscheidung angenommen, da sie keine Aussicht auf Erfolg hatte.

Die APPD hatte sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes bemüht, das ZDF zur Ausstrahlung eine von ihnen angefertigte Wahlwerbesendung zu verpflichten. Gegen die abschlägigen vorbezeichneten Beschlüsse wurde dann Verfassungsbeschwerde erhoben und eine Verletzung ihres Rechtes auf Chancengleichheit gerügt. Zur Begründung des Beschlusses führte das BVerfG aus, die Versagung einstweiligen Rechtsschutzes könne zwar Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein. Jedoch sei die Auffassung der befassten Gerichte, die Klage habe nach summarischer Prüfung in der Hauptsache offensichtlich mangels Begründetheit keine Aussicht auf Erfolg, nicht zu beanstanden. Insbesondere seien weder die vom OVG geäußerten Zweifel, ob es sich überhaupt um Wahlwerbung handele, noch die Wertung dass es sich bei dem Spot um einen offenkundige und schwerwiegende Missachtung der Menschenwürde handele, in der ein Beitrag zur politischen Willensbildung nicht erkannt werden könne, zu beanstanden. Das BVerfG stellte sogar die Parteieigenschaft der APPD in Frage.

Die Beschwerde der NPD vor dem **OVG Koblenz**[21] gegen die Ablehnung des VG Mainz, das ZDF im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, der NPD einen weiteren, dritten Sendetermin für Wahlwerbung vor der Wahl zum 16. Deutschen Bundestag am 18.9.2005 zuzuteilen, hatte keinen Erfolg. Die den Parteien zustehenden Sendezeiten bemessen sich nach dem Gebot der Chancengleichheit grundsätzlich nach der Bedeutung der Parteien[22]. Die von der Rechtsprechung entwickelten „äußeren Grenzen“ der zur Verfügung zu stellenden Werbezeiten seien nicht überschritten worden. Das nach dem Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen auch kleinen Parteien zur Verfügung zu stellende Mindestmaß an Werbezeit, derer es zu einer Erreichung eines Werbeeffektes bedarf, sei jedenfalls gewährt worden. Auch die Vorgaben, dass die Werbezeit einer im Bundestag vertretenen Partei mindestens halb so lang sein muss, wie die der größten Partei, und dass die Sendezeit, die den großen Parteien zusteht nicht mehr betragen darf als das vier- bis fünffache der kleinen Parteien seien eingehalten worden. Im Rahmen dieser Grenzen sei die den Parteien zuzubilligende Sendezeit allein nach ihrer Bedeutung zu bemessen. Maßgeblich sei insoweit die Bedeutung der Partei auf der Ebene bzw. in derjenigen Volksvertretung, auf die sich die anstehende Wahl bezieht, im vorliegenden Fall daher die Bundesebene. Vor allem maßgeblich sei daher das Ergebnis der jeweiligen Parteien bei der letzten gleichartigen Wahl. Als weitere von der Rechtsprechung anerkannte Kriterien für die Bemessung der Bedeutung einer Partei in diesem Zusammenhang führt das OVG Parlamentsbeteiligungen auf Bundes- und Landesebene im Übrigen, die Dauer des Bestehens und die Kontinuität der Betätigung, die Zahl der Mitglieder sowie Umfang und Ausbau des Organisationsapparates an. Vor dem Hintergrund dieser Kriterien sei die Zuteilung von zwei Sendeterminen für die NPD durch den Ag., das ZDF mit dem VG nicht zu beanstanden und eine Verkennung oder Fehlgewichtung der Bedeutung der NPD durch die Ag. nicht feststellbar. Insbesondere könne die NPD aus dem Erfolg bei der vorangegangenen Wahl zum Sächsischen Landtag keinen Schluss auf eine mit der Linkspartei.PDS vergleichbare Bedeutung hinsichtlich einer Wahl zum Bundestag herleiten. So habe der Stimmanteil der PDS und der WASG, die nunmehr gemeinsam antreten,

[18] Beschluss vom 6. März 2006, 2 BvR 1545/05, zitiert nach: www.bverfg.de/entscheidungen/rk20060306_2bvr154505.html.
[19] 2 B 11269/05.
[20] 4 L 515/05.MZ.
[21] Beschluss vom 13. September 2005, - 2 B 11292/05 -, in: NVwZ 1006, S. 109 f.
[22] BVerfGE 48, 271 (276 ff.).

bei der letzten Wahl zum Bundestag das Zehnfache des Stimmanteils der NPD ausgemacht. Auch bei der vorangegangenen, bundesweiten Europawahl im Jahre 2004 habe die PDS einen ungleich höheren Erfolg vorzuweisen als die NPD. Zudem sei auch auf der Landesebene die NPD mit nur einer Parlamentsbeteiligung ungleich weniger erfolgreich als die PDS, die in sechs von 16 Ländern in die Landesvertretung eingezogen sei. Eine ergänzende Heranziehung der Wahlprognosen ergäbe kein abweichendes Bild. Das ohnehin von der Rechtsprechung nicht als taugliches Kriterium anerkannte Vorbringen der Ast., sie wäre flächendeckend mit 295 Wahlkreiskandidaten angetreten, konnte vor diesem Hintergrund nicht zu einer anderen Beurteilung führen.

Das **OVG Münster** hat in seinem Beschluss vom 27. Mai 2005[23] festgestellt, dass aus dem Grundsatz, dass die Besetzung von Ratsausschüssen in der Regel in ihrer politischen Zusammensetzung spiegelbildlich dem Rat entsprechen sollten, nicht ein Anspruch der kleinen und kleinsten Fraktionen bzw. Gruppen folge, in jedem Ausschüssen vertreten zu sein. Wenn es aus sachlichen Gründen gerechtfertigt sei, könne der Rat auch Ausschussgrößen so festlegen, dass nicht jede Fraktion repräsentiert ist. Dies folge allein daraus, dass bei einer verhältnismäßigen Abbildung des Rates auf kleineren Ausschüssen immer zwangsläufig zu - insoweit hinzunehmenden - Über- oder Unterrepräsentationen komme. Ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf eine Grundrepräsentation auch kleinster Gruppen sei nicht gegeben. Ebenso bestehe kein Anspruch auf eine Erhöhung der Zahl der Sitze im Ausschuss, bis jede Gruppe nach dem im Rat vorherrschenden Repräsentationsverhältnis auch im Ausschuss einen Sitz hat, die Ausschussgröße liege im Ermessen des Rates. Anderes könne allerdings gelten, wenn die Ausschussgrössen missbräuchlich immer so gewählt würden, dass es nie zu einer Repräsentation der kleineren Gruppen in Ausschüssen komme. Dies sei aber im vorliegenden Fall, wo für einen 32-köpfigen Rat Ausschüsse mit 11 oder 12 Mitgliedern gebildet werden, nicht ersichtlich. Der Gemeindeordnung bliebe unbenommen, den nicht repräsentierten Gruppen die Möglichkeit zu eröffnen, ein beratendes Mitglied in den Ausschuss zu entsenden.

In den ständigen Auseinandersetzungen um die Konten der NPD hat sich nun auch das **VG Berlin**[24] geäußert. Es stellt fest, dass im Rechtsstreit über das Begehren der NPD gerichtet auf die Eröffnung eines Girokontos bei der Berliner Sparkasse, einer Anstalt des öffentlichen Rechts, die selbiges bisher verweigerte, der Verwaltungsrechtsweg gem. § 40 I S. 1 VwGO gegeben sei. Die Klägerin berufe sich insbesondere auf einen spezialgesetzlich aus § 5 Abs. 1 S. 1 PartG erwachsenden Anspruch auf Chancengleichheit im Verhältnis zu anderen Parteien, der eine einseitige Verpflichtung der Träger öffentlicher Gewalt begründe und dem öffentlichen Recht zuzuordnen sei. Insoweit spiele es keine Rolle, ob die vertraglichen Beziehungen und der Abschluss des Vertrages an sich, also das „wie“ des Rechtsverhältnisses privatrechtlich ausgestaltet seien, da sich jedenfalls das „ob“ des Vertragsschlusses nach öffentlichem Recht beurteile.

Das **VG Dresden**[25] wies die Klage der NPD gerichtet auf die Feststellung, dass sie in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt wurde, indem der Ministerpräsident von Sachsen in seiner Eigenschaft als Abgeordneter vor der Landtagswahl Sachsen mit Mitteln des CDU-Landesverbandes finanzierte Wählerbriefe versandte, in denen er dazu aufrief bei der Wahl nicht für „Radikale von rechts“ zu stimmen, als unbegründet ab. Eine Verletzung der Chancengleichheit könne in dem Verhalten des Ministerpräsidenten nur dann liegen, wenn dieser in seiner Eigenschaft als Amtsträger, insbesondere etwa unter Verwendung staatlicher Mittel, tätig geworden sei. Dies sei vorliegend gerade nicht der Fall. Schon nach dem äußeren Erscheinungsbild des Briefes sei nicht der Eindruck eines „amtlichen“ Schreibens erweckt worden, insbesondere sei auch der Gebrauch des Landeswappens allen

[23] 15 B 673/05, in: DVP 2006, S. 82.

[24] 2 A 62.05, zitiert nach der Veröffentlichung in juris online.

[25] Urteil vom 04.08.2005, - 12 K 127/05 -, in: NVwZ 2006, S. 225 f.

Abgeordneten nach §§ 1 I lit. B, 2 WappenVO ausdrücklich gestattet. Auch der Inhalt sei nicht geeignet, den Irrtum zu erwecken es handele sich um ein amtliches Schreiben des Ag. in seiner Funktion als Ministerpräsident. Der Ag. habe sich im zulässigen Rahmen „privater" politischer Betätigung bewegt.

Felix Terlinden

3. Parteienfinanzierung

Das **VG Berlin**[26] hatte über eine Anfechtungsklage der SPD gegen eine parteienrechtliche Spendensanktion und teilweise Rücknahme einer staatlichen Parteienfinanzierung der Bundestagsverwaltung zu entscheiden. Hintergrund des Rückforderungsbescheides des Präsidenten des Deutschen Bundestages in Höhe von 766.937,82 € und weiteren 1.380,91 € war die sogenannte Wuppertaler Spendenaffäre. Im Oberbürgermeisterwahlkampf kam es im Jahre 1999 zu Geldleistungen eines in Wuppertal bekannten Bauunternehmers über eines seiner Unternehmen an die örtliche SPD. Der Bauunternehmer war an der Errichtung eines Outlet Centers interessiert und erhoffte sich von dem Kandidaten der SPD letztlich eine bessere „Planungssicherheit" für das Vorhaben. Er wollte daher den Kandidaten der SPD unterstützen und sagte zunächst die Bereitstellung von 1.000.000 DM für den Wahlkampf zu. Dabei gab er an, für ungenannte Spender in Vorleistung treten zu wollen. In mehreren Tranchen wurden 500.000 DM durch ein Unternehmen des Bauunternehmers entrichtet. Die Suche nach anderen Spendern gestaltete sich schwierig. Ihm selbst lag sehr daran, dass er im Rechenschaftsbericht der SPD nicht als Spender von 500.000 DM in Erscheinung trete, sondern nur von 100.000 DM, die in etwa seiner Spende an die CDU entsprachen. Es gelang ihm, drei Personen zu veranlassen, sich als Spender angeben zu lassen. Der SPD Unterbezirksgeschäftsführer nahm eine entsprechende Spendenaufteilung in den Quartalsbericht des Unterbezirkes und in den an die Bundes-SPD weiterzuleitenden Rechenschaftsbericht auf. Nach routinemäßigen Überprüfungen der angeblichen Großspenden durch die Bundes-SPD stellte sich heraus, dass eine der genannten Privatpersonen nicht gespendet hatte. Den entsprechenden Betrag übernahm eines der Unternehmen des Bauunternehmers. Die anderen beiden angeblichen Spender reagierten nicht. Der Bauunternehmer gab eine Erklärung dahingehend ab, dass in seinem Auftrag über sein Unternehmen insgesamt 500.000 DM an den Unterbezirk Wuppertal weitergeleitet worden seien. Die Spenden seien teilweise von ihm erbracht worden, teilweise habe er Spenden bei Dritten eingesammelt und im übrigen sei er mit zugesagten Spenden Dritter in Vorleistung getreten. Im Rechenschaftsbericht der Bundes-SPD wurde das Unternehmen sowie die beiden Privatpersonen als Spender aufgenommen, die jedoch nicht gespendet hatten. Das VG Berlin hat die Klage der SPD gegen den Rückforderungsbescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages als unbegründet abgewiesen. Die Rechtsgrundlage für die angefochtene parteienrechtliche „Spendensanktion" sei nicht § 31 c Abs. 1 PartG 2002, sondern der gewohnheitsrechtlich anerkannte allgemeine öffentlich-rechtliche Erstattungsanspruch, der dazu berechtigt, eine ohne Rechtsgrund gewährte Leistung mittels Verwaltungsakt zurückzufordern. Maßgeblich für die Entscheidung des Gerichts waren entgegen der Rechtsauffassung des Präsidenten des Deutschen Bundestages nicht die Vorschriften des Parteiengesetzes in der Fassung seiner Novellierung im Jahre 2002, sondern vielmehr in der Fassung des Parteiengesetzes von 1994. Bei dem Rechtsstreit standen Vorgänge in Rede aus dem Jahre 1999, auf welche die Neuregelung noch keine Anwendung finden konnte. Der Anspruchsverlust auf staatliche Mittel begründe sich auf § 23 a Abs. 1 S. 1 1 Alt. Parteiengesetz 1994. Der Anspruchsverlust trete kraft Gesetzes ein und begründe eine unmittelbar bestehende Rückzahlungsverpflichtung, ohne dass es der Rücknahme des Bewilligungsbescheides bedurfte[27]. Im Bescheid werde eine Rückforderung zu unrecht gewährter staatlicher Mittel nicht geregelt. Maßgeblich für den Inhalt eines Verwaltungsaktes

[26] VG Berlin, Urteil vom 20.09.2005 – 2 A 84.04.

[27] Anders aber Th. Streit, MIP (1999), Sonderbeilage zu Heft 9, S. 17 ff.

sei jedoch der erklärte Wille der Behörde. Die SPD müsse daher den Verwaltungsakt so verstehen, dass mit ihm die Gewährung der staatlichen Parteienfinanzierung für das Jahr 2000 zurückgenommen und ein entsprechender Erstattungsbetrag gefordert worden sei.

Die SPD Wuppertal habe unrechtmäßige Spenden angenommen, weil bei Annahme der Geldmittel zur Verwendung für Parteizwecke für die dafür verantwortlichen Funktionsträger nicht feststellbar war, wer die Spenden erbringt. Erst nachträglich in Erscheinung tretende Spender erkenne das Gesetz nicht an. Vielmehr müssten bei der Annahme der Spenden die Person des Spenders und die Höhe des gespendeten Betrages feststehen. Für die Parteimitglieder und die interessierte Öffentlichkeit müsse klar sein, wer durch namhafte Spenden gegebenenfalls auf die Willensbildung und die Entscheidungen einer Partei Einfluss nehmen könne. Ist das nicht der Fall, dürften Spenden nicht angenommen werden. Geschehe dies trotz des Verbotes, so müsse die Partei insgesamt das Dreifache der unrechtmäßig erlangten Spenden an den Präsidenten des Deutschen Bundestages abführen. Da die Partei außerdem in ihrem Rechenschaftsbericht zwei natürliche Personen als Spender benannt hatte, die nicht gespendet hatten, war der auf diese Spende bezogene Anteil der staatlichen Parteienfinanzierung ebenfalls zu unrecht ausgezahlt worden und konnte deshalb zurückgefordert werden.

Über die Sprungrevision der SPD hatte sodann das **Bundesverwaltungsgericht** in Leipzig zu entscheiden[28] und wies sie zurück. Streitgegenstand im Sprungrevisionsverfahren war die vom VG Berlin vorgenommene Umdeutung des Verwaltungsaktes des Präsidenten des Deutschen Bundestages. Die Klägerin machte geltend, dass selbst wenn ein unmittelbarer gesetzlicher Anspruch auf Rückzahlung bestehe, begründe dieser nicht einen fehlerhaften Rechtsgrund im Sinne des öffentlich-rechtlichen Erstattungsanspruches. Rechtsgrund für den Erhalt des Geldes sei der Verwaltungsakt des Präsidenten des Deutschen Bundestages gewesen, der die Mittel zuweise. Es sei keine Rücknahme, Widerruf oder Aufhebung dieses Bescheides erfolgt. Dieser Rechtsauffassung der SPD ist das Bundesverwaltungsgericht nicht gefolgt.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht

Der **StGH Bremen**[29] musste sich mit der Verfassungsmäßigkeit der Zahlung von Funktionszulagen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende und der Beschränkung des Oppositionszuschlags auf Fraktionen und Gruppen auseinandersetzen. Der Antragsteller trug vor, dass er durch die in Bremen praktizierte Fraktionsfinanzierung in seinem Recht auf strikte Gleichbehandlung verletzt sei[30]. Nach den vom Bundesverfassungsgericht festgestellten Grundsätzen, die entweder unmittelbar oder entsprechend auch im bremischen Verfassungsrecht gelten, seien alle Abgeordneten formal gleich zu behandeln, damit im Parlament keine Abhängigkeiten der Abgeordneten schaffende Hierarchien entstünden (BVerfGE 102, 224 (239)). Die Zahl der Abgeordneten, die Funktionszulagen erhalten, müsse deshalb sehr beschränkt bleiben; nur die Franktionsvorsitzenden selbst, nicht auch die stellvertretenden Vorsitzenden dürften Zulagen erhalten. Ferner wandte sich der Antragsteller gegen die Zahlung eines Oppositionsbonus im Rahmen des § 40 Abs. 2 BremAbgG. Die Beschränkung dieser Geldleistungen an Fraktionen und Gruppen in der Opposition sei rechtswidrig. Auch fraktionslose Abgeordnete hätten ein Recht auf den Oppositionsbonus. Der Wortlaut von Art. 78 Abs. 2 BremLandesVerf und § 40 Abs. 2 BremAbgG, der von Ausstattung der oder von Geldleistungen an (Oppositions-)Fraktionen spreche, stehe nicht entgegen, sondern sei verfassungskonformer Auslegung dahin zugänglich, dass allen der Opposition zuzurechnenden Abgeordne-

[28] BVerwGE, Urteil 26. Juli 2006 – 6 C 20.05 das Urteil war bis zum Redaktionsschluss noch nicht ausgefertigt, daher konnte lediglich auf die Pressemitteilung des Bundesverwaltungsgerichts Nr. 43/2006 zurückgegriffen werden.

[29] StGH Bremen, Urteil vom 05.11.2004 – St 3/03 –, in: DÖV 2005, 572 ff.

[30] S. dazu auch L. Brocker/Th. Messer, Funktionszulagen für Abgeordnete und Oppositionszuschläge, in: NVwZ 2005, 895 ff.

ten, auch wenn sie außerhalb einer Fraktion stünden, ein Recht auf Oppositionszuschlag zustehe. Das Gericht stellte fest, dass der Antragsteller weder durch die Zahlung von Funktionszulagen an die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, noch durch den Ausschluss vom Empfängerkreis des Oppositionszuschlages in dem von ihm geltend gemachten Rechtsstatus als Abgeordneter verletzt wurde. Der StGH Bremen setzt sich in seiner Entscheidungsbegründung ausführlich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den Funktionszulagen[31] auseinander. Zwar habe das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung festgestellt, dass die Zahl der entschädigungsfähigen Funktionen gering zu halten sei, denn durch eine Vielzahl solcher Funktionsstellen verstärke sich die Abhängigkeit des Abgeordneten von seiner Gruppe (BVerfGE 102, 224 [240 ff.]). Das Bundesverfassungsgericht folgerte hieraus, dass neben dem Parlamentspräsidenten und seinen Stellvertretern auch die Fraktionsvorsitzenden Funktionszulagen erhalten dürfen, schließt dies jedoch für stellvertretende Fraktionsvorsitzende, parlamentarische Fraktionsgeschäftsführer und Ausschussvorsitzende ausdrücklich aus[32]. Andernfalls wäre das Tor geöffnet zu einem differenzierten, Abhängigkeiten erzeugenden und verstärkenden Entschädigungssystem[33]. In den bisher vom Bundesverfassungsgericht entschiedenen Fällen zu Funktionszulagen[34] sei jedoch die Rechtslage in Bezug auf ein „Vollzeitparlament“ zu beurteilen gewesen, in dem die Mandatsausübung der Hauptberuf der Abgeordneten sei. Anderen Parlamenten mit anderen Arbeitsbedingungen wird bei der Gestaltung der inneren Ordnung „weitgehende Freiheit“ zugestanden[35]. Das entscheidende Charakteristikum der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) ist nach Ansicht des StGH, dass sie ein Teilzeitparlament ist und sich auch dezidiert so versteht. Dem entspreche auch die im Verhältnis zu Vollzeitparlamenten sehr geringe Vergütung der Bürgerschaftsabgeordneten. Aber auch ein Teilzeitparlament müsse in der Lage sein, alle Aufgaben des Parlamentes eines Landes der Bundesrepublik Deutschland zu erfüllen. Dies sei ohne ein Mindestmaß an Professionalität und Effizienz nicht zu bewerkstelligen. Entscheide sich ein Land zulässigerweise für ein Teilzeitparlament, müsse es auch die entsprechenden, die Funktionsfähigkeit aufrecht erhaltenden organisatorischen und institutionellen Vorkehrungen treffen können. Die von Fraktionen zu erfüllenden Aufgaben seien von einer einzelnen Person (Fraktionsvorsitzenden) nicht zu leisten. Nur diese Person stünde aber erwartungsgemäß zur Verfügung, wenn sie die einzige wäre, der die Fraktion eine Funktionszulage gewähren dürfte; denn andere Fraktionsmitglieder, gerade auch die stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden, wären nicht in der Lage, besondere Funktionen zu übernehmen, ohne zur Vernachlässigung ihrer Einkommensquelle aus beruflicher Arbeit gezwungen zu sein. Es sei nicht ersichtlich, wie sich unter diesen Umständen in der Bremischen Bürgerschaft eine das Statusrecht des Antragstellers verletzende Abgeordnetenhierarchie und ein Laufbahndenken unter den Abgeordneten entwickeln könne, da der mit der Funktionszulage erworbene „Zugewinn“ durch den Verzicht auf das berufliche Einkommen erkauft werde. Problematisch könne allenfalls eine Funktionszulage sein, die wegen ihrer Höhe zu einem nicht mehr von der Sache her gedeckten Wettbewerb der Abgeordneten um Funktionsstellen führen würde. Davon sei im vorliegenden Falle nicht auszugehen.

Ferner stellt der Staatsgerichtshof fest, dass der fraktionslose einzelne Abgeordnete keinen minderen Rechtsstatus gegenüber fraktionsangehörigen Abgeordneten dadurch habe, dass er nicht in den Genuss einer Oppositionszulage gelange. Die im Vergleich zu fraktionsangehörigen Abgeordneten geringeren politisch parlamentarischen Gestaltungsmöglichkeiten seien faktische Auswirkungen des Wahlergebnisses, deren Ausgleich von Verfassungs wegen nicht garantiert ist. Das Gericht führt aus, dass der Antragsteller im Hinblick auf den Oppositionszuschlag nicht unmittelbar schlechter gestellt sei als sein fraktionsangehöriger Oppositionskollege. Da der Op-

[31] BVerfGE 102, 224 ff.
[32] BVerfGE 102, 224 (242 ff.).
[33] BVerfGE 102, 224 (245).
[34] BVerfGE 40, 296 – Saarland; 102, 224 – Thüringen.
[35] BVerfGE 102, 224 (240); vgl. auch BVerfGE 40, 296 (314, 329).

positionszuschlag nur ein Bestandteil der finanziellen Leistungen an die Oppositionsfraktion sei, wird dadurch das einzelne Fraktionsmitglied nicht berechtigt; die Fraktionszuweisungen stünden ja nicht dem einzelnen Mitglied zur Verfügung. Als Empfänger des Oppositionszuschlages wäre der Antragsteller sogar begünstigt, da er als einziger Abgeordneter direkten Zugriff auf die entsprechende Summe hätte.

Dr. Heike Merten

Der **VerfGH Berlin**[36] hat eine Parlamentsfraktion als zulässigen Antragsgegner in einem Organstreitverfahren ausgemacht, das sich gegen einen Fraktionsausschluss richtete. Insbesondere erfasse der Abgeordnetenstatus, der in Berlin wie im Bund ausgestaltet ist, auch das Recht, mit Hilfe seiner Fraktion parlamentarisch mitwirken zu können[37]. Dies sei der „angereicherte" Abgeordnetenstatus. Unproblematisch sei die Satzung der angegriffenen Fraktion, soweit sie den Ausschluss durch 2/3 der Fraktionsmitglieder zulässt. Das Verlangen nach einem „wichtigen Grund" für den Ausschluss entspreche allgemeiner Auffassung gegen ein rein formales Verständnis[38]. Bezüglich des Vorliegens habe die Fraktion einen Beurteilungsspielraum, das Gericht sei wie im Parteiausschlussverfahren auf Willkür- und Evidenzkontrolle beschränkt[39]. Verfahrensrechtlich sei dem Abgeordneten Gehör einzuräumen, eine offene Abstimmung in der Fraktion sei unschädlich.

Der **BGH**[40] hatte sich mit der Frage auseinander zu setzen, ob Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften Amtsträger i.S.d. §§ 11 I Nr. 2, 331 ff. StGB sind. Trotz Bedenken gegen das eigene Ergebnis sah der BGH nur eine mögliche Strafbarkeit wegen der Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB, dessen Tatbestand das Gericht aber zu Unrecht sehr weit auslegt. Ebenso kritisch ist die vom 5. Senat im Urteil erhobene Forderung nach verschärften Strafvorschriften für kommunale Mandatsträger. Systematisch richtiger wäre die Forderung nach mehr Publizität bei deren Einkünften, wie sie auch für die Einkünfte von Bundes- und Landtagsabgeordnete zu erheben ist[41].

Das **VG Braunschweig**[42] hielt die Klage des Landes Niedersachsen gegen einen Landtagsabgeordneten, der vom VW-Konzern Leistungen erhalten hatte, ohne hierfür eine angemessene Gegenleistung erbracht zu haben, auf Zahlung der entsprechenden Leistungen an das Land für zulässig und begründet. Zulässig sei die Klage als allgemeine Leistungsklage mangels einer Ermächtigungsnorm, den Anspruch durch Leistungsbescheid geltend zu machen. Begründet sei die Klage, weil die Norm des AbgG Nds, welche die Abführung verlange, verfassungsgemäß sei. Der Status des Abgeordneten sei nicht berührt, mithin seien die Grundrechte einschlägig. Das AbgG Nds verbiete bestimmte Zuwendungen an Abgeordnete, sei mithin ein Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB. Obgleich das Verpflichtungsgeschäft nichtig sei, verbleibe die Zuwendung zu Unrecht im Vermögen des Abgeordneten, da der Geber nach § 814 BGB Kenntnis der Nichtschuld hatte und außerdem selbst nach § 817 II BGB gegen ein Verbotsgesetz verstoßen habe. Ein Eigentumsschutz des Abgeordneten dürfe hier jedoch nicht entstehen. Die allgemeine Handlungsfreiheit des Abgeordneten sei ebenfalls nicht verfassungswidrig eingeschränkt: Der Zweck des Gesetzes, unzulässige Einflussnahme zu verhindern, rechtfertige einen entsprechenden Eingriff.

Dr. Thilo Streit, LL.M.

5. Wahlrecht

Der **VerfGH Sachsen**[43] hatte über eine Beschwerde gegen die Wählbarkeit eines Abgeordneten, der seinen Wohnsitz am Wahltag angeb-

[36] Urteil vom 22.11.2005 – VerfGH 53/05 -, in: KommJur 2006, 141 ff.; NVwZ 2006, 441 ff.
[37] So auch M. Morlok, ZParl 2004, 633 (640 f.). Im Ergebnis gegen diese Argumentation J. Ipsen, NVwZ 2005, 361 (363 f.).
[38] Hierzu auch M. Morlok, ZParl 2004, 633 (641 ff.).
[39] Vgl. etwa BVerfG NJW 2002, 2227 f.; BGH NJW 1994, 2610 ff.
[40] Urteil vom 09.05.2006, - 5 StR 453/05 -, in: NJW 2006, 2050 ff.
[41] Vgl. zum Ganzen: Th. Streit, Kommunale Mandatsträger sind Abgeordnete, in: NVwZ 2006, i.E.
[42] Urteil vom 16.11.2005, - 1 A 163/05 - .
[43] Beschluss vom 25.11.2005 – Vf. 60-V-05

lich nicht durchgängig zwölf Monate im Freistaat Sachsen hatte, zu befinden. Er stellte fest, dass für die Wählbarkeit nach § 14 Nr. 2 Alt. 1 SächsWahlG ausreiche, dass der Wahlbewerber sich am Wahltage seit mindestens zwölf Monaten gewöhnlich im Freistaat Sachsen aufhielt, ohne zwischenzeitlich in einem anderen Bundesland Wohnung genommen zu haben. Der VerfGH Sachsen, begründet dies damit, dass nach dem Zweck des Gesetzes der Wahlbewerber sich mit dem Freistaat Sachsen identifizieren müsse und aus eigener Anschauung Kenntnis von den spezifischen Gegebenheiten im Freistaat Sachsen besitze. Dies sei gewährleistet, wenn der Wahlbewerber im Jahr vor der Wahl nahezu durchgängig im Freistaat Sachsen wohnhaft war und sich bereits vor Aufgabe seiner Wohnung entschließt, eine solche wieder so schnell wie möglich im Freistaat Sachsen zu nehmen.

Der **VerfGH Sachsen**[44] urteilte darüber hinaus, dass § 15 Nr. 3 SächsWahlG gegen Art. 41 Abs. 2 Satz 1 SächsVerf verstößt. Im vorliegenden Fall ging es darum, dass die nach § 15 Nr. 3 SächsWahlG einzureichende Erklärung, dass keine persönlichen Umstände vorliegen, die nach Art. 118 SächsVerf zur Nichtwählbarkeit führen nicht, wie vorgeschrieben, bis zum 66. Tag vor der Wahl vorlag. Dies schloss sein passives Wahlrecht aus. Der Beschwerdeführer rügte die Gültigkeit der Wahl.

Bei dieser Entscheidung ließ sich der **VerfGH Sachsen** davon leiten, dass die durch § 15 Nr. 3 SächsWahlG erstrebte Selbstreflexion sich weder zwingend aus bundesrechtlichen Regelungen noch aus der Sächsischen Verfassung ergäbe und eine Wissenserklärung auch nicht zwingend geboten sei, um den Sächsischen Landtag vor „schwerbelasteten Mandatsträgern“ zu schützen. Dies war vom Gesetzgeber als Rechtfertigung zur Beschränkung des passiven Wahlrechts angeführt worden. Das Gericht jedoch sah in Art. 118 SächsVerf einen ausreichenden Schutz, den der Gesetzgeber auch nicht durch einfaches Gesetz konkretisieren könne.

Der **StGH Bremen**[45] entschied über die Frage der Zulässigkeit einer Reduktion der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft auf 83, wobei 67 Mitglieder aus Bremen und 16 Mitglieder aus Bremerhaven gewählt werden sollen. Das Gericht sah in dieser Verkleinerung keinen Verstoß gegen das Grundgesetz oder die bremische Landesverfassung. Es stützte sich hierbei auf die Überlegungen, dass die Ungleichbehandlung des Erfolgswertes der Stimmen gerechtfertigt war. Der Bremische Landesgesetzgeber verfolgte laut Gericht Ziele, die verfassungsrechtlich angestrebt werden durften, nämlich die Verkleinerung der Bürgerschaft. Diese sei nach Art. 75 Abs. 2 BremLV gestattet Der Gesetzgeber war nicht verpflichtet, die Anzahl der Mitglieder weiter zu verringern, um das natürliche Quorum möglichst nahe an der 5-%-Grenze zu halten. Für die Ungleichbehandlung könne aufgrund der Besonderheiten des bremischen Wahlsystems auch nicht an § 3 Abs. 1 S. 1 BWahlG angeknüpft werden, so dass an die Gleichheit des Erfolgewertes der Stimmen höhere Anforderungen zu stellen seien als bei der Wahlkreiseinteilung nach Bundeswahlrecht. Er müsse sich auf die 5-%-Schwelle beziehen, die im vorliegenden Fall eingehalten sei. Der Gesetzgeber war auch nicht verpflichtet, die Entscheidung näher am Wahltag zu treffen.

Das **LG Kleve**[46] verhandelte über eine Klage, bei der in der örtlichen Presse Behauptungen aufgestellt wurden, nach denen die Klägerin Verhandlungen mit einem niederländischen Investor über die Übernahme von Geschäftsanteilen eines Flughafens beraten habe. Die Klägerin klagte auf Unterlassung solcher Behauptungen. Der Rechtsstreit wurde übereinstimmend für erledigt erklärt. In der summarischen Prüfung zur Überprüfung der Erfolgsaussichten führte das Gericht aus, von dem Kritisierten seien auch polemische Überzeichnungen und vereinfachte Verkürzungen in der Kritik hinzunehmen. Nicht mehr von Art. 5 I GG gedeckt sei die Kritik erst, wenn nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern die Diffamierung der Person im Vordergrund stehe oder unwahre Behauptungen über den politischen Gegner vorgebracht wer-

[44] Urteil vom 25.11.2005 - Vf. 45-V-05.

[45] Urteil vom 05.11.2004 – St 2/04.

[46] Beschluss vom 13.07.2005, NJW-RR 2005, S. 1632-1634.

den. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit ein erhebliches Gewicht zukomme, soweit es sich nicht um den Intimbereich des Betroffenen handele.

Das **VG Weimar**[47] urteilte über eine Klage gegen die Berichtigung einer Stadtratsmitgliederwahl durch die Kommunalaufsicht des Landratsamtes, dass diese nicht zur Berichtigung der Ergebnisse befugt war.

Das Gericht ließ sich dabei von der Überlegung leiten, dass das Landratsamt nur zur Berichtigung der Wahlergebnisse ermächtigt gewesen wäre, wenn ein Wahlanfechter das Anfechtungsbegehren in tatsächlicher, sowie rechtlicher Hinsicht substantiiert vorgetragen hätte. Eine allgemeine Behauptung über einen Wahlfehler reiche dazu nicht aus. Weiterhin ergebe sich ein Berichtigungserfordernis auch nicht aus einer unterschiedlichen Auswertung der Stimmzettel durch die Rechtsaufsichtsbehörde, wenn diese Stimmzettel sich nicht mehr identifizieren ließen.

Das **OVG Münster**[48] hatte sich mit der Frage zu beschäftigen, ob unwahre Tatsachen in einer Wahlwerbeschrift einer Fraktion einen Wahlfehler darstellen. Dazu stellten das OVG Münster und das VG Aachen zunächst fest, dass es sich bei der Fraktion zwar um einen Teil das Rates handele, diese jedoch nicht die Autorität der Gemeinde für sich in Anspruch nehmen könne und schied somit eine amtliche Wahlbeeinflussung aus. Weiterhin verneinte das OVG Münster eine Mittelstellung der Fraktion, so dass kein höherer Prüfungsmaßstab für die Wahlbeeinflussung gelten könne, als der für Private. Begründet wurde dies damit, dass das demokratisch legitimierte Organ größtmöglichen Bestandsschutz genießen müsste. Das VG Aachen führt zu den Wahlfehlern von Privaten aus, dass mit Druck auf den Wähler eingewirkt werden müsse, der der Wählernötigung nahe kommt. Dies verneinte es in diesem Fall. Auch solle die Freiheit der Wahl nicht vor unwahren Tatsachenbehauptungen schützen, vielmehr müsse der Bürger gerade in Zeiten des Wahlkampfes darauf gefasst sein, dass die Parteien nicht nur mit wahrheitsgemäßen Argumenten um ihre Gunst werben. Das VG Münster ließ offen, ob eine Verletzung der Wahlchancengleichheit durch die unzulässige Verwendung von öffentlichen Zuschüssen vorliegt. Offen ließ das OVG Münster, ob es über die bislang anerkannten Wahlfehlertatbestände auch noch einen weiteren gibt, wenn der Wahlbewerber selbst die unzulässige Täuschung bewirkt hat.

Julia Figura

[47] Urteil vom 25.01.2006 – 6 K 20/05 -, ThürVbl. 2006, S. 142-144.

[48] Beschluss vom 30.09.2005, - 15 A 2983/05 -. Vorinstanz VG Aachen – 4 K 4462/04 -

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Beschluss vom 08.08.2005 – 2 BvE 7/05, in: NJW 2005, S. 2685 (Kein Beitritt politischer Parteien zum Organstreit von Abgeordneten gegen Auflösung des Bundestags).

BVerfG, Beschluss vom 23.08.2005 – 2 BvE 5/05, in: NJW 2005, S. 2682 (Artikel 68 I des Grundgesetzes dient nicht dem Schutz politischer Parteien, die nicht im Parlament vertreten sind).

BVerfG, Urteil vom 25.08.2005 – 2 BvE 4/05 und 7/05 (Vorzeitige Auflösung des Bundestages).

VG Osnabrück, Urteil vom 30.08.2005 – 1 A 335/05, in: NVwZ-RR 2006, S. 278 (Verzicht auf Ratsmandat zwecks Auflösung des Gemeinderats).

LG Berlin, Urteil vom 11.11.2005 – 28 O 585/04 (Parteiausschluss wegen antisemitischer Äußerungen – Fall Hohmann).

LG Berlin, Urteil vom 31.05.2006 – 87 O 24/06 (Landesvorstand bleibt im Amt).

LG Dortmund, Urteil vom 16.03.2006 – 14 V P3/05 (Wahlkampfspenden –Einwerbung durch Amtsträger – Fall Kremendahl).

VfGH Österreich, Beschluss vom 25.04.2006 – A 14/05 (Klage der FPÖ Landesgruppe Kärnten unzulässig).

2. Chancengleichheit

BVerfG, Beschluss vom 06.03.2006 – 2 BvR 1545/05, in: NVwZ 2006, S. 109 (Zur Zuteilung von Sendezeiten zum Zwecke der Wahlwerbung bezogen auf die Chancengleichheit).

OVG Münster, Beschluss vom 27.05.2005 – 15 B 673/05, in: DVP 2006, S. 82 (Wenngleich Ratsausschüsse in ihrer politischen Zusammensetzung generell spiegelbildlich dem Rat entsprechen müssen, sind kleinere Ratsausschlüsse zulässig, wo kleinere Fraktionen nicht vertreten sind).

VG Berlin, Beschluss vom 14.07.2005 – 2 A 62.05 (Für eine Klage einer politischen Partei auf Verpflichtung einer Sparkasse zur Eröffnung eines Girokontos ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet).

VG Dresden, Urteil vom 04.08.2005 – 12 K 127/05, in: NVwZ-RR 2006, S. 225 ff. (Wahlbeeinflussung durch „Wählerbrief“).

3. Parteienfinanzierung

VG Berlin, Urteil vom 20.09.2005 – 2 A 84.04 (Anfechtungsklage gegen eine parteienrechtliche Spendensanktion und teilweise Rücknahme einer staatlichen Parteienfinanzierung).

BVerwG, Urteil vom 26.07.2006 – BVerwG 6 C 20.05 („Spendensanktion" gegen SPD bestätigt).

4. Parteien und Parlamentsrecht

StGH Bremen, Urteil vom 05.11.2004 – St 3/03, in: DÖV 2005, S. 572 (Zur Verfassungsmäßigkeit der Zahlung von Funktionszulagen an stellvertretende Fraktionsvorsitzende und zur Beschränkung des Oppositionszuschlags auf Fraktionen und Gruppen).

VerfGH Berlin, Urteil vom 22.11.2005 – VerfGH 53/05, in: KommJur 2006, 141 ff.; NVwZ 2006, 441 ff. (Voraussetzungen für den Ausschluss aus einer Parlamentsfraktion).

BGH, Urteil vom 09.05.2006 – 5 StR 453/05, in: NJW 2006, S. 2050 (Amtsträgereigenschaft).

VG Braunschweig, Urteil vom 16.11.2005 – 1 A 163/05 (Abführung einer Zuwendung).

5. Wahlrecht

VGH Sachsen, Beschluss vom 25.11.2005 – Vf.60-V-05 (Verfahren über Wahlprüfungsbeschwerde).

VGH Sachsen, Urteil vom 25.11.2005 – Vf.45-V-05 (Verfahren über Wahlprüfungsbeschwerde).

StGH Bremen, Urteil vom 05.11.2005 – St 2/04, in: DÖV 2005, S. 572 (Gleichheit des Erfolgswertes der Stimmen, Art. 38 GG).

LG Kleve, Beschluss vom 13.07.2005 – 2 O 224/05, in: NJW-RR 2005, S. 1632 ff. (Überschreitung der Grenze zur Unzulässigkeit bei Äußerungen im politischen Wahlkampf).

VG Weimar, Urteil vom 25.01.2006 – 6 K 20/05, ThürVbl. 2006, 142-144 (Berichtigung einer Stadtratsmitgliederwahl durch die Kommunalaufsicht des Landratsamtes).

OVG Münster, Beschluss vom 30.09.2005 – 15 A 2983/05 (Vorinstanz VG Aachen, 4 K 4462/04) (Wahlwerbeschrift einer Ratsfraktion), in: DVP 2006, S. 304.

Schrifttum zu den politischen Parteien

Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 12 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung", S. 108 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 2005/2006 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen dieser *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Adams, Karl-Heinz: Parteienfinanzierung in Deutschland – Entwicklung der Einnahmestrukturen politischer Parteien oder eine Sittengeschichte über Parteien, Geld und Macht, Marburg 2005.

Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian: Lobbyismus als Schattenpolitik, in: APuZ 2006, S. 3-10.

Alemann, Ulrich von/Gehne, David H./Strünck, Christoph: Lokale und politische Kultur und die Krise der Repräsentationen. Steuerungsmodelle zwischen Parteienstaat und direkter Demokratie, in: Behrens, Fritz/Heinze, Rolf G./Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille (Hrsg.): Ausblicke auf den aktivierenden Staat. Von der Idee zur Strategie. Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 23, Berlin 2005, S. 219-240.

Alemann, Ulrich von/Morlok, Martin/Godewerth, Thelse (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend – Schriften zum Parteienrecht, Baden-Baden 2006.

Alemann, Ulrich von: Das Modell der kooperativen Demokratie – Politisches Erfolgsmodell für Nordrhein-Westfalen, in: Meifert, Heribert/Steinbrück, Peer (Hrsg.): Trendbuch NRW. Perspektiven einer Metropolregion, Gütersloh 2005, S. 377-389.

Alemann, Ulrich von: Eine Verfassung für die Europäische Union? Eine Disputatio in 10 Fragen und Antworten, in: Festschrift Bleek, Düsseldorf 2005, S. 340-349.

Alemann, Ulrich von: Korruption, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 1331-1333.

Alemann, Ulrich von: Neue Bürgergesellschaften, alte Parteien? Zur Notwendigkeit einer partizipativen Parteienreform, in: Dettling, Daniel (Hrsg.): Parteien in der Bürgergesellschaft. Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung, Wiesbaden 2005, S. 43-48.

Alemann, Ulrich von: Nordrhein-Westfalens Einflusskanäle auf der europäischen Ebene, in: Alemann, Ulrich von/Münch, Claudia (Hrsg.): Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem, Wiesbaden 2005, S. 105-120.

Alemann, Ulrich von: Partizipation, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 1749-1751.

Alemann, Ulrich von: Politik, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 1803-1804.

Alemann, Ulrich von: Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft, Wiesbaden 2005, S. 13-49.

Alemann, Ulrich von: Verbände, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 2530-2532.

Angelov, Miroslav/Roth, Alexander: Auf dem Weg zu mehr Transparenz bei den Einnahmen politischer Parteien aus Wirtschaftstätigkeit – Eine Zwischenbilanz anhand der aktuellen Rechenschaftsberichte, in: KritV 2006, S. 21-42.

Arndt, Claus: Parteien und Parlamentsfraktionen, in: RuP 2006, S. 105-109.

Arnim, Hans-Herbert von/Schurig, Martin: The European Party Financing Regulation, Bd. 5, Münster/Hamburg/Berlin/Wien/London 2004.

Arnim, Hans-Herbert von: Kommentar: Diätenreform – Privilegienabbau und Wahlrechtsreform als Voraussetzungen einer Diätenerhöhung, in: NJW 2006, S. 1714-1716.

Arnim, Hans-Herbert von: Nach-amtliche Karenzzeiten für Politiker? Ein Kommentar zum Fall Gerhard Schröder, in: ZRP 2006, S. 44-47.

Arnim, Hans-Herbert von: Der gekaufte Abgeordnete – Nebeneinkünfte und Korruptionsproblematik, in: NVwZ 2006, S. 249-254.

Arnim, Hans-Herbert von: Das Europa-Komplott. Wie EU-Funktionäre unsere Demokratie verscherbeln, München 2006.

Arzheimer, Kai/Schoen, Harald: Erste Schritte auf kaum erschlossenem Terrain. Zur Stabilität der Parteiidentifikation in Deutschland, in: PVS 2005, S. 629-654.

Backmann, Jan L.: Direktwahl der Ministerpräsidenten, Berlin 2006.

Behnke, Joachim/Hergert, Stefani/Bader, Florian: Stimmensplitting – kalkuliertes Wahlverhalten unter den Bedingungen der Ignoranz, Bamberg 2004.

Betz, Joachim/Erdmann, Gero/Köllner, Patrick: Die gesellschaftliche Verankerung politischer Parteien, Wiesbaden 2004.

Bianco, William T./Sened, Itai: Uncovering Evidence of Conditional Party Government Reassessing Majority Party Influence in Congress and State Legislatures, in: American Political Science Review 2005, S. 361-372.

Biehl, Heiko: Parteimitglieder im Wandel. Partizipation und Repräsentation, Wiesbaden 2005.

Biehl, Heiko: Kleinere Parteien – exklusivere Mitgliedschaften? Über den Zusammenhang von Parteiengröße und Mitgliedstruktur, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/ Neu, Viola (Hrsg.): Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 75-96.

Biehl, Heiko: Wie viel Bodenhaftung haben die Parteien? Zum Zusammenhang von Parteimitgliedschaften und Herkunftsmilieu, in: ZParl 2/2006, S. 277-292.

Brettschneider, Frank: Wahlen und Wähler in der Bundesrepublik, Wiesbaden 2006.

Brocker, Lars/Messer, Thomas: Funktionszulagen für Abgeordnete und Oppositionszuschläge – Fortentwicklung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung durch den BremStGH, in: NVwZ 2005, S. 895-898.

Brümmer, Ulrich H.: Parteiensystem und Wahlen in Sachsen. Kontinuität und Wandel 1990 bis 2005 unter besonderer Berücksichtigung der Landtagswahlen, Wiesbaden 2006.

Buhbe, Matthes: Russlands Parteiensystem, in: IPG 2006, S. 125-144.

Burkhart, Simone: Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000, in: PVS 2005, S. 14-38.

Campbell, David: Recension: Kurt Richard Luther/Ferdinand Müller-Rommel (Hrsg.), Political Parties in the New Europe. Political and Analytical Challenges, Oxford 2005, in: ÖZP 2006, S. 211-213.

Davidson-Schmich, Louise K.: Implementation of Political Party Gender Quotas: Evidence from the German Länder 1990-2000, in: Party Politics 2006, S. 211-232.

Decker, Frank: Direkte Demokratie im deutschen „Parteienbundesstaat“, in APuZ 2006, Veröffentlichung der Bundeszentrale für politische Bildung, Heft 10.

Decker, Frank: Post-parlamentarisches Regieren, Entscheidungsblockaden und populistische Reaktion – Der fehlgeleitete Konsensualismus des deutschen „Parteienbundesstaates“, in: Backes, Uwe/Jesse, Eckhard (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie (E & D), Baden-Baden 2005, S. 29-52.

Detterbeck, Klaus/Trefs, Matthias/Düming, Kathrin/Zolnhöfer, Reimut u. a: Innerparteiliche Machtgruppen, Faktionalismus im internationalen Vergleich, Frankfurt am Main 2006.

Dettling, Daniel (Hrsg.): Parteien in der Bürgergesellschaft. Zum Verhältnis von Macht und Beteiligung, Wiesbaden 2005.

Dietsche, Hans-Jörg: Eine „Renaissance“ der kleinen Parteien? Zu den Entwicklungsmöglichkeiten kleinerer Parteien im deutschen Volksparteiensystem, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/ Neu, Viola (Hrsg.): Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 58-74.

Dittberner, Jürgen: Die FDP. Geschichte, Personen, Organisation, Perspektiven. Eine Einführung, Wiesbaden 2005.

Dolezal, Martin: Globalisierung, neue Konfliktlinien und die Position der Grünen. Eine Analyse am Beispiel Deutschlands, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/ Neu, Viola (Hrsg.): Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 97-116.

Dreischer, Stephan: Das Europäische Parlament und seine Funktionen – Eine Erfolgsgeschichte aus der Perspektive der Abgeordneten (Studien zum Parlamentarismus, Bd. 4), Baden-Baden 2006.

Droege, Michael: Neutralität, parteipolitische, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 1620-1624.

Edinger, Florian: Schwarzgeld und die Folgen: Das Bundesverfassungsgericht zur fehlerhaften Rechnungslegung einer Partei – 2 BvR 383/03, in ZParl 2005, S. 371-374.

Eith, Ulrich: Parteineigung in Deutschland. Politische Einstellungen in den 90er Jahren im Ost-West-Vergleich, Wiesbaden 2006.

Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Wessels, Bernhard: Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 2002, Wiesbaden 2005.

Falter, Jürgen W./Schoen, Harald (Hrsg.): Handbuch Wahlforschung, Wiesbaden 2006.

Feinendegen, Markus: Vorteilsnahme ohne Folgen – Freibrief für kommunale Mandatsträger durch den BGH?, in: NJW 2006, S. 2014-2016.

Forkmann, Daniela/Schlieben, Michael (Hrsg.): Die Parteivorsitzenden in der Bundesrepublik Deutschland 1949-2005, Reihe Göttinger Studien zur Parteienforschung, Wiesbaden 2005.

Franz, Otto: Anmerkung zu VG Gießen, Urteil vom 14.12.2005 – 8 E 1066/05 (Prozesskostenerstattungsanspruch eines Ratsmitgliedes), in: DVP 2006, S. 258-259.

Franzmann, Simon/Kaiser, André: Locating Political Parties in Policy Space: A Reanalysis of Party Manifesto Data, in Party Politics 2006, S. 163-188.

Ganghof, Steffen/Bräuninger, Thomas: Government Status and Legislative Behavior: Partisan Veto Players in Australia, Denmark, Finland and Germany, in: Party Politics 2006, S. 521-539.

Geerlings, Jörg: Die Verfassungswidrigkeit des parteienrechtlichen „Drei-Länder-Quorums". Parteienrechtliche Hürde zur Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung darf nicht erhöht werden, in: VR 2005, S. 153-155.

Gehlen, Alexander von: Europäische Parteiendemokratie? Institutionelle Voraussetzungen und Funktionsbedingungen der europäischen Parteien zur Minderung des Legitimationsdefizits der EU (Diss.), Berlin 2005.

Gessenharter, Wolfgang/Pfeiffer, Thomas (Hrsg.): Die neue Rechte – eine Gefahr für die Demokratie?, Wiesbaden 2004.

Geys, Benny: District Magnitude, Social Heterogenity and Local Party System Fragmentation, in: Party Politics 2006, S. 281-297.

Goldstone, Jack A.: States, Parties and Social Movements, Cambridge 2005.

Görisch, Christoph: Vertrauen und Kontrolle im Rahmen des Art. 68 GG, in: VR 6/2006, S. 192-194.

Götte, Sebastian/Recke, Selina: Ernsthafter Herausforderer oder zahnloser Tiger. Die FDP nach der Bundestagswahl 2005, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 137-160.

Grafe, Peter: Trotz aller Unkenrufe – Gute Zukunftschancen für die Grünen, in: NH/FH 5/2006, S. 12-15.

Haas, Melanie: Innovation mit einer neuen bürgerlichen Partei? Die Grünen nach der Bundestagswahl 2005, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 201-222.

Härtl, Dominik: Wahlstraftaten – Die §§ 107 ff. StGB im System des Rechts, Frankfurt am Main/Berlin/Bern/Bruxelles/New York/Oxford/Wien 2006.

Hainz, Josef: Die Verfassungsmäßigkeit der Öffnung politischer Parteien für die Mitarbeit Parteifremder, Frankfurt am Main 2006.

Hartleb, Florian/Rhode, Franz-Egon: Populismus und Kleinparteien – Das Beispiel der Linkspartei. PDS und der WASG vor dem Hintergrund der Bundestagswahl 2005, in: Jun, Uwe; Kreikenbom, Henry; Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 161-178.

Hartleb, Florian: Rechts- und Linkspopulismus. Eine Fallstudie anhand von Schill-Partei und PDS, Wiesbaden 2004.

Häussler, Ulf: Art. 29, 68 GG, § 64 BVerfGG: Organstreitverfahren nicht im Bundestag vertretener Parteien gegen die Entscheidung des Bundespräsidenten, den Deutschen Bundestag aufzulösen – Anmerkung zu 2 BvE 5/05, in JA 2006, S. 256-258.

Helbig, Robert: Herausforderungen der Krisenprävention und Krisenkommunikation politischer Parteien, Berlin 2005.

Hey, Johanna: Parteiensponsoring im Steuerrecht – Lassen sich die Abzugsgrenzen zu § 10b II EStG umgehen?, in DB 2005, S. 1403-1407.

Hilg, Günther: Beamtenrechtliche Zuständigkeiten im Abgeordnetenverhältnis und abgeordnetenähnlichen Verhältnis, in: ZBR 2006, S. 109-117.

Hölscheidt, Sven: Abgeordnete, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 15-21.

Hölscheidt, Sven: Fraktion, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 610-614.

Hofmann, Bernd: Annäherung an die Volkspartei. Eine typologische und parteiensoziologische Studie, Wiesbaden 2004.

Holtkamp, Lars/Eimer, Thomas R.: Totgesagte leben länger... Kommunale Wählergemeinschaften in Westdeutschland, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 249-276.

Hong, Il Sun: Verfassungsprobleme der innerparteilichen Kandidatenaufstellung für die Wahl zum Deutschen Bundestag, Baden-Baden 2005.

Höpcke, Franziska: Wahljahr 2005: eine Bilanz. Eine Tagung in Tutzing vom 7. bis 9. November 2005, in: ZParl 2006, S. 448-453.

Höpner, Martin: Beiträge der Unternehmen zur Parteienfinanzierung. Wer spendet an wen? Und warum?, in: ZParl 2006, S. 293-312.

Ipsen, Jörn: Regierungsbildung im Mehrparteiensystem, in: JZ 2006, S. 217-222.

Jesse, Eckhard: Nach der gescheiterten Vertrauensfrage: Zur Lage der Parteien und des Parteiensystems in Deutschland, in: ZParl 2005, S. 600-615.

Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.): Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006.

Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry: Nicht nur im Schatten der Macht – Zur Situation kleiner Parteien im deutschen Parteiensystem, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.): Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 13-36.

Jutzi, Siegfried: Zur Verfassungswidrigkeit des „Drei-Länder-Quorums“ bei der Parteienfinanzierung. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. Oktober 2004 – 2 BvE 1 und 2/02, in: ZParl 2005, S. 375-382.

Katz, Richard S./Crotty, William (Hrsg.): Handbook of party politics, London 2006.

Kersten, Jens: Sicherung der Unabhängigkeit von Abgeordneten durch Transparenz und Sanktion – Zur Novellierung des Abgeordnetenrechts in Nordrhein-Westfalen, in: NWVBl. 2006, S. 46-50.

Khorrami, Esfandiar: Bundestagswahlen per Internet, Baden-Baden 2006.

Kießling, Andreas: Die CSU. Eine Einführung, Wiesbaden 2006.

Klein, Markus: Parteimitglieder in Deutschland, Wiesbaden 2006.

Klein, Michael: Westdeutscher Protestantismus und politische Parteien, Tübingen 2005.

Koch, Christian: Das Parlamentsbeteiligungsgesetz, Speyer 2006.

Köhler, Jan: Nicht-etablierte Parteien – Funktionen und Rechtsfragen, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 39-57.

Köhler, Jan: Parteien im Wettbewerb – Zu den Wettbewerbschancen nicht-etablierter politischer Parteien im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland – Schriften zum Parteienrecht, Baden-Baden 2006.

Köllner, Patrick: Informelle Parteistrukturen und institutioneller Wandel: Japanische Erfahrungen nach den politischen Reformen des Jahres 1994, in: ZParl 2005, S. 39-61.

Köllner, Patrick/Basedau, Matthias/Erdmann, Gero (Hrsg.): Innerparteiliche Machtgruppen, Frankfurt 2006.

König, Michael: Anmerkung zu der Bundestagswahl 2005. Eine praktikable Annäherung an das Homogenitätsprinzip für Landeslisten, in: DÖV 2006, S. 423-426.

Kontopodi, Katerina: Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien – Schriften zum Parteienrecht, Baden-Baden 2006.

Korte, Karl-Rudolf: Parteien auf Sinnsuche, in: IP 6/2006, S. 82-83.

Koß, Michale/Hough, Dan: Landesparteien in vergleichender Perspektive: Die Linkspartei. PDS zwischen Regierungsverantwortung und Opposition, in: ZParl 2006, S. 312-334.

Koß, Michale/Hough, Dan: Zurück in die Zukunft? Die Linkspartei. PDS und die Verlockungen des Populismus, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 179-201.

Kostadinova, Tatiana: Party Strategies and Voter Behaviour in the East European Mixed Election System, in: Party Politics 2006, S. 208-216.

Kranenpohl, Uwe: Die bayerische ÖDP. Landespolitischer Reißnagel oder quantité négligeable?, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 298-318.

Kühne, Jörg-Detlef: Grundgesetz (Parteiengesetz), in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 903-909.

Lange, Friederike: Immunität, Indemnität, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 984-988.

Lehmbruch, Gerhard: Verbände im arbeitenden Staat. Beiträge zur Organisation von Interessen, Wiesbaden 2006.

Lehmbruch, Gerhard: Verhandlungsdemokratie und eingebettete Marktwirtschaften. Beiträge zur vergleichenden Politischen Ökonomie, Wiesbaden 2006.

Lewinski, Kai von: Elektronische Wahlen?, in: NJW 2005, S. 2440-2441.

Lindner, Ralf: Internetkommunikation zum Abbau von Demokratie- und Legitimitätsdefiziten? Das Beispiel von Parteien und Interessengruppen in Kanada, in: ZParl 2005, S. 823-838.

Lübken, Marcus: Wahlkampfrecht in Deutschland. Bausteine für den aktiven und passiven Wahlkampf. Rechte, Pflichten, Rahmenbedingungen., Kommunalpolitische Vereinigung Bildungswerk (Hrsg.), Recklinghausen 2005.

Marschall, Stefan: Parlamentarismus, Baden-Baden 2005.

Marschall, Stefan: Transnationale Repräsentation in Parlamentarischen Versammlungen – Demokratie und Parlamentarismus jenseits des Nationalstaates (Studien zum Parlamentarismus, Bd. 1), Baden-Baden 2006.

Marshall, Stefan: Europäische Parteien – Phantomorganisationen oder Integrationsbeschleuniger?, in: Gesellschaft, Wirtschaft, Politik 2005, S. 399-410.

Mayer, Heinz: Der unverbrauchte Wahlwerbungskosten-Beitrag, in: JRP 2005, S. 104-106.

Mc Donald, Michael D./Budge, Ian: Choices Parties Define: Policy Alternatives in Representative Elections, 17 Countries 1945-1998, in: Party Politics 2006, S. 451-466.

Meguid, Bonnie M.: Competition between unequals: The role of mainstream party strategy in niche party success, in: American Political Science Review 2005, S. 347-360.

Melchert, Florian/Magerl, Fabian/Voigt, Mario (Hrsg.): In der Mitte der Kampagne – Grassroots und Mobilisierung im Bundestagswahlkampf 2005, Berlin/München 2006.

Michel, Marco: Die Bundestagswahlkämpfe der FDP 1949 – 2002, Wiesbaden 2005.

Miliopoulos, Lazaros: Die NPD als Machtfaktor im deutschen Parteiensystem, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 223-248.

Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Streit, Thilo (Hrsg.): Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung – Schriften zum Parteienrecht, Baden-Baden 2006.

Morlok, Martin/Alemann, Ulrich von/Godewerth, Thelse (Hrsg.): Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend – Schriften zum Parteienrecht, Baden-Baden 2006.

Morlok, Martin: Parteien, politische, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 1742-1749.

Morlok, Martin: Artikel 21 [Parteien], in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetzkommentar – Bd. II, Art. 20-82, Tübingen 2006, S. 327-403.

Muhle, Stefan: Mehr Transparenz bei Nebenbeschäftigungen von Abgeordneten? Zur Weiterentwicklung des Abgeordnetenrechts in Niedersachsen, in: ZParl 2006, S. 266-277.

Müller, Kai: Schwierige Machtverhältnisse. Die CSU nach Strauß, Wiesbaden 2004.

Müller-Rommel, Ferdinand: Parteienwettbewerb in mittelosteuropäischen Demokratien: Zum Zusammenhang von Strukturen der Regierungsbildung und Stabilität von Parteiensystemen, in: ZParl 2005, S. 666-679.

Nabgag, Nicolai: Höchstpersönlichkeitsrecht der Wahl, in: RuP 2006, S. 110-111.

Neu, Viola: Kleine Parteien an der Urne. Die Bundestagswahl 2005, in: Jun, Uwe/ Kreikenbom, Henry/ Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 117-136.

Niedermayer, Oskar: Parteimitgliedschaften im Jahre 2005, ZParl 2006, 376-384.

Nohlen, Dieter: Wahlen, Wahlsysteme, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 2676-2680.

Nolte, Jakob Julius: Das freie Mandat der Gemeindevertretungsmitglieder, in: DVBl. 2005, 870-880.

Oertzen, Jürgen von: Das Expertenparlament – Abgeordnetenrolle in den Fachstrukturen bundesdeutscher Parlamente (Studien zum Parlamentarismus, Bd. 3), Baden-Baden 2006.

Ortmann, Andreas: Probleme der Wahlprüfungsbeschwerde nach § 48 BVerfGG, in: ThürVBl. 8/2006, S. 169-179.

Otto, Franz: Anmerkung zu OVG Münster – Urteil vom 30.09.2005 – 15 A 2983/05 (Wahlwerbeschrift einer Ratsfraktion), in: DVP 2006, S. 304.

Patzelt, Werner J. (Hrsg.): Parlamente und ihre Macht – Kategorien und Fallbeispiele institutioneller Analyse (Studien zum Parlamentarismus, Bd. 2), Baden-Baden 2006.

Peters, Tim: Der Antifaschismus der PDS aus antiextremistischer Sicht, Wiesbaden 2006.

Pietzcker, Jost: Geschäftsordnung, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006 (Spalte 754-756).

Pofalla, Ronald/Glück, Alois u. a.: Grundsatzprogramme auf dem Prüfstand, in: Die politische Meinung 2006, S. 5-32.

Poguntke, Thomas/Pütz, Christine: Parteien in der Europäischen Union: Zu den Entwicklungschancen der Europarteien, in: ZParl 2006, S. 334-353.

Priddat, Birger: Irritierte Ordnung – Moderne Politik. Institutionenökonomische Beobachtungen, Wiesbaden 2006.

Putz, Sebastian: Einfluss kleiner Parteien in Koalitionskonflikten: Das Beispiel der FDP beim Sturz des Ministerpräsidenten in Sachsen-Anhalt, in: ZParl 2005, S. 120-141.

Reichart-Dreyer, Ingrid: Die CDU. Volkspartei und Kanzlerwahlverein, Wiesbaden 2006.

Reiser, Marion: Kommunale Wählergemeinschaften in Ost- und Westdeutschland. Eine Analyse zur Präsenz der parteifreien Gruppierungen in vier Bundesländern, in: Jun, Uwe/Kreikenbom, Henry/Neu, Viola (Hrsg.), Kleine Parteien im Aufwind – Zur Veränderung der deutschen Parteienlandschaft, Frankfurt/New York 2006, S. 277-297.

Römmele, Andrea: Direkte Kommunikation zwischen Parteien und Wählern. Professionalisierte Wahlkampftechnologien in den USA und in der BRD, Wiesbaden 2005.

Sachs, Michael: Fragen des Vereinigungsverbots in Deutschland, in: Olarak, Özgürlükler Düseni, Can, Osman/Szrak, A. Ülkü/Sabuncu, Yavuz/Deppenheuer, Otto/Sachs, Michael (Hrsg.): Anayasa – Verfassung als Freiheitsordnung – Festschrift zum 65. Geburtstag von Fazıl Sağlam, Ankara 2006.

Salvador, Martí í Puíg: Un estudio prospectivo sobre la presenzia y la relevancia de los partidos indeginistas an America Latina, Veröffentlichung des CIDOB, Barcelona 2006.

Schaefer, Thomas: Verfassungsrechtliche Grenzen des Parlamentsbeteiligungsgesetzes, Berlin 2005.

Scharenberg, Albert: Linksfusion mit Hindernissen, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5/2006, S. 517-520.

Schindler, Alexandra: Die Parteien als Unternehmer – Schriftenreihe zum Parteienrecht, Baden-Baden 2006.

Schmid, Josef/Zolleis, Udo (Hrsg.): Zwischen Anarchie und Strategie. Der Erfolg von Parteiorganisationen, Wiesbaden 2005.

Schmitz, Karsten: Wahl- und Parteiensysteme in Osteuropa: Eine Neubewertung anhand des Konzentrationseffekts, in: ZParl 2006, S. 353-376.

Schofield, Norman/Sened, Itai: Multiparty Democracy, Cambridge 2006.

Ufert, Gero H.: Politikmarketing, Berlin 2006.

Schreiber, Wolfgang: 50 Jahre Bundeswahlgesetz – Rückblick, Ausblick, in: DVBl. 2006, S. 529-539.

Schuett-Wetschky, Eberhard: Regierung Parlament und Parteien: Wer entscheidet? Wer beschließt?, in: ZParl 2005, S. 489-507.

Schulze, Rainer-Olaf/Broschek, Jörg: Die kanadische Unterhauswahl vom 28. Juni 2004: Das Parteiensystem auf dem Weg vom Mehrheits- zum Minderheitsregime?, in: ZParl 2005, S. 280-300.

Tavis, Margit: Party System Change: Testing a Model of New Party Entry, in: Party Politics 2006, S. 99-119.

Volkmann, Uwe: Mitbestimmung, in: Morlok, Martin/Heun, Werner/Honecker, Martin/Wieland, Joachim (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon – Neuausgabe, Stuttgart 2006, Spalte 1552-1555.

Waldhoff, Christian: Das missverstandene Mandat: Verfassungsrechtliche Maßstäbe zur Normierung der erweiterten Offenlegungspflichten der Abgeordneten des Deutschen Bundestages, in: ZParl 2006, S. 251-266.

Walter, Franz/Butzlaf, Felix/Micus, Matthias/Spier, Tim: Die Linkspartei, Wiesbaden 2006.

Walter, Franz: Abschied von der Toskana. Die SPD in der Ära Schröder, Wiesbaden 2005.

Weldon, Steven: Downsize My Polity? The Impact of Size on Party Membership and Member Activism, in: Party Politics 2006, S. 467-481.

Weßels, Bernhard: Zwischen Organisationen und Bewegung: Wie viel Gesellschaft braucht Partei?, in: Dettling, Daniel (Hrsg.), Parteien in der Bürgergesellschaft – Zum Verhältnis zwischen Macht und Beteiligung, Wiesbaden 2005, S. 90-104.

Wettig-Danielmeier, Inge/Linnekugel, Matthias/Wettig, Klaus: Handbuch zur Parteienfinanzierung, Berlin 2005.

Wiesendahl, Elmar: Das Ende der Mitgliederpartei. Die Parteiendemokratie auf dem Prüfstand., in: Dettling, Daniel (Hrsg.), Parteien in der Bürgergesellschaft, Wiesbaden 2005, S. 23-42.

Wiesendahl, Elmar: Mitgliederparteien am Ende? Eine Kritik der Niedergangsdiskussion, Wiesbaden 2006.

Wiesendahl, Elmar: Parteien, Frankfurt am Main 2006.

Winkler, Markus: Art. 68, 38 I 2, 39 I 1 GG: Bundestagsauflösung und Abgeordnetenstatus – Anmerkung zu 2 BvE 4 und 7/05, in: JA 2006, S. 258-259.

Zehetmair, Hans: Das deutsche Parteiensystem. Perspektiven für das 21. Jahrhundert, Wiesbaden 2005

Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter

Vorträge Prof. Dr. Ulrich von Alemann

26.09.2005	„Politische Korruption – Grundlagen und Grundfragen“ Vortrag für die 6. Fachtagung Korruptionsbekämpfung auf Schloss Raesfeld
14./15.10.2005	Leitung der Tagung zum Thema: „Ist Politik jugendfrei? Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend“ in Düsseldorf (gemeinsam mit Prof. Dr. Martin Morlok), Veranstaltung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, Düsseldorf Referenten: *Thelse Godewerth* (Düsseldorf), *Martina Gille* (Deutsches Jugendinstitut), *Hartwig Hummel* (Düsseldorf), (Düsseldorf), *Ursula Hoffmann-Lange* (Bamberg), *Thilo Streit* (Düsseldorf), *Hugo Klein* (Göttingen), *Uwe Volkmann* (Mainz), *Karl-Rudolf Korte* (Duisburg/Essen), *Sabine Kropp* (Düsseldorf), *Manfred Stelzer* (Wien), *Klaus von Beyme* (Heidelberg), *Philipp Missfelder* (Junge Union), *Christian Lindner* (FDP), *Ulrich von Alemann* (Düsseldorf), *Martin Morlok* (Düsseldorf), *Björn Böhning* (Jungsozialisten), *Nike Wessel* (Grüne Jugend), *Larissa Mühlenbeck* (Siegerin NRW Jugend debattiert 2005)
27.10.2005	„Korruptionsbekämpfung in der EU“ Vortrag bei der ISC 2005 Security and Privacy in Information Society in Düsseldorf
04.11.2005	„Energiewirtschaft im Spannungsfeld der Politik“ Vortrag beim 4. Essent Energie-Forum am 03. und 04.11.2005 auf Schloss Bensberg
16.-18.11.2005	“Corruption in Europe – Challenges and Risks for Politics and Administration” Vortrag bei der Konferenz “A Arte de Furtar. Corrupcao na Europa e na America Latina” im Goethe Institut Sao Paulo, Brasilien
10.12.2005	„Gesellschaftliche Veränderungen und ihre Rückwirkungen auf die gewerkschaftlichen Interessenvertretung“ Vortrag zum Seminar Gewerkschaftsmanagement der DBB Akademie am Königswinter
22.-23.06.2006	„Haben die ‚Mitgliederparteien eine Zukunft? Ein Beitrag in 10 Thesen“ Vortrag für das Symposion „Gesellschaftlicher Pluralismus und politisches Gemeinschaftshandeln: Institutionelle Konfliktregelung in „postnationalen“ Demokratien“ an der Universität Osnabrück vom 22.-23.06.2006 zu Ehren von Rainer Eisfelds Emeritierung
04.07.2006	„Lobbyismus als Schattenpolitik“ Vortrag beim Rotary Club

Vortrag Florian Eckert, M.A.

29.08.2006	„Korruptionsbekämpfung in der Europäischen Union“ Vortrag für die Delegation der Aufsichtskommission der Stadt Shanghai in Düsseldorf

Vortrag von Thelse Godewerth

14./15.10.2005 „Jugend und Politik“
Vortrag im Rahmen des Symposiums „Ist Politik jugendfrei?“, PRuF

Vortrag Dr. Heike Merten

14.12.2005 „Die institutionellen Rahmenbedingungen des Parteienstaates“
Vortrag bei der Karl-Arnold-Stiftung

Vorträge Prof. Dr. Martin Morlok

14./15.10.2005 Leitung der Tagung zum Thema: „Ist Politik jugendfrei? Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend“ in Düsseldorf (gemeinsam mit Prof. Dr. Ulrich von Alemann), Veranstaltung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, Düsseldorf

Referenten: *Thelse Godewerth* (Düsseldorf), *Martina Gille* (Deutsches Jugendinstitut), *Hartwig Hummel* (Düsseldorf), (Düsseldorf), *Ursula Hoffmann-Lange* (Bamberg), *Thilo Streit* (Düsseldorf), *Hugo Klein* (Göttingen), *Uwe Volkmann* (Mainz), *Karl-Rudolf Korte* (Duisburg/Essen), *Sabine Kropp* (Düsseldorf), *Manfred Stelzer* (Wien), *Klaus von Beyme* (Heidelberg), *Philipp Missfelder* (Junge Union), *Christian Lindner* (FDP), *Ulrich von Alemann* (Düsseldorf), *Martin Morlok* (Düsseldorf), *Björn Böhning* (Jungsozialisten), *Nike Wessel* (Grüne Jugend), *Larissa Mühlenbeck* (Siegerin NRW Jugend debattiert 2005)

23.-26.05.2006 „Die Stellung der politischen Parteien im deutschen Recht“.
Konferenz der Israelisch-deutschen Juristenvereinigung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Jerusalem, Israel, zum Thema „Israelische und deutsche Rechtsfragen im Vergleich“.

Vortrag Thilo Streit, LL.M. (Texas)

14./15.10.2006 „Rechtliche Stellung Minderjähriger“
Vortrag im Rahmen des Symposiums „Ist Politik jugendfrei?“, PRuF

Veranstaltungen des Instituts

14./15.10.2005 Symposium zum Thema: „Ist Politik jugendfrei? Möglichkeiten und Grenzen politischer Beteiligung der Jugend“ in Düsseldorf (Leitung Prof. Dr. Martin Morlok und Prof. Dr. Ulrich von Alemann), Veranstaltung des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, Düsseldorf

Referenten: *Thelse Godewerth* (Düsseldorf), *Martina Gille* (Deutsches Jugendinstitut), *Hartwig Hummel* (Düsseldorf), (Düsseldorf), *Ursula Hoffmann-Lange* (Bamberg), *Thilo Streit* (Düsseldorf), *Hugo Klein* (Göttingen), *Uwe Volkmann* (Mainz), *Karl-Rudolf Korte* (Duisburg/Essen), *Sabine Kropp* (Düsseldorf), *Manfred Stelzer* (Wien), *Klaus von Beyme* (Heidelberg), *Philipp Missfelder* (Junge Union), *Christian Lindner* (FDP), *Ulrich von Alemann* (Düsseldorf), *Martin Morlok* (Düsseldorf), *Björn Böhning* (Jungsozialisten), *Nike Wessel* (Grüne Jugend), *Larissa Mühlenbeck* (Siegerin NRW Jugend debattiert 2005)

25.01.2006 Vortrag Andrea De Petris, wissenschaftlicher Assistent an der Universität LUISS – G. Carli in Rom, zum Thema:
„Neue Verfassungsentwicklungen in Italien“

29.06.2006 Vortrag Dr. Sven Hölscheidt, Ministerialrat PD, Leiter des Fachbereichs „Verfassung und Verwaltung im Deutschen Bundestag“, zum Thema:
„Fraktionsstatus und andere aktuelle Verfassungsfragen im Deutschen Bundestag“