

Inhaltsverzeichnis

Editorial.....	4
-----------------------	----------

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

Aufsätze

Radikaldemokratisches Denken im Vormärz: zur Aktualität der Parteientheorie Julius Fröbels.....	5
--	----------

Philipp Erbentraut, M.A.

Politische Korruption im staatlichen Bereich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union	16
--	-----------

Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Alexandra Bäcker, Christian K. Schmidt, M.A.

Formalisierbare Gleichheit.....	41
--	-----------

Marcus Hahn, LL.M.

Die NPD in ihrem ersten parlamentarischen Jahr im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern.....	50
--	-----------

Laura Niemann, M.A.

Von der visuellen zur virtuellen Partei.....	60
---	-----------

Antje Sadowski

Die Auswirkungen des Landtagswahlsystems von Baden-Württemberg auf die Wahlkampfaktivität ausgewählter Parteien.....	67
---	-----------

Jens Walther, M.A.

Einigkeit macht schwach – das Europäische Parlament opfert seine Rechte zugunsten des Klimaschutzes.....	80
---	-----------

Philipp Krieg

„Aufgespießt“

Fünf (Partei-)Freunde sollt ihr sein!.....	85
---	-----------

Sebastian Roßner, M.A.

Grundsätzliches zu Abberufung und Entlastung des Parteivorstands.....	88
--	-----------

Alexandra Bäcker

Rechtsprechung und Literatur

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung.....	90
---	-----------

1. Grundlagen zum Parteienrecht.....	90
--------------------------------------	----

2. Chancengleichheit.....	92
---------------------------	----

3. Parteienfinanzierung.....	102
------------------------------	-----

4. Parteien und Parlamentsrecht.....	104
5. Wahlrecht.....	113
Rezensionen.....	116
Rechtsprechungsübersicht.....	137
Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung.....	141
 PRuF intern	
Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter.....	145
Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter.....	147

Editorial

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

Das wissenschaftliche Jahr 2008 war für das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) ein Jahr voller Herausforderungen, Neuigkeiten und Erfolge. Zu den Höhepunkten zählte dabei einmal mehr das parteienwissenschaftliche Symposium, das Mitte April unter dem Titel „(Partei-)Politik im Zeichen des Marketing“ an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf veranstaltet wurde. In Zusammenarbeit mit dem Forum für staatswissenschaftliche Forschung e. V. und mit Unterstützung der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen konnte Ende Oktober eine weitere Tagung zum Thema „Politische Parteien in Deutschland und Frankreich“ auf die Beine gestellt werden. Die Referate und anschließenden Diskussionen beleuchteten verschiedene Aspekte der gegenwärtigen und historischen Funktion und Bedeutung politischer Parteien. Die Tagung fand statt im Rahmen der von der Landesregierung NRW gestarteten Initiative „Frankreich-Nordrhein-Westfalen-Jahr 2008/2009“. Wir möchten die Gelegenheit nutzen, um uns noch einmal besonders bei unseren ausländischen Gastrednern zu bedanken. Die europäische Dimension bleibt für das PRuF stets Aufgabe und Ansporn zugleich.

Im Bereich der Forschung sind uns in diesem Jahr mit der Einwerbung von Drittmittelprojekten glücklicherweise gleich zwei große Erfolge gelungen. Zum einen finanziert die Deutsche Forschungsgemeinschaft die „Deutsche Parteimitgliederstudie 2009“ (PaMiS), die unser Institut gemeinsam mit dem Arbeitsbereich für politische Soziologie der Leibniz-Universität Hannover (Prof. Dr. Markus Klein) durchführt. Die Studie untersucht die sozialstrukturelle, psychographische und aktivitätsbezogene Zusammensetzung der Mitgliedschaft der deutschen Parteien sowie die Motive des Parteibeitritts, der innerparteilichen Aktivität und des Parteiaustritts.

Zum anderen hat Dr. Torben Lütjen sein von der Volkswagenstiftung durch ein Schumpeter-Fellowship getragenes Forschungsprojekt „Das Ende vom Ende der Ideologien?“ am PRuF angesiedelt. Darin wird der Politikwissenschaftler, der zuvor in Göttingen, Berkeley und Freiburg studiert und gearbeitet hat, die ideologische Polarisierung in den USA im Kontext westeuropäischer Entideologisierungsprozesse analysieren. Eine Fragestellung, die gerade angesichts des grassierenden Obama-Fiebers hochaktuell ist. Mit diesen exzellenten Untersuchungen unterstreicht das Institut für Parteienrecht und Parteienforschung seine Ambitionen, keine rein theoretische Forschung im Elfenbeinturm zu betreiben, sondern stets den Finger am Puls der politischen und gesellschaftlichen Praxis zu haben.

Neue Anregungen erfährt das PRuF dabei zukünftig auch durch sein neu zusammengesetztes Mitarbeiterteam. So wird der politikwissenschaftliche Flügel der Parteienforschung seit kurzem durch die Kollegen Annika Laux, Philipp Erbenraut und Jens Walther verstärkt. Die Parteienrechtler erhalten Zuwachs durch Christina Hientzsch, die vom Lehrstuhl Prof. Dr. Morloks herüber kommt. Tim Spier als verdienter Mitarbeiter ist dagegen an den Lehrstuhl von Prof. Dr. von Alemann gewechselt. Er bleibt dem PRuF jedoch als Research Fellow erhalten. Ähnliches gilt für Antje Sadowski, die unserem Haus trotz ihres in Kürze beginnenden Referendariats treu bleibt. Verabschieden mussten wir uns leider von Urs Lesse, dem noch einmal für seine wertvolle Unterstützung bei der Formulierung von Projektanträgen sowie seinem Engagement im Bereich der Lehre gedankt sei.

Noch ein letzter Hinweis in eigener Sache sei gestattet: Mit dieser „Doppelausgabe“ 2008/09 stellen die *Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (MIP)* ihre Zählweise auf das jeweils laufende Kalenderjahr der Erscheinung um. Der Aktualität der hier versammelten Beiträge soll so in Zukunft noch mehr Rechnung getragen werden. Dies ist auch als Anerkennung für den unermüdlichen Fleiß unserer zahlreichen Autoren zu verstehen. Ihnen haben wir vielmals zu danken.

Radikaldemokratisches Denken im Vormärz: zur Aktualität der Parteientheorie Julius Fröbels

Philipp Erbentraut, M.A.¹

Einleitung

Die Arbeiten Julius Fröbels (1805–1893) gelten als wegweisend für die Idee der Volkssouveränität im 19. Jahrhundert.²

¹ Philipp Erbentraut ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung, (PRuF).

² Sehr instruktiv und kritisch ist die Darstellung von GÖHLER, Gerhard/ KLEIN, Ansgar: Politische Theorien des 19. Jahrhunderts. Die demokratische Position mit ihren Ambivalenzen: Julius Fröbel, in: Hans-Joachim Lieber (Hrsg.), Politische Theorien von der Antike bis zur Gegenwart, München 1991, S. 411–435. Neu belebt wurden Fröbels Überlegungen vor allem von HABERMAS, Jürgen: Volkssouveränität als Verfahren (1988), in: Ders., Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt am Main³ 1993, S. 600–631. Zuerst erschienen in: Forum für Philosophie Bad Homburg (Hrsg.), Die Ideen von 1789, Frankfurt am Main 1989, S. 7–36. Fröbels Haltung zum Liberalismus und zur Deutschen Frage thematisiert SCHULER, Dietmar: Julius Fröbel (1805–1893). Ein Leben zwischen liberalem Anspruch und nationaler „Realpolitik“, in: Innsbrucker Historische Studien 7/8 (1985), S. 179–261. Eine kurze, aber äußerst scharfsinnige Analyse liefert BERMBACH, Udo: Julius Fröbel, in: Iring Fetscher und Herfried Münkler (Hrsg.), Pipers Handbuch der politischen Ideen. Neuzeit: Von der Französischen Revolution bis zum europäischen Nationalismus, Bd. 4, München 1986, S. 361–364. Die aktuellste Monographie ist die ausgesprochen kenntnisreiche und theoriegeleitete Dissertation von KOCH, Rainer: Demokratie und Staat bei Julius Fröbel: 1805–1893. Liberales Denken zwischen Naturrecht und Sozialdarwinismus, Wiesbaden 1978. Für eine neuere, paraphrasierte Version dieser Arbeit vgl. DERS.: Julius Fröbel (1805–1893), in: Bernd Heidenreich (Hrsg.), Politische Theorien des 19. Jahrhunderts. Konservatismus Liberalismus Sozialismus, Berlin² 2002, S. 383–397. Fröbels Ausführungen zur deutschen Außen- und Trias-Politik stehen im Mittelpunkt des Aufsatzes von MOMMSEN, Wilhelm: Julius Fröbel. Wirrnis und Weitsicht, in: HZ 181 (1956), S. 497–532. Teilaspekte seines Lebens und Wirkens behandeln die älteren Darstellungen von FEUZ, Ernst: Ju-

In seinem Hauptwerk³ erhebt der spätere Paulskirchen-Abgeordnete ein Jahr vor der Revolution in Deutschland die Volkssouveränität zum „Staatsrechtsprinzip der Demokratie“ und erklärt Demokratie und Staat für „gleichbedeutende Begriffe“⁴. Oberstes Ziel seiner Theorie ist es, den Rousseauschen Akt des Gesellschaftsvertrages in Form einer „legalen und permanenten Revolution“⁵ auf Dauer zu stellen. Im Gegensatz zum konservativen Mainstream – nicht nur der damaligen Staatsrechtslehre – weist er damit die Ansicht zurück, wonach sich der *pouvoir constituant* des Volkes in einem einmaligen revolutionären Akt der Verfassungsgebung erschöpft.⁶ Die Verfassung müsse vielmehr ein offenes Pro-

lius Fröbel. Seine politische Entwicklung bis 1849. Ein Beitrag zur Geschichte des Vormärz, Bern 1932; NÄF, Werner: Das Literarische Comptoir Zürich und Winterthur, Bern 1929 und BÖRNER, Clara: Julius Fröbel und das österreichische Bundesreformprojekt aus dem Jahre 1863, Marburg 1919. Eine Quelle, deren Wert in der Forschung unterschiedlich – zuletzt aber als hoch – veranschlagt wurde, sind FRÖBELS Memoiren: Ein Lebenslauf. Aufzeichnungen, Erinnerungen, Bekenntnisse, 2 Bde, Stuttgart 1890–91. Der schriftliche Nachlass Julius Fröbels wird in der Handschriftenabteilung der Zentralbibliothek Zürich unter der Signatur Ms. Z II 83–93 verwaltet. Für diesen Aufsatz habe ich die dort lagernden Dokumente aber nicht benutzt.

³ FRÖBEL, Julius: System der sozialen Politik, 2 Bde, Mannheim 1847, Reprint Aalen 1975. Insgesamt hat Fröbel neben zahlreichen wissenschaftlichen, politischen und selbst literarischen Schriften drei große „Politiken“ verfasst. Neben dem bereits genannten und für unsere Fragestellung maßgeblichen Werk erschienen weiterhin: DERS.: Theorie der Politik als Ergebnis einer erneuerten Prüfung demokratischer Lehrmeinungen, Bd. 1: Die Forderungen der Gerechtigkeit und Freiheit im Staate, Wien 1861, Bd. 2: Die Thatsachen der Natur, der Geschichte und der gegenwärtigen Weltlage, als Bedingungen und Beweggründe der Politik, Wien 1864, Neudruck Aalen 1975 und DERS.: Gesichtspunkte und Aufgaben der Politik. Eine Streitschrift nach verschiedenen Richtungen, Leipzig 1878, Neudruck Aalen 1971. Bei wörtlichen Zitaten folge ich durchgängig der alten Schreibweise und Interpunktion Fröbels. Hervorhebungen des Autors sind ebenfalls kenntlich gemacht.

⁴ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 7.

⁵ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 274.

⁶ So etwa prominent bei KRIELE, Martin: Einführung in die Staatslehre: die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates, Stuttgart [u.a.]⁶ 2003, S. 239.

jekt bleiben und dürfe keinesfalls durch die Festsetzung ihrer Unveränderlichkeit die eigene Entwicklung und Verbesserung unmöglich machen.⁷ Viel beachtet und gerühmt wurde gleichzeitig die Aufnahme der Parteien in die Verfassung. In der Tat stellt der Entwurf eines Parteiensystems für das politische Denken der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Deutschland ein Novum dar.⁸

Das Ziel dieses Aufsatzes ist die kritische Rekonstruktion der Parteientheorie Julius Fröbels. Damit wird ein doppeltes Erkenntnisinteresse verfolgt. Zum einen geht es um Wissensarchäologie. (Im Archiv der Ideengeschichte hat die Akte Julius Fröbel etwas Staub angesetzt.) Zum anderen ist mit der Ausgrabung auch eine auf die Zukunft gerichtete Fragestellung verknüpft: Ließe sich über die engere Parteienlehre Fröbels hinausgehend nicht ein Reformvorhaben skizzieren, das – im Sinne der Selbstgesetzgebung der Staatsbürger – die Entscheidungskompetenzen an der Basis wieder stärkt? Die Beantwortung der beiden Fragen erfolgt in mehreren Schritten: Zunächst gebe ich eine bündige Einführung in Leben und Werk des Autors (I). Danach zeichne ich mit groben Strichen die allgemeine Parteientheorie des Vormärz nach, um die Originalität der Fröbelschen Gedankenarchitektur zu untermauern (II). Schließlich und am ausführlichsten erfolgt die eigentliche Rekonstruktion der Parteientheorie (III), bevor ich ganz am Ende mit der Skizze eines Kompromissmodells zwischen Räte­demokratie und Parlamentarismus einen Ausblick wage, der den Anschluss an Julius Fröbels radikaldemokratische Ideale im Vormärz sucht.

I. Leben und Werk

Leben und Denken Julius Fröbels haben manch eigenartige Wendung genommen.⁹ Geboren 1805 in einem Pfarrhaus im thüringischen Gries-

heim und aufgewachsen unter dem Einfluss seines Onkels, des bekannten Reformpädagogen Friedrich Fröbel, beschäftigt sich Julius zunächst intensiv mit der Geographie. 1841 gibt er jedoch eine Dozentenstelle an der Universität Zürich auf, um sich als Verleger in der Schweiz politischen Themen zuzuwenden. Zu seinen Autoren zählen damals u. a. Herwegh, Ruge, Bakunin und Weitling.

1847 veröffentlicht er dann selbst das zweibändige „System der sozialen Politik“. Der Titel ist allerdings etwas irreführend, da es Fröbel hier nicht in erster Linie um die Lösung der sozialen Frage, sondern in einem weiteren Verständnis des Wortes „sozial“ um eine umfassende Theorie des Staates und der Gesellschaft geht. Dabei argumentiert er aus der Position eines nicht-sozialistischen radikaldemokratischen Denkens, das zwar von seinem Ausgangspunkt her – der Autonomie des Individuums – noch in Verbindung mit dem Liberalismus steht, zugleich aber in der daraus abgeleiteten Forderung nach allgemeiner, umfassender und unmittelbarer politischer Teilhabe aller Bürger – unabhängig von Bildung, Besitz und sogar Geschlecht – weit über die damaligen liberalen Intentionen hinaus geht.¹⁰ So setzt er sich neben einem umfangreichen Volksbildungsprogramm beispielsweise auch für die vollständige „Emancipation des Weibes“¹¹, sozialstaatlichen Interventionismus¹² sowie die Akzeptanz alternativer Lebensmodelle unter Einschluss der freien Liebe¹³ ein.

In der Frankfurter Paulskirche agiert er auf der äußersten Linken des Parlaments („Donnersberg“). An der Wiener Oktoberrevolution nimmt er als Straßenkämpfer teil und wird nach deren Niederschlagung zum Tode verurteilt – anders als sein Kampfgefährte Robert Blum aber in sprichwörtlich letzter Minute verschont.¹⁴

⁷ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 114f.

⁸ GÖHLER/ KLEIN, Julius Fröbel, S. 428.

⁹ Die Darstellung folgt – soweit nicht anders kenntlich gemacht – im Wesentlichen den Ausführungen von KOCH, GÖHLER/ KLEIN und MOMMSEN – teilweise auch den Beschreibungen aus FRÖBELS Autobiographie, sofern die Informationen durch andere Quellen abgesichert sind.

¹⁰ GÖHLER/ KLEIN, Julius Fröbel, S. 411f.

¹¹ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 426, 446ff.

¹² FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 400f. Gefordert werden zum Beispiel die Einführung einer progressiven Erwerbssteuer sowie die komplette Abschaffung des Erbrechts.

¹³ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 442.

¹⁴ Eine besonders plastische Nacherzählung der Wiener Ereignisse findet sich bei VALENTIN, Veit: Geschichte der deutschen Revolution von 1848–1849, Bd. 2: Bis

Das Scheitern der Revolution von 1848/49 stellt in Fröbels Leben in jeglicher Hinsicht die entscheidende Zäsur dar. Er muss das Land verlassen und lebt fast ein Jahrzehnt lang als Flüchtling in Nord- und Mittelamerika. Unter dem Eindruck des Exils vollzieht er eine konservativ-autoritäre Wendung zum „Realismus“. Er sagt sich von früheren Weggefährten los und tritt – zurück in Europa – 1862 sogar in den Dienst der österreichischen Regierung – nicht einmal 15 Jahre nachdem diese ihn um ein Haar fusiliert hätte.

In der 1861-64 erschienenen „Theorie der Politik“ rechnet er daraufhin mit seiner eigenen politischen Vergangenheit ab. Das Prinzip der Volkssouveränität wird nun zugunsten einer entpersonalisierten Staatssouveränität zurückgestellt.¹⁵ Auch in Fragen des Wahlrechts und der Gleichberechtigung der Geschlechter bezieht Fröbel deutlich konservativere Positionen. Alles in allem lässt sich von jetzt an ein charakteristischer Zug in seinem Denken ausmachen, den Koch als „Anbetung der Macht“, ja als „Angriff gegen die demokratische Theorie selbst und gegen das dahinter stehende Menschenbild der Aufklärung“ geißelt.¹⁶ „Nicht wer recht hat, son-

dern wer recht behält, ist die große Frage in der Politik“¹⁷, schreibt Fröbel später in seiner Autobiographie und rechtfertigt damit einen weiteren Kurswechsel, der ihn 1866 in die Dienste Bismarcks führt. Für die auswärtige Politik des Kaiserreiches wirkt er ab 1873 als Konsul in Smyrna, ab 1876 in Algier. In die Jahre als Diplomat fällt 1878 auch die Fertigstellung der letzten großen Schrift „Gesichtspunkte und Aufgaben der Politik“. Neben einem bedingungslosen Bekenntnis zum Machtstaat rückt hier die Rassenfrage in den Fokus seines Denkens. Die Übertragung der neuen Evolutionslehre auf die Politik gipfelt in einem Versuch der rassentheoretischen Legitimation von Herrschaft und dem Vorschlag gezielter Ein- und Auswanderungspolitik zur Lösung der sozialen Frage.¹⁸ Von den radikaldemokratischen Idealen, die die Grundlage seiner revolutionären Parteientheorie bildeten, hat Julius Fröbel sich zu diesem Zeitpunkt längst verabschiedet. In weltmännisch-sarkastischer Geste widmet er sein Buch den Parteien, denen er sich nun als Sachwalter eines „politischen Darwinismus“ überhoben fühlt.¹⁹

zum Ende der Volksbewegung von 1849, Weinheim [u. a.] 1998, S. 203–216. Demnach seien die Verurteilung der Frankfurter Abgeordneten und die Hinrichtung Blums politische Akte gewesen, „erwachsen nach altösterreichischer Manier aus einer Verbindung von Menschenverachtung, Staatsräson, Intrige und Schlamperie“ (S. 213). Koch vermutet allerdings, Fröbel habe eine österreichfreundliche Schrift aus dem September 1848 das Leben gerettet. Vgl. DERS., Julius Fröbel (2002), S. 391f. Es scheinen aber Zweifel angebracht, ob tatsächlich derart subtile Gründe den Ausschlag gaben. Schließlich sollte auf eine spätere Anweisung Schwarzenbergs auch Blum – nicht nur nicht erschossen, sondern sogar – auf freien Fuß gesetzt werden. Leider war er da schon tot. Vgl. VALENTIN, S. 213.

¹⁵ FRÖBEL, Theorie der Politik, Bd. 1, S. 91f.: „Der Grundirrtum der ganzen ultrademokratischen Anschauungsweise liegt in der Verkennung der Wahrheit daß die Rechtsvollkommenheit des Staatsganzen, welche in der Suveränität ausgesprochen liegt, nicht durch eine Zusammensetzung aus den Rechten der Individuen entstehen kann, sondern eben nur als Attribut des Staatsganzen denkbar ist [...]“.

¹⁶ KOCH, Julius Fröbel, S. 258, 240. GÖHLER/ KLEIN bemerken allerdings, das Denkmuster habe sich vom „System der sozialen Politik“ hin zur „Theorie der Politik“ gar nicht so weit verschoben. Bereits Fröbels frü-

here Arbeit sei durch einen „latent totalitären Charakter“ seines Verständnisses des Individuums in der Demokratie geprägt, das ein höheres Allgemeines für den einzelnen maßgebend mache. Vgl.: S. 434. MOMMSEN meint gar, es könne kein Zweifel daran bestehen, dass Fröbel in seinem späteren Werk über das „System“ und auch seine Haltung in der Paulskirche „hinausgewachsen“ sei: „Er war reifer und abgeklärter, zum Teil auch wirklichkeitsnäher.“ Vgl.: S. 515.

¹⁷ FRÖBEL, Lebenslauf, Bd. 2, S. 450.

¹⁸ FRÖBEL, Gesichtspunkte, S. 64.: „Für den Kenner der Weltverhältnisse im Grossen unterliegt es keinem Zweifel dass mit der Zeit die soziale Frage in die Rassenfrage übergehen und durch Aus- und Einwanderung beantwortet werden wird. Die höheren Menschenrassen sind berufen, auf allen Schauplätzen der Erde die Führung und Herrschaft zu übernehmen. Ihr Posten ist überall da wo Unternehmer, Führer, Lehrer, Ordner, Aufseher, Befehlshaber, kurz wo Menschen von höheren Fähigkeiten nöthig sind. Die niederen sollen von den Geschäften der Menschheit diejenigen verrichten zu welchen jene – sobald ihre Ablösung möglich geworden – zu gut sind.“

¹⁹ FRÖBEL, Vorrede, in: Gesichtspunkte, S. V–VIII.

II. Allgemeine Parteientheorie des Vormärz

Bekanntermaßen zählt das Wort „Partei“²⁰ zu jenen Begriffen, die – und zwar relativ unabhängig vom jeweiligen politischen Standpunkt des Betrachters aus – ungewöhnlich lange negativ konnotiert waren.²¹ Antike Gemeinwohl- und Ordnungsvorstellungen sowie mittelalterliche Concordia-Lehren wirkten bis tief in die Neuzeit hinein und ließen wenig Spielraum für eine positive Bewertung des Parteienwesens. Klaus von Beyme hat in diesem Zusammenhang treffend von der „Geschichte eines diskriminierenden Begriffs“²² gesprochen. Erst im 18. Jahrhundert – in England bereits etwas früher – taucht das Wort in Korrelation zum Entwicklungsstand des Parlamentarismus zunehmend auch in positiver Bedeutung auf²³, während der Begriff „Faktion“ weiterhin negativ besetzt bleibt. Madison verwendet im berühmten 10. Artikel der Federalist Papers beide Begriffe noch synonym und in denunziatorischer Absicht.²⁴ Auch in der Französischen Revolution haben die Parteien keine Lobby, da sie ganz überwiegend als Gegensatz zu der von Rousseau propagierten *volonté générale* begriffen werden.²⁵

Zu Beginn des 19. Jahrhunderts sickert das Wort „Partei“ dann langsam und unter erheblichen Vorbehalten auch in den deutschen Sprachgebrauch ein. Nicht nur wird in der Zeit des Vormärz die praktische Entwicklung eines Parteienwesens durch die fehlenden konstitutionellen Andockmöglichkeiten behindert. Auch die herrschende Theorie in der Staatslehre wirkt einer Aufnahme organisierter Parteien in die Verfassungswirklichkeit entgegen. Hegel nennt als „vermittelndes Organ zwischen Regierung und Volk“²⁶ die Stände, nicht die Parteien. Dennoch liefert Hegels Philosophie durch das Prinzip der Dialektik für seine Schüler einen Anknüpfungspunkt zur Begründung und Rechtfertigung des Parteibegriffs. Der Rechtshegelianer Karl Rosenkranz etwa definiert 1843 die Partei als „die selbstbewußte Einseitigkeit, welche das praktische Verhalten des Gemeinwesens bei seinen Gliedern in der Ungleichheit und dem aus ihr entstehenden Conflict der Bedürfnisse hervorruft“²⁷. In klarem Gegensatz zu seinem Meister wird außerdem die Ansicht vertreten, dass die Partei über den Stand hervorragt. Das dialektische Ringen der Parteien miteinander setze die Regierung in die komfortable Lage, „das wahre Bedürfnis des Volkes zu erkennen“²⁸. Das Konzept einer Partei-Regierung verwirft jedoch auch Rosenkranz. Die Regierung, die den Staat in seiner Ganzheit und Einheit vertreten soll, habe „über den Parteien zu stehen“²⁹.

Förmlich zu greifen ist hier ein für das liberale Denken im Vormärz typisches Verständnis von Partei im Sinne einer „Vertretung eines dem Ge-

²⁰ Gemeint ist im Folgenden ausschließlich die politische Partei. Andere Formen und Bedeutungen, wie etwa die juristische Vertrags- oder Prozesspartei, werden hier nicht verhandelt.

²¹ Vgl.: ALEMANN, Ulrich von: Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2003, S. 9ff.

²² BEYME, Klaus von: Partei, Faktion, in: Otto Brunner/Werner Conze/Reinhart Koselleck (Hrsg.), Geschichtliche Grundbegriffe: historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd. 4, Stuttgart 1978, S. 677–733 (732).

²³ Gern zitiert wird Burke: „Party is a body of men united, for promoting by their joint endeavours the national interest, upon some particular principle in which they are all agreed.“ Vgl.: BURKE, Edmund: thoughts on the cause of the present discontents (1770), in: Langford, Paul (Hrsg.), The writings and speeches of Edmund Burke, Bd. 2, Party, parliament and the American Crisis 1766–1774, Oxford 1981, S. 241–323 (317).

²⁴ HAMILTON, Alexander/ MADISON, James/ JAY, John: Die Federalist-Artikel. Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter, herausgegeben, übersetzt, eingeleitet und kommentiert von Angela Adams und Willi Paul Adams, Paderborn [u.a.] 1994, S. 50–58.

²⁵ Zur Abschaffung der Zünfte im März 1791 sowie zum Koalitions- und Streikverbot (*Loi Le Chapelier*) im Juni desselben Jahres vgl.: FURET, François/ RICHET, Denis: Die Französische Revolution, Frankfurt am Main 1997, S. 157f.

²⁶ HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich: Die „Rechtsphilosophie“ von 1820. Mit Hegels Vorlesungsnotizen 1821–1825, in: Karl-Heinz Ilting (Hrsg.), Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Vorlesungen über Rechtsphilosophie 1818–1831, Bd. 2, Stuttgart 1974, S. 770 (§ 302).

²⁷ ROSENKRANZ, Karl: Über den Begriff der politischen Partei, in: Hermann Lübke (Hrsg.), Die Hegelsche Rechte, Stuttgart 1962, S. 65–85 (65).

²⁸ ROSENKRANZ, Über den Begriff..., S. 72.

²⁹ ROSENKRANZ, Über den Begriff..., S. 82.

meinwohl widersprechenden partikularen Sonderinteresses³⁰, als einer – wenn auch bereits politischen, so doch noch vorparlamentarischen, unorganisierten – „Gesinnungsgemeinschaft“³¹. So argumentiert denn auch Schieder, die Parteientheorie in Deutschland vor 1848 habe sich mangels Anschauung und Erfahrung zwangsläufig im luftleeren Raum bewegen müssen: „Parteien waren für sie mehr oder weniger Gedankengebilde, dialektische Momente im Prozeß der Geistesgeschichte, aber keine realen politischen Gruppen.“³²

So richtig die Einschätzung Schieders im Allgemeinen sein mag, auf die Parteientheorie Julius Fröbels im Speziellen trifft sie nur bedingt zu. Schließlich erkennt Fröbel die Parteien 1847 im „System der sozialen Politik“ als reale politische Handlungseinheiten und Faktoren der Willensbildung ausdrücklich an. Seiner Ansicht nach sollen diese Organisationen nicht allein im Gesellschaftlichen wirken, sondern um die tatsächliche Macht im Staat streiten.

III. Fröbels neuartige Parteienlehre

a. Parteien „verfassungsmäßiger Existenz“

Die stärkere Betonung der Parteien ergibt sich bei Julius Fröbel aus einer entscheidenden Modifikation des Gesellschaftsvertrages der Naturrechtsphilosophie. „Man muß sich zunächst klar machen“, fordert der Autor: „daß der Vertrag, welcher den factischen Zustand in einen rechtlichen umwandeln soll, nicht zwischen Individuen sondern zwischen Volksparteien geschlossen wird. Das Rechtsverhältnis geht nicht, wie Hobbes und Rousseau es sich gedacht haben, aus dem Kampfe Aller gegen Alle, sondern aus dem Kampfe von Massen gegen Massen hervor; und

Massen sind es also welche pacisciren müssen.“³³

Der Parteienbegriff ist hier – auf dieser ersten Entwicklungsstufe des Parteiensystems – soziologisch noch sehr weit gefasst und entspricht durchaus der gängigen Vorstellung des Vormärz. Fröbel spricht auch von „factischen Parteien“³⁴, die man sich wohl am ehesten als rivalisierende, um Macht und Deutungshoheit kämpfende Interessengruppen vorstellen kann. Durch den historischen Abschluss einen Rechtsvertrages dieser Prototypen untereinander über die Organisation des Staates entstehen jedoch – in einem zweiten Entwicklungsschritt – „Parteien von verfassungsmäßiger Existenz“³⁵, auch „freie Personen“ genannt, die unter allen Umständen die „Rechtsfähigkeit zum Abschlusse aller beliebigen Verträge haben“.

Somit gelangt Fröbel zu einer äußerst modern anmutenden Auffassung, die in Deutschland erst rund 100 Jahre später in Artikel 21 Abs. 1 des Grundgesetzes positiviert wurde. Ausdrücklich akzeptiert er das Faktum, dass es im Staat einen Pluralismus vernünftiger Interessen und Konzeptionen zur Gestaltung von Politik gibt. Teilen und verfolgen mehrere Bürger diese sogenannten „Partikular“- oder „Separatzwecke“ entstehen Parteien und es bildet sich „der Gegensatz und Wettstreit der *Parteizwecke*“. Die Parteien sind „Fractionen der Staatsgesellschaft deren Glieder innerhalb der Einheit des Staatszweckes gemeinsame Separatzwecke verfolgen“³⁶. Fröbel legt allerdings Wert auf die Ergänzung, dass der Separatzweck der Partei „auf das Ganze des Staates geht, also daß der Separatismus nur ein subjectiver ist“³⁷.

³⁰ BOTZENHART, Manfred: Die Parlamentarismusmodelle der deutschen Parteien 1848/49, in: Dieter Langewiesche (Hrsg.), Die Deutsche Revolution von 1848/49, Darmstadt 1983. S. 291–321 (293).

³¹ BEYME, Partei, S. 697.

³² SCHIEDER, Theodor: Die Theorie der Partei im älteren deutschen Liberalismus, in: Ders., Staat und Gesellschaft im Wandel unserer Zeit, München 1974. S. 110–132 (117).

³³ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 88f.

³⁴ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 90.

³⁵ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 91.

³⁶ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 84 (Hervorhebung bei Fröbel).

³⁷ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 274.

b. Politische Sekten versus legitime Opposition

In einer auch stilistisch beeindruckenden Passage unterscheidet er daraufhin die Parteien verfassungsmäßiger Existenz von den „politischen Sekten“, die den staatszersetzenden *factions* der Federalists oder den *sociétés partielles* Rousseaus ähneln:

„Die Partei will ihren Separatzweck im Staate geltend machen, die Secte den Staat mit ihrem Separatzweck überwinden. Die Partei will im Staate zur Herrschaft kommen, die Secte den Staat ihrer Existenzform unterwerfen. Indem sie im Staate zur Herrschaft kommt will die Partei sich in ihm auflösen, die Secte will indem sie den Staat in sich auflöst zur Herrschaft kommen.“³⁸

Die hier vorgenommene Begrenzung der Parteizwecke erinnert stark an die Beschreibung verfassungswidriger Parteien im Grundgesetz (Art. 21 Abs. 2).³⁹ Allerdings setzt Fröbel gleichzeitig „auf die vollkommene Freiheit der persönlichen Meinungsäußerung und die Freiheit der theoretischen Propaganda“⁴⁰. Verfassungsgegner soll der Staat zunächst durch den zwanglosen Zwang des besseren Arguments einzufangen suchen:

„Selbst wenn der Zweck gegen die Existenz des Staates gerichtet wäre, sollte der theoretische Betrieb frei sein. Man kann der Meinung sein daß es besser wäre der Staat dessen Glied man ist bestünde gar nicht, [...] – und diese Meinung muß erlaubt sein, und für sie muß man Theilhaber suchen dürfen. Eine Partei mit solchen Tendenzen wäre freilich ein innerer Feind, aber nur ein theoretischer, der also auch nur theoretisch zu bekämpfen wäre.“⁴¹

Freilich tritt eine Organisation, die zur Durchsetzung ihrer Ziele zum praktischen Mittel der Gewalt greift, dadurch in das Verhältnis „eines Staatsfeindes und muß als solcher behandelt werden“⁴². Einzige Ausnahme von dieser Regel bildet das Widerstandsrecht zur Wahrung der Freiheit, falls einer Partei „die theoretischen Mittel der Ueberzeugung und die praktischen Mittel einer verfassungsmäßigen Einwirkung auf die Gesetzgebung und die Wahlen abgeschnitten

sind“⁴³. In jedem Fall sei der Staat gut beraten, „durch die theoretische Freiheit und die allgemeine Theilnahme an der Gesetzgebung den Parteien eine legale, in den Staatsorganismus eingereihte Existenz und Bewegung zu geben, und so die Revolution durch ihre Legalität und Permanenz unschädlich zu machen“⁴⁴.

Als einer der ersten erkennt Fröbel hier die verfassungspolitische Bedeutung legitimer Opposition und des Wahlkampfes um die Mehrheit der Stimmen. Von der unterlegenen Minderheit verlangt er nicht etwa, dass sie ihre Meinung aufgebe, sondern nur „daß sie auf die praktische Anwendung ihrer Ueberzeugung *so lange* verzichte bis es ihr gelungen ist, ihre Gründe besser geltend zu machen und sich die nöthige Zahl von Beistimmenden zu verschaffen“⁴⁵. In der Funktionsbestimmung der im Gegensatz zum Mehrheitswillen stehenden Opposition erblickt Fröbel die eigentliche Stärke demokratischer Herrschaftsorganisation und überwindet damit nach Einschätzung Rainer Kochs nicht nur überzeugend den neuralgischen Punkt der politischen Theorie Rousseaus, nämlich die Problematik einer möglichen Diskrepanz zwischen *volonté générale* und *volonté de tous*, sondern erklärt und begründet gleichzeitig ein für den demokratischen Verfassungsstaat konstitutives Element: „Das Bemühen der Opposition, die Mehrheit zu überzeugen, selbst also die Majorität zu werden, Herrschaft auszuüben.“⁴⁶ Aus der Antithetik von Mehrheit und Opposition geht das Staatsganze als Synthese hervor. Denn – so argumentiert Fröbel – in einem System verfassungsgemäßer Regierung geschehe in gewissem Sinne immer auch der Wille der „regierten Gegenpartei“, selbst wenn sie sich in einer bestimmten Sachfrage nicht durchsetzen kann, „da sie selbst die Verfassung nach der sie regiert wird, mit gemacht hat“⁴⁷.

³⁸ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 277.

³⁹ GÖHLER/KLEIN, Julius Fröbel, S. 429.

⁴⁰ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 114.

⁴¹ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 282.

⁴² FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 283.

⁴³ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 291.

⁴⁴ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 292.

⁴⁵ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 109 (Hervorhebung bei Fröbel).

⁴⁶ KOCH, Julius Fröbel, S. 97.

⁴⁷ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 86.

c. Das Ende der Parteikämpfe

Die teils verblüffende Aktualität dieser Passagen darf aber nicht über einen gewissen utopischen Charakter, über die Vermischung realer und idealer Elemente in der Parteienlehre Julius Fröbels hinwegtäuschen. Zu Recht haben Göhler und Klein darauf hingewiesen, dass Fröbels Parteien entsprechend seiner Gesamtkonzeption zugleich „in eine teleologische Perspektive eingebettet“⁴⁸ sind. Als weltanschaulich fundierte Organisationen der politischen Interessenvertretung sind sie in der Tat nur ein Sonderfall einer bestimmten Entwicklungsstufe der Kultur. Insofern ist das „System der sozialen Politik“ nicht als präzise Diagnose des zeitgenössischen, vormärzlichen Parteienwesens zu deuten, eher schon als Prognose.⁴⁹ Der Autor geht nämlich davon aus, dass sich an die beiden ersten Entwicklungsstufen des Parteiensystems eine dritte anschließen wird, die durch das Abklingen der Meinungskämpfe gekennzeichnet ist und somit gleichzeitig das Ende des Pluralismus’ markiert:

„Sind diese Veränderungen ein wahrer Fortschritt in der Gerechtigkeit, so müssen sie die Grenzen des Widerstreites der Parteizwecke mehr und mehr einschränken, die der Zweck- und Rechtsgemeinschaft erweitern, und endlich alle Opposition im Staate in eine schöne Mannigfaltigkeit der Bewegung des Willens und der Erkenntnis auflösen.“⁵⁰

Die Parteien im modernen Verstande ließen sich also lediglich in die mittlere Stufe eines als Höherentwicklung gedachten und auf einen sittlichen Endzweck hin ausgerichteten Dreischritts einordnen.

Zudem hat Fröbel ohnehin nur zwei „Hauptparteien“ im Sinn, eine „gute“ und eine „schlechte“: „die Partei der Freiheit und die der Autorität

und Gewalt“⁵¹. Zwischen beiden soll die Regierung als konservatives, erhaltendes Element in der Mitte stehen – kurioserweise ohne Ansehen, von welcher Partei sie jeweils gerade gestellt wird. Fröbel selbst lässt aber keinen Zweifel daran, dass er für die Kräfte von Fortschritt und Veränderung bis hin zum Einsatz von Gewalt eintritt. Dabei setzt er unter anderem auf die Strategie, den politischen Gegner durch Entzug des Parteienstatus’ zu delegitimieren:

„Unsere Demokraten sind eine Partei, unsere Kommunisten eine Secte. Eine Partei, wenn auch zuweilen eine armselige, sind unsere neuen Liberalen, eine Secte war die deutsche Burschenschaft und zersprengte Sectirer sind ihre wunderlichen Ueberreste. Eine Partei ist es welche in Preußen eine Verfassung will, eine Secte welche gegenwärtig in Berlin die Gewalt in den Händen hat.“⁵²

d. Repräsentationskritik, Mehrheitsregel und Aufbau der Legislative

Neben der fast schon heilsgeschichtlichen Inanspruchnahme der Parteien lässt ebenfalls aufhorchen, dass Fröbel – genau wie Rousseau – starke Kritik am Repräsentationsprinzip übt. Besonders fatal und widersinnig erscheint ihm die Vorstellung, wonach das Volk nur „alle vier Jahre einmal auf einige Stunden“ souverän sei: „Man glaubt an die Möglichkeit einer ‚Repräsentativdemokratie‘, wie wenn dieser Begriff mehr Verstand in sich hätte als der eines viereckigen Kreises. Aber nicht nur Demokratie und Repräsentation, auch Politik und Repräsentation sind sich ausschließende Begriffe.“⁵³ Lediglich als Übergangssystem auf dem Weg zur direkten Demokratie scheint sich Fröbel mit der Repräsentation notfalls anfreunden zu können – allerdings nur so lange, wie sich das Volk noch auf einer niederen Stufe der Kultur befinde. Das Parlament wäre dann ein „Collegium von *Advocaten oder Vormündern*“, das vorübergehend nach eigenem Ermessen, aber zum Vorteil des Mündels handelt. Die Anhänger der repräsentativen Demokratie versuchten freilich, diesen Zustand zu ze-

⁴⁸ GÖHLER/ KLEIN, Julius Fröbel, S. 429.

⁴⁹ So räumt der Verfasser selbst ein, „nicht auf einen unmittelbaren und damit unvermeidlich unreifen Erfolg“ hingearbeitet, sondern „die principielle Perspective auf die Zukunft“ gerichtet zu haben. FRÖBEL, System, Bd. 1, Vorwort, S. IV. Dagegen vermutet KOCH, Fröbels Blick richte sich eher wehmütig in die Vergangenheit und suche die Lösungen für die Fragen der Zeit vergeblich „in der rückwärtsgewandten Utopie einer klassenlosen Bürgergesellschaft ökonomisch selbständiger Individuen“. Vgl.: S. 31.

⁵⁰ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 91f.

⁵¹ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 279 (Hervorhebungen bei Fröbel).

⁵² FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 278.

⁵³ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 140f. (Hervorhebung bei Fröbel).

mentieren: „Das Volk ist für diese scharfsinnigen Politiker *immer* zur Freiheit bestimmt, und *niemals* zur Freiheit reif. Es ist der Besitzer der Souveränität, aber niemals darf *es selbst* diese ausüben.“⁵⁴

Der Tradition der französischen Aufklärung folgend liegt die Essenz der Souveränität für Fröbel in der Selbstgesetzgebung des Volkes. „Kurz gesagt: ein *Gesetz* gibt es immer nur für den der es selbst gemacht oder der ihm beigestimmt hat; für jeden Anderen ist es ein *Gebot* oder ein *Befehl*.“⁵⁵ Obwohl die Gesetze also theoretisch der Zustimmung aller betroffenen Individuen bedürfen, entscheidet der demokratische Gesetzgeber bei Fröbel durchweg mit Stimmenmehrheit.⁵⁶ Dabei stehen das Ideal der Selbstbestimmung und die Anwendung der Majoritätsregel ganz offenkundig in einem Spannungsverhältnis.⁵⁷ Ein Anhänger der überstimmten Minderheit befindet sich nämlich durchaus nicht in der von Rousseau in Aussicht gestellten günstigen Lage, nur sich selbst zu gehorchen⁵⁸.

⁵⁴ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 144 (Hervorhebungen bei Fröbel).

⁵⁵ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 97 (Hervorhebungen bei Fröbel).

⁵⁶ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 95ff. Zur inneren Logik des Mehrheitsentscheids bei Fröbel vgl.: KOCH, S. 94ff.

⁵⁷ Vgl.: GOSEPATH, Stefan: Das Verhältnis von Demokratie und Menschenrecht, in: Hauke Brunkhorst (Hrsg.), Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft, Frankfurt am Main 1998, S. 201-240 (226ff.) Gosepath möchte aus pragmatischen Erwägungen aber ebenfalls am Majoritätsprinzip festhalten. Er hält das Argument der Selbstbestimmung daher für ungeeignet, die Demokratie zu begründen und setzt stattdessen auf das moralische „Argument der gleichen Ressourcen“ (S. 231), also auf eine egalitäre Rechtfertigungsstrategie.

⁵⁸ ROUSSEAU, Jean-Jacques: Vom Gesellschaftsvertrag oder Grundsätze des Staatsrechts. In Zusammenarbeit mit Eva Pietzcker neu übersetzt und herausgegeben von Hans Brockard, Stuttgart 2004. S. 17. In einem viel beachteten Gedenkartikel anlässlich des 200. Jahrestages der Französischen Revolution hat Jürgen Habermas versucht, die Dialektik von aufklärerischem Autonomieversprechen und der Notwendigkeit eines demokratischen Durchführungsprinzips aufzulösen, indem er Fröbel als frühen Denker der deliberativen Demokratietheorie reklamiert, der „das Prinzip der freien Diskussion mit dem Mehrheitsprinzip auf eine interessante Weise verbindet“. Ein Majoritätsbeschluss dür-

Wie die Problematik des Mehrheitsbeschlusses bereits andeutet, stellt sich die institutionelle und organisatorische Ausgestaltung der Legislative in Fröbels Verfassungsentwurf bei weitem komplizierter dar, als es der Impetus radikaldemokratischer und parlamentarismuskritischer Programmatik vermuten ließe. Tatsächlich erfolgen Beratung und Beschlussfassung der Gesetze nur zu einem Teil unmittelbar durch das Volk selbst. Darüber hinaus existieren gleich zwei weitere, relativ autonome Gesetzgebungsgremien, die erheblichen Einfluss ausüben. Fröbel unterscheidet zwischen zwei Arten der Legislative – der Aufstellung und Fortbildung der Verfassung („*Grundgesetz*“) einerseits und der Aufstellung der Spezialgesetze, welche aus der Verfassung folgen („*Folgegesetze*“), andererseits.⁵⁹ Die Entwicklung der Verfassung treiben die Bürger in sogenannten „Urversammlungen“⁶⁰ auf Bezirksebene direkt und dauerhaft voran. Aus diesen werden dann Abgeordnete in den „*Volksrath*“ entsandt, der als „Geschäftsausschuß aller Staatsgesetzgebungsbezirke“⁶¹ konzipiert ist und die Vorbereitung und Formulierung von Grundgesetzanträgen übernimmt.⁶² Mit dem „Senat“ gibt es schließlich eine dritte Versammlung „von vorzüglich fachkundigen Bürgern“, die sich um die Spezialgesetzgebung kümmert und nur indirekt durch Wahlmänner der einzelnen Bezirke beschickt wird.⁶³ Bemerkenswerterweise sind

fe hier nur so zustandekommen, dass sein Inhalt zwar als das rational motivierte, „aber fehlbare Ergebnis einer unter Entscheidungsdruck vorläufig beendeten Diskussion über das, was das Richtige ist, gelten darf“. Vgl.: HABERMAS, Volkssouveränität als Verfahren, S. 613. Weiterhin glaubt Habermas in Fröbels Definition des Parteeibegriffs die wesentlichen Merkmale sogenannter „freiwilliger Assoziationen“ (S. 619) zu erkennen, die nur einen minimalen Grad an Institutionalisierung aufweisen und darauf spezialisiert sind, auf den Prozess der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung in erster Linie durch Argumente Einfluss zu nehmen.

⁵⁹ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 122 (Hervorhebungen bei Fröbel).

⁶⁰ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 127.

⁶¹ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 302 (Hervorhebung bei Fröbel).

⁶² FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 130.

⁶³ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 303.

weder die Abgeordneten des Volksrats noch diejenigen des Senats durch ein imperatives Mandat an die Weisungen der Urversammlungen gebunden.⁶⁴

Insofern relativiert sich Fröbels Repräsentationskritik im Nachhinein. Sie ist trotz kerniger Parolen nicht als generelle Ablehnung des Parlamentarismus zu deuten⁶⁵, sondern als Warnung vor einer Verselbständigung von Amt und Würden. Die Repräsentanten sollen ihre Rolle nicht dahingehend missverstehen, als seien sie tatsächlich Stellvertreter des Volkes, während sie doch in Wahrheit nur Beauftragte desselben sind:

„solange Staatsämter etwas Anderes sind als die auf das Gemeinwesen gehenden Geschäftskreise der Bürger, – solange Titel als Ehrenzeichen gebraucht werden, und die Anrede mit *Du* nicht wieder die einzige gebräuchliche geworden ist, – hat man die sittliche Grundlage eines freien Staatslebens noch nicht einmal begriffen.“⁶⁶

Fazit und Ausblick

Die kritische Rekonstruktion der Parteientheorie Julius Fröbels hat zu einem ambivalenten Befund geführt. Fest steht, dass die Aufnahme politischer Parteien in den Verfassungsaufbau für die deutsche Staatslehre des Vormärz einen ideengeschichtlich revolutionären Durchbruch markiert. Der Hauptunterschied zum Denken seiner Zeitgenossen besteht bei Fröbel darin, dass er Parteien nicht als rein soziologische Integrationsgrößen fasst, sondern sie – auch gegen die konstitutionelle Wirklichkeit seiner Zeit – als reale, politische Organisationseinheiten begreift. Durch die

Anerkennung der Parteien als de facto Staatsorgane wird die Hegelsche Trennung von Staat und Gesellschaft überwunden. Die Einheit des Staatsganzen sieht Fröbel durch vernünftigen Interessenpluralismus nicht gefährdet. Im Gegenteil: Es ist die vornehmliche Aufgabe legitimer Opposition, die Regierung herauszufordern, für die eigenen Ziele Werbung zu betreiben und um Wählerstimmen zu kämpfen. Dabei äußert sich der Autor auch zu Fragen, die für Forschung und Öffentlichkeit nach wie vor brandaktuell sind, so etwa zur Möglichkeit des Verbots verfassungswidriger Parteien. Zieht man dann noch in Betracht, dass viele seiner Forderungen heute im Grund- und Parteiengesetz der Bundesrepublik Deutschland verwirklicht sind, könnte man mit einigem Recht zu der Einschätzung gelangen, Julius Fröbel sei ein „Wegbereiter des modernen Parteienstaates“⁶⁷.

Gleichwohl ist seine Konzeption – das hat die Lektüre ebenfalls gezeigt – mit Vorsicht zu genießen. Sie erweist sich bei näherer Betrachtung als vielschichtig und mehrdeutig und ist nicht einfach eine Theorie des modernen Parteienstaates – „eher fast das Gegenteil“⁶⁸. Eingebettet in höhere Zwecke und eine utopische Fortschrittserzählung der Geschichte sind die modernen Parteien der heutigen Verfassungsstaaten nämlich nur als Übergangsstufe konzipiert. Sie werden zu Auslaufmodellen, sobald alle gesellschaftlichen und politischen Konflikte befriedet sind. Fragt man zudem, wo auf der Ebene konkreter Ausgestaltung der Staatsorgane die Parteien letztlich bleiben, so muss man etwas ratlos konstatieren, dass sie verschwunden sind. In Fröbels Gesamtentwurf eines auf der Grundlage der direkten Demokratie organisierten Gemeinwesens wirken sie ohnehin seltsam fremd und spielen im weiteren Verlauf der konzeptionellen Entwicklung auch keine Rolle mehr.⁶⁹ Warum er die Parteien überhaupt rechtlich verankert sehen wollte und so viel Mühe darauf verwendet, sie seinem Verfassungsentwurf einzupassen, ist – soweit ich es überblicke – noch ein blinder Fleck der Fröbel-Forschung.

⁶⁴ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 305. Zur Begründung KOCH, S. 134. GÖHLER/ KLEIN sehen hier allerdings eine Verbindung der Prinzipien des imperativen und des freien Mandats, da die Mitglieder des Volksrats zwar nicht an die Instruktionen der Urversammlungen gebunden, ihnen aber dennoch rechenschaftspflichtig sind und im Falle von Dissens auch abberufen und durch andere Abgeordnete ersetzt werden können. Vgl.: S. 426.

⁶⁵ Anders DURNER, Wolfgang: Antiparlamentarismus in Deutschland, Würzburg 1997. S. 43. Der Autor sieht in Fröbels Ausführungen die „früheste linke Radikalkritik am Parlamentarismus und das erste konsequente Gegenmodell“.

⁶⁶ FRÖBEL, System, Bd. 2, S. 149 (Hervorhebung bei Fröbel). Dazu auch KOCH, S. 134 und GÖHLER/ KLEIN, S. 428.

⁶⁷ KOCH, S. 108.

⁶⁸ GÖHLER/ KLEIN, Julius Fröbel, S. 428.

⁶⁹ BERMBACH, Julius Fröbel, S. 363.

Die Frage ist nun, wie sich diese erheblichen Widersprüche ins Konstruktive wenden lassen. Dazu schlage ich vor, über Fröbels Parteientheorie hinauszugehen und seine radikaldemokratischen Ideale als Denkanstoß für ein institutionelles Reformprojekt des bestehenden politischen Systems in Deutschland zu nutzen, das dem Postulat staatsbürgerlicher Selbstbestimmung gerecht wird, mehr Entscheidungskompetenzen an der Basis bündelt und somit zugleich auf die seit Jahren massiv geübte Kritik an den politischen Parteien in der Bundesrepublik⁷⁰ reagiert. Dabei kann es natürlich nicht darum gehen, die von Fröbel für das 19. Jahrhundert ausbuchstabierten Lösungen ohne Umstand auf die heute völlig veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse zu übertragen. Man muss aber nach den Ideen und Grundüberzeugungen fahnden, die den damaligen Optionen zu Grunde lagen. Genau wie Rousseau hat Fröbel im Namen der Volkssouveränität ein striktes Autonomiekonzept verfochten. Anders als die Rousseau-Kritik im Anschluss an Carl Schmitt behauptet, ging es bei dieser Form „identitärer Demokratie“ aber niemals um die „Identität von Herrschenden und Beherrschten“⁷¹, sondern um die Identität von Gesetzgebenden und Gesetzesadressaten⁷². Hier wäre der Hebel anzusetzen, indem man die Bürger daran erinnert, nur diejenigen Gesetze als le-

gitim anzuerkennen, die sie sich selbst gegeben haben.

Herrschaft über Menschen abzubauen und durch die Selbstbestimmung des Individuums zu ersetzen, ist seit Karl Marx' berühmter Beschreibung der Pariser Kommune auch der Grundgedanke aller rätedemokratischen Entwürfe.⁷³ Derartige Überlegungen sehen sich allerdings mit einer ganzen Reihe von teils vernünftigen Einwänden konfrontiert, die vor allem auf die generelle Organisationslogik des Rátesystems und negative historische Erfahrungen abheben. Der Blick in die Geschichte kann aber nicht an die Stelle systematischer Widerlegung treten. Zudem beziehen die erstgenannten Bedenken ihre Triftigkeit oft aus allgemeinen Strukturproblemen industrieller Gesellschaften und können deshalb in ähnlicher Weise auch gegenüber parlamentarischen Regierungssystemen in Stellung gebracht werden.⁷⁴

Abstrahiert man einmal vom Grundsatz des ursprünglich proletarischen Charakters der Basisorganisationen, lassen sich die immer wieder genannten Hauptelemente des Rátesystems – politische Willensbildung von unten nach oben, geringer Institutionalisierungsgrad der Parteien und Verbände, imperatives Mandat usw. – auch als Maßnahmenkatalog einer auf dem Prinzip der Volkssouveränität basierenden direkten Demokratie lesen. Was spräche eigentlich dagegen, das bestehende parlamentarische System, durch das Experiment einer „dezentralisierten Gesetzgebung“⁷⁵ zu ergänzen, die sich anstelle der Betriebe als unterste Organisationseinheiten auf Stadtteilversammlungen und kommunale Ortschaftsräte stützt?

In der Tat gab es in Teilen der deutschen Arbeiterbewegung bereits zu Beginn der Weimarer Republik Überlegungen, die Rätedemokratie mit dem parlamentarischen Repräsentativsystem zu versöhnen – zum Beispiel durch die Einrichtung

⁷⁰ Zum Stand der normativen Debatte vgl.: ALEMANN, Ulrich von: Brauchen wir noch politische Parteien?, in: Peter Häberle u. a. (Hrsg.), Festschrift für Dimitris Th. Tsatsos zum 70. Geburtstag, Baden-Baden 2003. S. 1–10 sowie MORLOK, Martin: Lob der Parteien, in: Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen, Bd. 2, Bremen 2001. S. 53–75.

⁷¹ So immer noch KRIELE, Einführung in die Staatslehre, S. 237.

⁷² Rousseau weist ausdrücklich und von sich aus auf die Schwierigkeiten und Gefahren der Selbstregierung hin. Die Hindernisse sind aus seiner Sicht so groß, dass die demokratische Regierungsform „ein Volk von Göttern“ erfordert. Vgl.: ROUSSEAU, Gesellschaftsvertrag, S. 74. An seinem generellen Plädoyer für die republikanische Staatsform ändert diese Einschätzung natürlich nichts. Eine Autorin, die diese Lesart seit Jahren energisch vertritt, ist die Frankfurter Politikwissenschaftlerin Ingeborg Maus. Vgl.: MAUS, Ingeborg: Zur Aufklärung der Demokratietheorie: rechts- und demokratietheoretische Überlegungen im Anschluß an Kant, Frankfurt am Main 1994. S. 201.

⁷³ MARX, Karl: Der Bürgerkrieg in Frankreich (1871), in: MEW, Bd. 17, Berlin 1964. S. 313–362 (338ff.)

⁷⁴ BERMBACH, Udo: Organisationsprobleme direkter Demokratie, in: Ders. (Hrsg.), Theorie und Praxis der direkten Demokratie. Texte und Materialien zur Rätediskussion, Opladen 1973. S. 13–32 (27).

⁷⁵ MAUS, Zur Aufklärung..., S. 224.

einer obersten Rätekörperschaft als zweiter Kammer neben dem Reichstag.⁷⁶ Ganz ähnliche Pläne zur Erweiterung der Legislative verfolgte Julius Fröbel mit der Installation eines aus regionalen Urversammlungen hervorgegangenen Volksrates. Ohne an dieser Stelle auf die organisatorischen Einzelheiten dieses Kompromissmodells von direkter Demokratie und Repräsentativsystem näher eingehen zu können, ist damit die Perspektive für ein radikaldemokratisches Reformprojekt im Anschluss an Julius Fröbel eröffnet.

⁷⁶ KUHN, Axel: Die deutsche Arbeiterbewegung, Stuttgart 2004, S. 265ff.

Politische Korruption im staatlichen Bereich der Mitgliedstaaten der Europäischen Union:

Bestandsaufnahme der Regelungen zur Korruptionsbekämpfung, Kontexte und Empfehlungen¹

Prof. Dr. Ulrich von Alemann, Alexandra Bäcker², Christian K. Schmidt, M.A.³

Inhalt

1. Einleitung.....	17
2. Konzeptionen politischer Korruption.....	18
2.1. Multiple Dimensionen der Korruption.....	18
2.2. Korruption im Blickfeld der Rechtswissenschaft.....	18
2.3. Sozialwissenschaftliche Konzeptionen politischer Korruption.....	20
2.3.1. Dimensionen politischer Korruption.....	20
2.3.2. Typen der Korruption.....	22

¹ Der vorliegende Text gründet auf Ergebnissen der EUKorr-Studie, die durch das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht (PRuF) durchgeführt wurde. Die Autoren danken allen, die an dem Projekt mitgewirkt und mitgeholfen haben, zunächst den Projektpartnern in Athen und Rom, die den Großteil der Länderstudien zu verantworten haben, auf denen der Bericht und dieser Aufsatz gründet, also dem Centre for European Constitutional Law (CECL) unter der wissenschaftlichen Leitung von Prof. Xenophon Contiadi und seinen Mitarbeitern sowie dem Lehrstuhl für vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität La Sapienza unter der Leitung von Prof. Paolo Ridola und seinem Mitarbeiter Dr. Andrea De Petris. Im Einzelnen soll an dieser Stelle den Projektmitarbeitern am PRuF Florian Eckert und Florence Tadros Morgane sowie für wertvolle Kommentare, Hinweise und Kritik vor allem Herrn Sebastian Roßner gedankt werden.

² Die Koautorin ist Rechtsanwältin der Anwaltskanzlei Steffen & Bäcker, Hattingen, und Wissenschaftliche Mitarbeiterin des PRuF.

³ Der Koautor arbeitet am Lehrstuhl Prof. v. Alemanns.

2.4. Ausgangsdefinition der Studie.....	23
3. Methoden und Vorgehen der Studie.....	23
3.1. Rechts- und politikwissenschaftliche Perspektiven des Vergleichs.....	23
3.2. Methodisches Vorgehen.....	24
4. Zentrale Ergebnisse der Studie.....	26
4.1. Dimensionen der Regelungen zu Korruption, ihrer Kontexte und Handlungsoptionen.....	26
4.1.1. Integrität.....	26
4.1.2. Kontrolle.....	27
4.1.3. Transparenz.....	28
4.1.4. Sanktionen.....	28
4.1.5. Interdependenz der Dimensionen Integrität, Kontrolle, Transparenz, Sanktionen.....	29
4.2. Starke Heterogenität der Bekämpfung und Prävention von Korruption.....	30
5. Empfehlungen zu Strategien der Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention.....	37
5.1. Verbesserung des Kenntnisstandes.....	37
5.2. Intensivierung der Gesetzgebung gegen Korruption.....	38
5.3. Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen.....	38
5.4. Förderung der Korruptionsforschung.....	39

Tabellen

Tabelle 1: Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Öffentlicher Dienst (1).....	31
Tabelle 2: Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Öffentlicher Dienst (2).....	32
Tabelle 3: Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Parlament/ Abgeordnete (1).....	33
Tabelle 4: Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Parlament/ Abgeordnete (2).....	34

1. Einleitung

In der Zeit vom Dezember 2005 bis zum Juni 2007 führte das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) in Kooperation mit zwei Instituten aus Griechenland und Italien – Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου (Centre for European Constitutional Law (CECL) und Università di Roma „La Sapienza“, Prof. Ridola, ordinario di diritto pubblico comparato (Lehrstuhl für vergleichendes Verfassungsrecht – LS Ridola) – eine Studie zur politischen Korruption im staatlichen Bereich der damals 25 Mitgliedsländer der Europäischen Union durch. Diese Studie soll hier in groben Zügen vorgestellt werden. Dies muss sehr eingeschränkt erfolgen, da der Abschlussbericht selbst über 500 Seiten umfasst. Das Projekt wurde durch die Europäische Kommission im AGIS-Programm gefördert. Ziel war, Antikorruptionsmaßnahmen und ihre Kontexte zu studieren und Vorschläge zur Bekämpfung der Korruption, Verbesserungen des bisherigen Bestandes an Regelungen und der Korruptionskontrolle vorzuschlagen. Um dies zu erreichen, wurde die Situation der Korruption im staatlichen Bereich der Mitgliedsländer in folgenden Dimensionen untersucht:

- Systematisierung und Beurteilung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor, wie statistische Erhebungen öffentlicher wie privater Stellen,
- die Korruption betreffende allgemeine normative Vorgaben wie Korruptionsbekämpfungsgesetze, Legaldefinitionen des Begriffs Korruption,
- Strategien und Konzeptionen der Kontrolle und Ahndung und die entsprechenden Einrichtungen,
- die Analyse der Rolle und Funktion folgender Gruppen im Zusammenhang mit der Korruptionsproblematik:
 - Akteure in öffentlicher Verwaltung, öffentliche Mittel- und Personalbewirtschaftung,
 - Abgeordnete der nationalen Parlamente,
 - politische Amtsträger,
 - politische Parteien, ihre Rechtsstellung, Parteienfinanzierung, Rechenschaftslegung.

Um sich der Problemstellung nähern zu können, musste zu Beginn der Begriff der Korruption und anzuwendende theoretische Ansätze und schließlich eine – wenn auch vorläufige – Definition der Korruption für diese Untersuchung festgelegt werden. Erschwert wurde dies durch den Umstand, dass Korruption einer unüberschaubaren Vielfalt von Konzeptionen unterliegt.

Dies wird zunächst dadurch deutlich, dass bis vor wenigen Jahren von bedeutenden Stimmen aus Wirtschaft, Politik und Wissenschaft Korruption als ein Phänomen eingeschätzt wurde, das teilweise nützlich und förderlich, zumindest aber zu dulden sei. Es wurde argumentiert, dass Korruption zur Unterstützung eines erfolgreichen Modernisierungsprozesses als eine Art Kollateralschaden hingenommen werden müsse. Denn die Modernisierung der Entwicklungswelt, der Dritten Welt, verlange eine Aufgabe des Traditionalismus, der Stammeskulturen und des Klientelismus zugunsten rationaler Entscheidungsstrukturen, wie sie in einer globalisierten Welt gefordert seien. Genauso müsse nach der Auflösung der Zweiten Welt, des sozialistischen Blocks Anfang der 1990er Jahre, die kommunistische Nomenklatura mit ihrem Bürokratismus und Staatszentrismus liquidiert werden, um rationalen Wettbewerbsstrukturen des Marktes Platz zu machen. Auch hier gab es neoliberale Ökonomen, die den Wert von Privatisierungen der Staatsökonomie höher schätzten als Übergangsphänomene durch Bestechung und Schmiergeld.

Solche verharmlosende Einstellungen zur Korruption haben sich spätestens seit der Mitte der 1990er Jahre gewandelt. Korruption wird nicht mehr als Kavaliersdelikt oder Anpassungs- und Übergangsproblem aufgefasst. Auch empirisch ließ sich zeigen: Korruption führt nicht nur volkswirtschaftlich letztlich stets zu Kostensteigerungen und Fehlallokationen, sondern mittel- und langfristig auch betriebswirtschaftlich zu

Mehrausgaben, Qualitäts- und Vertrauensverlusten. Und sie führt – dies erscheint noch schwerwiegender – zu Akzeptanz- und Vertrauensverlusten der Bevölkerung in das politische System.⁴ Dies haben auch die OECD, der Europarat und die UN und auch die EU erkannt. Deshalb hat sie mit OLAF eine Institution installiert, die Betrug und Korruption innerhalb der EU-Institutionen bekämpft. OLAF leistet hier eine wichtige und erfolgreiche Arbeit, die mit dieser Studie nicht behandelt wurde.

2. Konzeptionen politischer Korruption

2.1. Multiple Dimensionen der Korruption

Die große Vielfalt der Definitionen und Definitionsversuche des Begriffs Korruption und das Ziel der Studie, Grundlagen für die Beurteilung bestehender Regelungen und für die Entwicklung neuer Aspekte des Begriffs zu entwickeln, sprachen gegen ein starres Festlegen auf eine Definition von Korruption. So durfte und sollte sich im Laufe der Studie die Konzeption von Korruption weiterentwickeln. Dennoch bedurfte es am Anfang einer begrifflichen Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes Korruption; denn es musste festgelegt werden, welche Phänomene in den Blick genommen werden. Unsere operationale Definition⁵ von Korruption durfte sich im Laufe der Untersuchung nach festgelegten Regeln durch die qualitativen Analysen verändern.

Dass es bisher keinen ausreichend etablierten Begriff, kein vorherrschendes Konzept von Korruption gibt, durfte uns daher nicht hindern, der Korruption im Sinne einer Ausgangsdefinition einen konkret umrissenen Inhalt zuzuschreiben. Dies allerdings nicht im Sinne einer unumstößli-

chen Festlegung der Begriffsinhalte. Vielmehr sollte sich der Begriff im Verlauf der Studie, die in wesentlichen Zügen induktiv angelegt war, weiterentwickeln und gegebenenfalls ändern, da wir noch Unbeachtetes zu Korruption entdecken wollten. Es war ein konkreter Ausgangspunkt festzulegen und der Rahmen und die Regeln der möglichen Fortentwicklung zu beschreiben. Die nötige Grundlage für die Bestimmung eines Ausgangspunkts und die Regeln für die Weiterentwicklung sollen im Folgenden kurz umrissen werden.

2.2. Korruption im Blickfeld der Rechtswissenschaft

Eine einheitliche Definition des Begriffs „Korruption“ hält selbst die Rechtswissenschaft nicht bereit, obwohl der Begriff durchaus Verwendung findet. Sowohl der Gesetzgeber als auch die juristische Literatur greifen auf die Bezeichnung Korruption zurück, um bestimmte Lebenssverhältnisse zusammenfassend zu charakterisieren. Umso überraschender ist, dass es dennoch an einer allgemein konsentierten Begriffsbestimmung fehlt.

Häufig wird der Korruptionsbegriff in einem strafrechtlichen Sinne, quasi als Oberbegriff für bestimmte Straftatbestände, etwa Vorteilsannahme, Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit und Bestechung, gebraucht. Den Korruptionsbegriff durch eine an Strafgesetzen orientierte Definition zu verengen, wird dem mit der Studie verfolgten Zweck jedoch keinesfalls gerecht. Die Einschränkung – und zugegebenermaßen doch immerhin mögliche Präzisierung – des (juristischen) Korruptionsbegriffs auf ein gewolltes Konstrukt an Strafnormen, dessen jeweiliger Inhalt variiert in Abhängigkeit von historischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten, vermag nicht das allgemeine – auch rechtswissenschaftlich relevante – Spektrum möglicher missbräuchlicher Verhaltensweisen zu erfassen.

Eine reine Orientierung an Strafnormen blendet das noch straflose Vorfeld korruptiver Handlungen ebenso aus wie die zwar missbräuchlichen

⁴ Vgl. u. a. Susan Rose-Ackerman, 1999: *Corruption and Government. Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge, S. 143–174.

⁵ Vgl. z.B. Jürgen Friedrichs, *Methoden empirischer Sozialforschung*, Opladen, 1980, S. 73–81 sowie Dieter Opp, *Methodologie der Sozialwissenschaften: Einführung in Probleme ihrer Theorienbildung und praktischen Anwendung*, Wiesbaden, 2006.

und verbotenen, aber – noch – nicht strafbaren Verhaltensweisen. Darüber hinaus können die Übergänge von der Legalität zur Illegalität sehr unscharf sein. Ob ein bestimmter Sachverhalt einen gesetzlichen Tatbestand erfüllt, kann mitunter in der Rechtswissenschaft und der Rechtsprechung streitig sein.⁶ Unabhängig davon, ob sich diese Unsicherheiten auf konkrete Umstände des zur Entscheidung anstehenden Einzelfalles zurückführen lassen oder ob eine Neuregelung von Strafbarkeiten ursächlich sein mag, lässt sich jedenfalls stets ein gewisser Graubereich ausmachen, der die Einordnung eines bestimmten Verhaltens in die Kategorien legal und illegal deutlich erschwert. Eine zu enge, an Strafgesetzen orientierte Begriffsbestimmung ist daher abzulehnen; hierdurch würde der Zugang zu den verschiedenen Spielarten korruptiven Verhaltens systematisch verstellt, so dass letztlich nur eine Teilmenge dessen, was als korruptives Handeln bezeichnet werden kann, beschrieben würde.

Ein weiteres Verständnis eines Korruptionsbegriffs spiegelt demgegenüber das deutsche „Gesetz zur Bekämpfung der Korruption“⁷ wider. Zwar enthält es seinem Schwerpunkt nach Änderungen, Erweiterungen und Verschärfungen strafrechtlich geregelter Korruptionsdelikte sowie damit einhergehende verfahrensrechtliche Folgeregelungen. Daneben werden jedoch auch einige dienstrechtliche Ergänzungen betreffend die Annahme von Belohnungen und Geschenken diverser Amtsträger vorgenommen. Obwohl das Gesetz den Begriff Korruption im Titel trägt, enthält es sich einer näheren Festlegung des Korruptionsbegriffs. Einerseits veranschaulicht diese gesetzgeberische Enthaltenssamkeit bestehende Unsicherheiten bei der Bestimmung der Reichweite des Korruptionsbegriffs. Andererseits verdeutlichen die Regelungsinhalte des Gesetzes jedoch, dass eine strafrechtliche Verengung des Korrup-

tionsbegriffs unzureichend ist. Allerdings können auch die Regelungsinhalte des Korruptionsbekämpfungsgesetzes nur begrenzt Aufschluss geben über die Inhalte eines potentiellen juristischen Korruptionsbegriffs, denn auch mit dieser straf- und disziplinarrechtlich verengten Betrachtung werden wiederum nur Teilbereiche dessen erfasst, was unter den Korruptionsbegriff fallen könnte.

Nehmen wir das Fallbeispiel Deutschland. Vorschriften und Regeln, die Korruption verhindern oder zumindest einschränken sollen, finden sich nicht nur in den offensichtlich korruptionsbezogenen straf- und disziplinarrechtlichen Normen, sondern darüber hinaus in vielen Bundes- und Landesgesetzen bis hin zu Verordnungen und Richtlinien, die Zuständigkeiten und Befugnisse festlegen und die Ordnungsmäßigkeit der Verfahren regeln. Wiederum gibt es unübersichtlich viele Gesetze und Vorschriften, die unter anderem als Kontrollinstrumentarien gegen die Korruption gedacht sind. So etwa das Haushaltsrecht, die Gesetze über Beamtenrechte und -pflichten, interne und externe Rechnungsprüfung, aber auch z.B. die Beschaffungsregeln. Viele Verwaltungsträger haben auch interne Regelungen zur Korruptionsprävention getroffen. Im weitesten Sinne zählen zu den korruptionsrelevanten Regelungen alle Vorschriften, die Machtteilung, die Herstellung von Transparenz, die Gewährleistung von Kontrolle und die Ahndung von Verstößen gegen vorgenannte Vorgaben zum Gegenstand haben. Eine Annäherung an einen Korruptionsbegriff im rechtlichen Sinne kann daher nicht isoliert das Straf- und Disziplinarrecht in den Blick nehmen. Stets ist der Blick auch auf die flankierenden Maßnahmen in allen anderen den öffentlichen Sektor betreffenden Rechtsmaterien zu richten.

Trotz dieser bewusst in Kauf genommenen Ungenauigkeiten kann hinsichtlich der Folgen von Korruption davon ausgegangen werden, dass Korruption auf moralischer wie ökonomischer Ebene schädlich ist. Ersteres ist offensichtlich, denn man darf annehmen, dass ein vorherrschendes Regel- und Normensystem Schaden nimmt, wenn es durch Verstöße geschwächt und verdorben wird. Der ökonomische Schaden war bis vor

⁶ Als aktuelles Beispiel mag hier die in Deutschland erst kürzlich geänderte Rechtsprechung bezogen auf die Strafbarkeit kommunaler Ratsmitglieder sein. Während zuvor die für Amtsträger geltenden Vorschriften für einschlägig befunden wurden, findet jetzt der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung Anwendung.

⁷ Gesetz zur Bekämpfung der Korruption vom 13. August 1997, Bundesgesetzblatt 1997 Teil I Seite 2038.

kurzem zumindest umstritten. Die Auffassung, Korruption sei in bestimmten Situationen, so während Transformationsprozessen in Entwicklungsländern, nützlich, ist nun (wie oben erwähnt) weitgehend widerlegt. Denn unverhältnismäßig hohe bürokratische Hürden wurden letztlich nicht durch Korruption überwunden, sondern wegen derselben erst errichtet oder verstärkt. Lambsdorff hat den ökonomischen Schaden sogar berechnet, der durch stärkere Korruption entsteht.⁸

2.3. Sozialwissenschaftliche Konzeptionen politischer Korruption

2.3.1. Dimensionen politischer Korruption

Die Vielfalt wird potenziert, zieht man die Sozialwissenschaften, im Besonderen politikwissenschaftliche, soziologische sowie ökonomische Konzeptionen zu Rate, um Korruption zu fassen. Das lateinische Verb *corruptere* bedeutet verderben. Im sozialwissenschaftlichen Bereich, der uns neben dem juristischen interessiert, ist es die Gesellschaft, die verdorben wird, konkreter die sozialen Beziehungen und sozialen Regeln.⁹ Eng verwoben sind die ökonomischen Kontexte.¹⁰ Jeder scheint zu wissen, was Korruption ist. Dennoch liegt keine vorherrschende oder gar einheitliche Definition von Korruption vor.¹¹ Kor-

ruption kann eine unüberschaubar große Zahl von Einzelphänomenen umfassen.

Korruption ist keinesfalls nur ein Phänomen neuerer Zeit, auch wenn dieser Eindruck mitunter entstehen mag. Es ist vielmehr festzustellen, dass Korruption zu bestimmten Zeiten und in bestimmten Kontexten unterschiedlich bestimmt und mehr oder weniger stark wahrgenommen wurde. Bereits in der Bibel, im Neuen wie im Alten Testament, in der griechischen wie römischen Antike, im alten China und zu anderen Epochen an weiteren Orten war Korruption bekannt; sie wurde beschrieben und es wurde zu ihrer Bekämpfung aufgerufen.¹² Es gibt unzählige Auffassungen von Korruption in der Menschheitsgeschichte. Festzuhalten bleibt, dass zumeist beides, Handlungen und Zustände der Gesellschaft, unter Korruption verstanden wurde und dass Korruption mit Regelverstoß und gesellschaftlichem Verfall konnotiert wurde.

Diese Vielfalt gründet vor allem darin, dass Definitionen und Konzepte entscheidend von der Fragestellung, vom Betrachtungswinkel abhängen. Dies wird durch folgende Typisierung bzw. Kategorisierung deutlich, welche die Korruptionsforschung in mehrere Dimensionen ordnet.¹³ Der Begriff „Dimension“ verdeutlicht hier besonders, dass es sich um ein aktiv betrachtetes Phänomen handelt, das durch verschiedene Perspektiven bestimmt werden kann, die sich nicht gegenseitig ausschließen sondern ergänzen aber auch ggf. relativieren können.

Korruption als sozialer Verfall

Eine lange gebräuchliche, die jeweilige Gesellschaft in den Blick nehmende Auffassung betrachtet Korruption als Folge und Ursache eines zyklischen Auf- und Niedergangs einer Gesellschaft. Korruption wird als Auf und Ab normati-

⁸ Johann Graf Lambsdorff, Wieso schadet Korruption?, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, S. 233-248.

⁹ Vgl. z.B. Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen, 2002.

¹⁰ Vgl. u.a. Johann Graf Lambsdorff, Wieso schadet Korruption?, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, S. 233-248.

¹¹ Vgl. Michael Johnston, Keeping the Answers, Changing the Questions: Corruption Definitions Revisited, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 61-76 sowie Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen 2002.

¹² Ulrich von Alemann, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: ders. (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 13-49.

¹³ Ulrich von Alemann, 2004: The unknown depths of political theory. The case for a multidimensional concept of corruption, in: Crime, Law & Social Change 42, S. 25-34.

ver Werte gesehen. Wechselnde Eliten bringen bestehende Ordnungssysteme zu Fall, um sie durch die eigene Vorherrschaft zu ersetzen. Der Wandel von politischen Systemen dieser Art beruht auf durch Saturiertheit verursachtem Verfall sozial-moralischer Qualitäten der Bürger. Schließlich bilden sich neue soziale moralische Qualitäten.¹⁴

Korruption als abweichendes Verhalten

Zunächst ist zu dieser Dimension die berühmte Definition für Korruption von Senturia¹⁵ zu nennen: "Misuse of public power for private profit". Um sie gruppieren sich die modernen sozialwissenschaftlichen Definitionen der Korruption. An dieser Dimension wird kritisiert, dass die Kategorien zu weit seien. Dies mag allerdings zum Vorteil gereichen, wenn möglichst umfassend der Korruption verdächtige Phänomene gesammelt werden sollen, wie dies Ziel unserer Studie war.

Ein mit den Prinzipal-Agenten-Konzeptionen verwandtes Modell ist durch von Alemann formuliert worden. Es erscheint vorteilhaft, da es nicht von dem Begriff der Öffentlichkeit und ihrer Trennung zum Privaten abhängt, sondern eher technischer Art ist, wenn es einen Entscheidungsträger in einer Organisation oder Behörde nennt, der gegen ein bestimmtes Gemeinwohl verstößt. So nennt das Modell der Austauschlogik notwendige Bedingungen.

Das Austauschmodell von Alemann¹⁶ umfasst sieben Komponenten:

1. Der Nachfrager (der Korruptierende) will
2. ein knappes Gut (Auftrag, Konzession, Lizenz, Position),

3. das der Anbieter, der Entscheidungsträger in einer Organisation oder Behörde, also der Korruptierte, vergeben kann.

4. Er erhält einen persönlichen verdeckten Zusatzanreiz (Geld oder geldwerte Leistung) für die Vergabe über den normalen Preis hinaus und

5. verstößt damit gegen öffentlich akzeptierte Normen und

6. schadet damit Dritten, Konkurrenten und/oder dem Gemeinwohl.

7. Deshalb findet Korruption versteckt, im Verborgenen statt.

Medium des Tauschs ist bei jeder Art von Korruption Geld oder geldwerter Vorteil, über den eine formale oder informale Tauschvereinbarung, auch unausgesprochen, stattgefunden hat, zumindest aber vorstellbar ist.

Da Korruption und ihre Handlungen selten direkt beobachtbar sind, wurde der Begriff der Schattenpolitik analog der Schattenwirtschaft entwickelt.¹⁷ Wie informale Politik wird Schattenpolitik zunächst neutral betrachtet. Zur Beschreibung, Beurteilung und Bewertung von Korruption dient ein Kontinuum u.a. aus den Polen formal – informal, offen – vertraulich, legitim – illegitim, legal – illegal, regelmäßig – akzidentiell. Schattenpolitik und informale Politik sind nicht per se illegal bzw. illegitim usw. Sie umfassen wie die Schattenwirtschaft legale wie illegale Bereiche. Sie lassen sich am besten in oben Genanntem darstellen. Hierbei können durchaus Mischformen entstehen, dass heißt, bestimmte zu beurteilende Zustände oder Prozesse können auf einer Ebene auf Korruption deuten, auf einer anderen Ebene wiederum nicht.

Weil Korruption selten direkt und konkret messbar ist, sind die Wahrnehmungen und deren Messung selbst oft entscheidend. Das bedeu-

¹⁴ Harald Bluhm/ Karsten Fischer, Korruption als Problem politischer Theorie, in: dies., Sichtbarkeit und Unsichtbarkeit der Macht: Theorien politischer Korruption, Baden-Baden 2002.

¹⁵ Joseph J. Senturia, Corruption, Political, in: Edwin R.A. Seligman (Hrsg.), Encyclopedia of the Social Sciences, New York 1931, S. 448-452.

¹⁶ Ulrich von Alemann, The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption, in: Crime, Law and Social Change 42 (2004), S. 29-31.

¹⁷ Vgl. Ulrich von Alemann, Schattenpolitik: Streifzüge in die Grauzonen der Politik, in: Claus Leggewie (Hrsg.), Wozu Politikwissenschaft? Über das neue in der Politik, Darmstadt 1994; vgl. auch Ulrich von Alemann und Florian Eckert, Lobbyismus als Schattenpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, H. 15-16/2006, S. 3-10.

tendste Instrument zu dieser Dimension ist der Korruptionswahrnehmungsindex (Corruption Perceptions Index) der Non-Profit-Organisation Transparency International. Im Jahre 2008 wurden 180 Länder in einem Ranking nach ihrer Korruptivität beurteilt. Der methodisch umstrittene Index wird aus mehreren Quellen, insbesondere aus Einschätzungen von Experten, gespeist. Die Wahrnehmung der Korruption kann gemessen und beurteilt werden und mit ihr die Korruption. Dies hat auch zur Folge, dass mit steigendem Erfolg der Korruptionsverfolgung die Korruption statistisch gesehen steigt.¹⁸ Daher muss der Schwerpunkt der Korruptionsforschung hier weniger auf der rein quantitativen Messung als auf der Untersuchung der Wahrnehmung selbst liegen.

In der Nähe dieser Kategorien lassen sich auch systemtheoretische Konzeptionen verorten, insbesondere Forschung soziologischer Natur, wie z.B. die Analysen von Höffling¹⁹ oder von Morlok²⁰ die, wie viele andere in diesem Bereich, auf Überlegungen Niklas Luhmanns gründen.

2.3.2. Typen der Korruption

Eine oft zur Typisierung genutzte zusätzliche, von den anderen genannten Dimensionen abhängige Dimension der Unterscheidung ist die Größe, Stärke und Persistenz der Korruption und damit die quantitative Gefährlichkeit und der Grad der Abweichung. Natürlich ist diese nie getrennt von qualitativen Perspektiven zu betrachten. Zu Zwecken der Analyse erscheint sie jedoch sinnvoll. Zu nennen sind hier zunächst die Unterscheidungen *petty* und *grand corruption*.

Grand corruption liegt vor, wenn die zentralen Regelsysteme der Gesellschaft bzw. des Staates bereits erheblich erodiert sind. Grand corruption hat damit das Wesen der jeweiligen Gesellschaft deutlich verzerrt, während *petty corruption* gleichsam auf der Oberfläche des noch intakten Systems liegt; denn diese betrifft geringere Geldmengen und Gegenleistungen im Bereich des Nepotismus, Klientelismus usw.²¹

In vergleichbarer Weise unterscheidet Bannenberg²² in der Perspektive der Persistenz und Regelmäßigkeit der Korruption:

1. Bagatell- oder Gelegenheitskorruption,
2. gewachsene korruptive Beziehungen und
3. Netzwerke der Korruption.

Eine weitere Abstufung der Persistenz nimmt Heidenheimer²³ vor. Er unterscheidet nach Stärke der Korruption zwischen *petty corruption*, *routine corruption* und *aggravated corruption*. Neben der Stärke der Korruption nimmt er die Tolerierung durch die Gesellschaft in den Blick. Allerdings drängen bei seiner Abstufung bereits qualitative Aspekte deutlich in den Vordergrund.

All diese Abstufungen gehen letztlich auf die Unterscheidung von akzidentieller und strukturell begründeter Korruption zurück – am ehesten beschreibbar durch die genannte Unterscheidung *petty* und *grand corruption*. Erstere tritt verein-

¹⁸ Ulrich von Alemann, The unknown depths of political theory: The case for a multidimensional concept of corruption, in: Crime, Law & Social Change 42 (2004), S. 25-34.

¹⁹ Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen 2002.

²⁰ Martin Morlok, Politische Korruption als Entdifferenzierungsphänomen, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 135-152.

²¹ Vgl. United Nations General Assembly, UN-Konvention gegen Korruption, Report of the Ad Hoc Committee for the Negotiation of a Convention against Corruption on the work of its first to seventh sessions, 2004, S. 10-11 (http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/session_7/422e.pdf, 8.10.2004); Susan Rose-Ackerman, Groß angelegte Korruption und die Ethik in der globalen Wirtschaft, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005.

²² Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland - Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlichen Untersuchung, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München 2003, S. 204-234.

²³ Arnold Heidenheimer, Perspectives on the Perception of Corruption, in: ders./ Michael Johnston (Hrsg.), Political Corruption: Concepts and Contexts, New Brunswick, New Jersey 2002, S. 141-154.

zelt auf, Letztere gründet auf stabilen zeitlich unbegrenzt angelegten informellen Regeln.²⁴

2.4. Ausgangsdefinition der Studie

Bereits in dieser verkürzten Darstellung der Vielfalt der Konzeptionen wurde deutlich, dass wir eine beträchtliche Unschärfe des Begriffs der Korruption vorgefunden hatten. Auch wenn sich die vielen Aspekte der Korruption ordnen ließen, wie dies hier und an vielen anderen Stellen versucht wurde, musste vieles offen bleiben. Es war gleichwohl unerlässlich, einen festen Ausgangspunkt zu bestimmen, Korruption also für diese Untersuchung operational zu definieren, um die zu untersuchenden Regelungen, Normen und Phänomene auszuwählen. Diese Definition musste ausreichend weite Kategorien aufweisen, um den Blick auf Neues nicht gleich zu verstellen. Aus den Daten selbst sollten also induktiv Präzisierungen der Kategorien der Definition erfolgen. Ausgangspunkt ist die oft zitierte Definition von Senturia²⁵: Hiernach ist Korruption

Missbrauch öffentlicher Macht zu privatem Nutzen.

Als handlungs- und nicht zustandsorientiert ausgerichteter Ansatz bot sie ausreichend weite Kategorien und blieb somit offen für viele Phänomene.

3. Methoden und Vorgehen der Studie

3.1. Rechts- und politikwissenschaftliche Perspektiven des Vergleichs

Durch die kombinierte Anwendung von Methoden der Soziologie bzw. Politikwissenschaft und der Rechtswissenschaft, konnte in dieser Studie der Vielfalt der Normen und Kontexte zur Korruption umfassend und wirkungsvoll begegnet werden. Die methodische Vorgehensweise der Rechtsvergleichung ist die des funktionalen Vergleichs.²⁶ Unter funktionaler Methode wird hier verstanden, die interessierenden Phänomene in Bezug zu bestimmten Problemen zu setzen und unter dem Gesichtspunkt zu betrachten, ob und was sie zur Lösung dieser Probleme leisten können; es geht demnach um die Lösung des in Rede stehenden Problems.²⁷ Um einen Einfluss ausüben zu können, muss rechtsvergleichende Arbeit auf klar definierte Fragestellungen konzentriert sein und Ideen hervorbringen, die ohne Komplikationen in den Prozess der Rechtsreform oder die Entscheidung konkreter Rechtsstreitigkeiten einfließen können. Es geht demnach bei der funktionalen Betrachtung des Vergleichs um Problemendenken.²⁸ Dies bedeutet, dass die Rechtsvergleichung aus ihrer funktional denkenden Betrachtung heraus, nicht von einer bestimmten Norm, sondern von einzelnen Problemen her versucht, Lösungen zu entwickeln.²⁹

²⁴ Ulrich von Alemann, Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung, in: ders. (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 35, Wiesbaden 2005, S. 32; Christian Höffling, Korruption als soziale Beziehung, Opladen 2002; Britta Bannenberg, Korruption in Deutschland - Ergebnisse einer kriminologisch-strafrechtlichen Untersuchung, in: Hans Herbert von Arnim (Hrsg.), Korruption: Netzwerke in Politik, Ämtern und Wirtschaft, München 2003, S. 206f.

²⁵ Joseph J. Senturia, Corruption, Political, in: Edwin R.A. Seligman (Hrsg.), Encyclopedia of the Social Sciences, New York 1931, S. 448-452.

²⁶ Martin Morlok, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 1. Auflage 1990, S. 695 (713); Christian Starck, Rechtsvergleichung im öffentlichen Recht, in: JZ 1997, S. 1021 (1028); Florian Haase, Einführung in die Methodik der Rechtsvergleichung, in: JA 2005, S. 232 (235); Oliver Brand, Grundfragen der Rechtsvergleichung – Ein Leitfaden für die Wahlfachprüfung, in: JuS 2003, S. 1082 (1086).

²⁷ Martin Morlok, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, in: Dimitris Th. Tsatsos u.a. (Hrsg.), Parteienrecht im europäischen Vergleich, Baden-Baden, 1. Auflage 1990, S. 695 (713).

²⁸ Martin Morlok, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, a. a. O.

²⁹ Martin Morlok, Rechtsvergleichung auf dem Gebiet der politischen Parteien, a. a. O.

Die Studie fokussierte auf den Vergleich konkreter korruptionsrelevanter Normen. Als unabhängige Variable des politikwissenschaftlichen Vergleichs wurde in der Studie das nationale Normenwerk und das Bewusstsein im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption operationalisiert; die Normen wirken sich wiederum auf die Möglichkeit korrupten Verhaltens aus. Demnach gilt Korruption, ihre Schwere – wahrgenommene wie tatsächlich vorhandene – als abhängige Variable.

Im Zusammenhang mit der Erhebung der korruptionsrelevanten Normen wendete die Studie das Verfahren des Vergleichs auf einen Staatenverbund an, dessen Mitgliedschaft gleichermaßen die vollständige Übernahme des gesamten gemeinschaftlichen Besitzstandes (*acquis communautaire*) erfordert. Im Blickfeld der Studie stand eine durch einheitliche normative Ansprüche, Institutionen und Ziele geprägte Staatengemeinschaft. Zur Untersuchung der in dieser Perspektive homogenen Staatengruppe bietet sich die *Differenzmethode* für den Vergleich an. Zentrale Voraussetzung hierbei ist, möglichst viele konstante Umfeldvariablen zu extrahieren. Gleichwohl müssen sich die Staaten im Hinblick auf die abhängige Variable oder ihre möglichen unterschiedlichen Ausprägungen unterscheiden.

Für die EU-Mitgliedstaaten können den Staatsaufbau betreffende Umfeldvariablen als konstant aufgefasst werden. Insofern hat sich die Studie in ihrem Verlauf nicht auf die konstanten Kontextvariablen konzentriert und diese nicht weiter berücksichtigt; sie bilden den Rahmen der Studie. Demnach entspricht der Untersuchungsgegenstand den Anforderungen der bereits von Mill entwickelten „Method of Difference“.³⁰ Somit basiert die Studie auf der Eliminierung von jenen Faktoren (unabhängige), für welche zunächst kein direkter Einfluss auf das korrupte Verhalten im öffentlichen Sektor (abhängige Variablen) postuliert wird. Als solche gelten in der Studie das politische System und die internationalen Konventionen. Demnach wird sich u.a.

nicht auf das politische System als Ganzes konzentriert, ebenso werden die von den EU-Mitgliedstaaten mehrheitlich ratifizierten internationalen Konventionen im Zusammenhang mit der Korruptionsbekämpfung nicht näher analysiert. Unterschiede bestehen hingegen im nationalstaatlichen Normenwerk bezüglich der Stellung politischer Mandatsträger, politischer Amtsträger und der Parteien. Deshalb konzentrierte sich der Fokus der Studie auf eben diese als die zentralen zu untersuchenden Akteure.

3.2. Methodisches Vorgehen

Um gleichzeitig deduktiv wie induktiv vorgehen zu können, einerseits Hypothesen zu prüfen und andererseits in bestimmten Gebieten neue zu generieren, wurde entschieden, eine schriftliche Befragung³¹ von Experten mit vorwiegend offenen Fragen durchzuführen. Diese gemischte Methode erschien als die Angemessene. Sie ist mehr als eine Inhaltsanalyse, denn sie wird durch das Expertenwissen ergänzt. Sie ist dabei mehr als ein mündliches Experteninterview, denn durch die Schriftlichkeit und den durch sie ermöglichten größeren Zeitrahmen ist eine ausreichende Tiefe und Detailliertheit möglich. Das Instrument weist nicht die Defizite auf, die bei Anwendung der Instrumente Inhaltsanalyse bzw. Dokumentenanalyse und Expertengespräch auf unsere Fragestellung entstehen würden.

Der Fragebogen an die Experten und die von ihnen erstellten Länderberichte gliederte sich zusammengefasst nach folgenden inhaltlichen Schwerpunkten:

- I. Erfassung der Instrumente zur Erhebung der Korruption im öffentlichen Sektor
 - Statistische Erhebungen öffentlicher Stellen zu Fragen der Korruption
 - Statistische Erhebungen privater Stellen zu Fragen der Korruption

³⁰ Vgl. *Hans Keman*, Comparing political systems: Towards positive theory development, Working Papers Political Science, Universität Amsterdam 2006, S. 16 (Hervorhebung im Original).

³¹ Zum Instrument der schriftlichen Befragung vgl. z. B. *Rainer Schnell* u.a., Methoden empirischer Sozialforschung, 7., völlig überarbeitete und erweiterte Aufl., München/Wien 2005, S. 358-362.

- II. Allgemeine korruptionsrelevante normative Vorgaben
- Korruptionsbekämpfungsgesetze
 - Legaldefinition des Begriffs Korruption
 - Legalitäts-/Opportunitätsprinzip
 - Informationsfreiheitsrecht
- III. Kontrolle und Ahndung
- Verwaltungseinrichtungen mit korruptionspräventiven und –bekämpfenden Aufgaben
 - Parlamentarische Kontrollgremien
 - Rolle von Medien, Wissenschaft und NGOs
- IV. Akteure
1. Öffentliche Verwaltung
- a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge
- Verwaltungsaufbau und Beschäftigungsstruktur
 - Besondere Rechte und Pflichten der Beschäftigten
 - Einkommenssituation
 - Privatisierung
- b) Öffentliche Mittelbewirtschaftung
- Aufgaben und Befugnisse von Kontrollinstitutionen
 - Vergabewesen
- c) Öffentliches Dienstrecht und Personalbewirtschaftung
- Einfluss politischer Parteien auf die Beschäftigungsstruktur
 - Nebentätigkeiten
 - Innerbehördliche Antikorruptionsmaßnahmen (Institutionen, Kontrollen, Verhaltensrichtlinien)
 - Unzulässige Einflussnahme: Straf-, Disziplinarrecht und Sanktionen
2. Abgeordnete des nationalen Parlaments
- a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge
- Abgeordnetenstatus
 - Abgeordnetengehalt/ Einkommenssituation
 - Inkompatibilitäten
- b) Nebeneinkünfte von Abgeordneten des nationalen Parlaments
- Nebentätigkeiten
 - Offenlegungspflichten
- c) Unzulässige Einflussnahme
- Abgeordnetenbestechung
 - Andere Sanktionsmöglichkeiten
 - Verhaltensrichtlinien
3. Politische Amtsträger
- a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge
- Rechtsstellung
 - Einkommenssituation
 - Inkompatibilitäten
- b) Nebeneinkünfte von politischen Amtsträgern
- Nebentätigkeiten
 - Offenlegungspflichten
- c) Unzulässige Einflussnahme
- Strafrechtliche Sanktionsmöglichkeiten
 - Andere Sanktionsmöglichkeiten
 - Verhaltensrichtlinien
4. Politische Parteien
- a) Rechtsstellung im nationalen Normengefüge
- Rechtliche Regelungen
 - Rechtsform/ Organisationscharakter
- b) Parteienfinanzierung
- Staatliche Finanzierung
 - Private Finanzierung/ Spendenverbote
- c) Rechenschaftslegung
- Offenlegungspflichten
 - Veröffentlichungspflichten
 - Sanktionsmöglichkeiten bei Verletzung der Rechenschaftspflichten
- V. Schlussbetrachtung
- Vermutete Hauptursachen für Korruption
 - Vermutete Hauptgebiete der Korruption
 - Einfluss von Korruptionsskandalen auf die Gesetzgebung
 - Best practice-Beispiele für Mechanismen der Korruptionsbekämpfung

Die Ergebnisse der Experten wurden inhaltsanalytisch ausgewertet, überprüft und durch eigene Recherchen ergänzt. Die ermittelten Daten zur Korruption waren – wie zuvor erwartet worden war – in einigen Aspekten homogen in anderen heterogen. Zum einen waren viele Regelungen vorhanden, die durch die Hypothesen aus Konventionen oder vorhandenen Gesetzgebungen abgeleitet wurden. Andererseits wurden Befunde ermittelt, die nicht in das entwickelte Kategoriensystem passten, so dass dieses weiter entwickelt werden musste. Des Weiteren gab es großen Bedarf an induktiver Ermittlung von neuen Regelungen zumindest in Detailfragen.

4. Zentrale Ergebnisse der Studie

4.1. Dimensionen der Regelungen zu Korruption, ihrer Kontexte und Handlungsoptionen

An dieser Stelle können nur die zentralen Ergebnisse und Empfehlungen wiedergegeben werden. Eine angemessen detaillierte Beschreibung bietet der über 500 Seiten starke Endbericht des Projekts. Die Kombination aus Perspektiven verschiedener Fächer und der beschriebene Methoden-Mix ermöglichte eine systematische Ordnung und Bewertung der vorhandenen Normen und ihrer Kontexte. Die Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung lassen sich, so ein zentrales Ergebnis der Studie, in vier Dimensionen bzw. Kategorien von Handlungsoptionen einordnen: *Integrität, Kontrolle, Transparenz, Sanktionen*. Entlang dieser durch die Studie entwickelten Kategorien konnten bestehende Regelungen und Kontexte beurteilt und neue Strategien vorgeschlagen werden.

4.1.1. Integrität

Integrität ist ein komplexer Begriff, der eng die Übereinstimmung zwischen abstrakt formulierten Werten und tatsächlicher Lebenspraxis bezeichnet. In dieser Sichtweise ist einerseits eine Person zum Teil selbst dafür verantwortlich, sich

integer zu verhalten. Teilweise hängt Integrität aber auch von den gesellschaftlichen Lebensbedingungen ab. Ziel von Antikorruptionsmaßnahmen, die ein korruptionsresistentes Umfeld staatlicher Entscheidungsabläufe bewirken sollen, ist es daher, die Akteure innerhalb des öffentlichen Sektors frühzeitig für die Gefahren der Korruption zu sensibilisieren und gegenüber Korruption zu immunisieren sowie einen korruptionsresistenten organisatorischen Handlungsrahmen zu schaffen. In den Blick geraten hier auf der einen Seite die Werte, Normen und Denkhaltungen, die Einstellungen und das Verhalten aller Akteure sowie auf der anderen Seite die Organisationsstrukturen und die Verfahrensgestaltung innerhalb der staatlichen Institutionen, die den Handlungsrahmen der Akteure vorgeben.

Der erste Aspekt zielt darauf, Korruptionspräventionsüberlegungen in das Berufsverständnis und die Arbeitskultur der Akteure zu integrieren, indem die Achtung bestimmter Werte, wie Unbestechlichkeit und Transparenz, als Forderung des eigenen Gewissens im Rahmen der Diensethik verankert werden. Dies kann durch Information, Öffentlichkeitsarbeit, Verbesserung der Führungskultur, Mitarbeiterentwicklung, Ausbau einer Lob- und Anerkennungskultur, gezielte Ausbildungsangebote usw. positiv beeinflusst werden. In Betracht kommen hier unter anderem Bemühungen, die darauf abzielen

- innerhalb der Institution unter Beteiligung möglichst vieler Zugehöriger für ethische Regeln oder Verhaltenskodizes (beispielsweise zu sensiblen Themen wie Befangenheit, Geschenkkannahme, Nebenbeschäftigungen, Vortragstätigkeiten) einen Grundkonsens herzustellen und praktische Empfehlungen zu erarbeiten;
- durch gewissenhafte Auswahl und ständige Weiterbildung der Mitarbeiter Kompetenz und Verantwortlichkeit zu stärken;
- bereits durch frühzeitige Ausbildungsmaßnahmen in der fachlichen Grundausbildung bei Neueintretenden Mitarbeitern für eine Verankerung von Korruptionspräventionsüberlegungen in dem Berufsverständnis Sorge zu tragen;

- durch Aus- und ständige Weiterbildung die Führungskräfte zu befähigen, mögliche Anzeichen für Korruption zu erkennen, dagegen wirksam aufzutreten und darin zu bestärken, in jeder Situation vorbildliches Verhalten zu zeigen;
- durch Steigerung der Mitarbeiterzufriedenheit und -motivation die ethische Grundhaltung der Unbestechlichkeit in dem Bewusstsein möglichst vieler zu verankern (z.B. durch ein als gerecht empfundenenes leistungsgerechtes Lohn- und Gehaltssystem, durch einen die Eigenverantwortlichkeit fördernden Aufgabenzuschnitt und selbstbestimmtes Arbeiten, durch Steigerung des Selbstwertgefühls durch Lob und Anerkennung).

Der zweite Aspekt betrifft die Integritätsförderung innerhalb der Organisation, vor allem bezogen auf Verfahrensabläufe. Klare Zuständigkeitsregeln, eine effiziente, transparente und qualitätsgesicherte Ablauforganisation sowie optimale Rahmenbedingungen für die Arbeit, sowohl in der Gestaltung, als auch in der Ausstattung des Arbeitsplatzes, geraten hier in den Blick.

Für das Funktionieren einer demokratisch und rechtsstaatlich organisierten Gesellschaft gilt es, die Integrität des Einzelnen wie der Institutionen zu stärken. Angesichts dessen ist Integrität nicht nur ein Frage des Wertebewusstseins, die Angelegenheit des Einzelnen, der Amtsträger, Politiker und Parlamentarier. Integrität bedarf auch notwendiger Anpassungen auf struktureller Ebene, einer Implementierung in die Organisations- und Amtskultur. Integrität muss das allgemeine Verständnis prägen und unterstützt werden durch konkrete Maßnahmen und Regeln.

4.1.2. Kontrolle

Kontrollinstitutionen und Kontrollmechanismen dienen der Gewährleistung und Verbesserung staatlicher Entscheidungsprozesse, die darauf zielen, recht- und zweckmäßige, im öffentlichen Interesse liegende, verhältnismäßige Entscheidungen hervorzubringen. In diesem Sinne ist

Kontrolle eine nichtdelegierbare Aufgabe von Vorgesetzten, Aufsichts- und Kontrollorganen und umfasst sowohl die Überprüfung des Verfahrens als auch des Ergebnisses der Entscheidungsfindung sowie das Veranlassen von Korrekturmaßnahmen und, wenn von den Kompetenzen umfasst und notwendig, das Verhängen von Sanktionen.

Es kann zwischen internen und externen Kontrollen unterschieden werden, wobei unter internen Kontrollmechanismen solche verstanden werden sollen, die innerhalb der einzelnen Behörde institutionalisiert und in die behördlichen Arbeitsabläufe integriert sind, also arbeitsbegleitend erfolgen oder dem Arbeitsvollzug unmittelbar vor- oder nachgelagert sind. Externe Kontrolle wird demgegenüber von außerhalb der zu kontrollierenden organisatorischen Einheit ausgeübt, d.h. die Kontrollaufgabe ist auf andere – hier allerdings ebenfalls staatliche – übergeordnete Rechtsträger, wie Aufsichts- und Kontrollbehörden, übertragen.

Dabei bestehen sowohl interne als auch externe Kontrollsysteme aus systematisch gestalteten organisatorischen Maßnahmen und Kontrollen zur Einhaltung von Gesetzen, Richtlinien und zur Abwehr von Schäden, die durch das eigene Personal oder Dritte verursacht werden können. Die Kontrollsysteme können Aktivitäten ebenso wie Einrichtungen umfassen.

Als interne Kontrollaktivitäten kommen z.B. schriftliche oder mündliche Weisungen zum Umgang mit personenbezogenen Daten oder zur Abwehr illegaler Vorgänge im Bereich der Mittelverwaltung oder auch die Einrichtung des Vieraugenprinzips bei Auftragsvergaben in Betracht. Interne Kontrolleinrichtungen sind beispielsweise die Internen Revisionen bei den einzelnen Behörden, die Korruptions- oder Ethikausschüsse der Parlamente, sofern sie der Kontrolle der parlamentsinternen Vorgänge dienen. Rechnungshöfe, zentrale Ombudsmänner, Aufsichtsbehörden und spezielle Antikorruptionsbehörden gehören demgegenüber zu den externen Kontrolleinrichtungen.

Kontrollmaßnahmen erfüllen dabei generell drei Funktionen: erstens eine *Vertrauensfunktion*, in-

dem sie im Sinne der organisatorischen Entscheider, der übergeordneten Instanzen und unter Umständen auch der Öffentlichkeit ermitteln, ob und gegebenenfalls dass Prozesse ordnungsgemäß ablaufen, Gesetze und Verordnungen eingehalten werden usw.; zweitens eine *Präventivfunktion*, indem sie das Entdeckungsrisiko für Personen, die nicht normgerecht handeln oder zu handeln beabsichtigen, erhöhen; drittens eine *Informationsfunktion*, indem sie durch Schaffung von Transparenz über Prozesse und Organisationseinheiten zur Unterstützung der Entscheidungsfindung der Organisationsleitung beitragen.

4.1.3. Transparenz

Der Begriff der Transparenz wird im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption häufig verwendet; die wohl bekannteste private Organisation zur Bekämpfung von Korruption – Transparency International – führt ihn etwa in ihrem Namen. Ungeachtet dieser großen Verbreitung ist durchaus undeutlich, was genau mit Transparenz gemeint ist. Im hier verstandenen Sinne dienen Maßnahmen der Transparenz einer kontrollierbaren Gestaltung der Entscheidungsabläufe und -ergebnisse sowie deren Dokumentation. Auch nach diesem Verständnis bleibt der Begriff der Transparenz aber voraussetzungsreich. Transparenz ist danach von verschiedenen Faktoren abhängig: zum einen von der Auswahl der Informationen (was wird dokumentiert), von der Qualität der Informationen (vollständig, wahr, klar, adäquat) und von der Verwendung der Informationen (von wem wird in welcher Weise von der Dokumentation Gebrauch gemacht, Ermöglichung eines zeitgerechten und effektiven Zugangs).

In der Ausprägung der Vorhersehbarkeit und Nachprüfbarkeit des Verwaltungshandelns für die „Normunterworfenen“ ist eine transparente Verwaltung im öffentlichen Sektor vor allem auch auf die Herstellung von Öffentlichkeit gerichtet. Dies betrifft einerseits die Fragen, in welchem Umfang und in welcher Weise die Bürger von Daten, Entscheidungsabläufen, Akten

etc. Kenntnis nehmen können. Andererseits ist es aber auch wichtig, die Korruptionsbekämpfung innerhalb des öffentlichen Sektors mit interner und externer Öffentlichkeitsarbeit zu unterstützen und zu begleiten. Das Veröffentlichen der Antikorruptionsbemühungen kann Signalwirkung gegenüber Bürgern und Wirtschaft entfalten sowie Integritätsverlust und Rufschädigung des öffentlichen Sektors begrenzen helfen, indem Werte und Normen der Institution und seiner Mitglieder an die jeweilige Zielgruppe (Bürger, Wähler) kommuniziert werden, wodurch deren Einstellung zum öffentlichen Sektor allgemein sowie zur Korruption im besonderen nachhaltig beeinflusst werden kann.

Allgemein kann durch Herstellung von Transparenz und Öffentlichkeit dem Versuch Einzelner, die Situation durch Korruption zu beeinflussen, Grenzen gesetzt werden. Transparenz und Öffentlichkeit helfen, inoffizielle Absprachen, die Umgehung gesetzlich vorgeschriebener Verfahren (z.B. Vergabeverfahren), die Abkürzung oder widerrechtliche Beschleunigung von Verwaltungsabläufen, das Erkaufen günstiger Entscheidungen zu verhindern: weil der Korruption als „Handeln im Verborgenen“ der Nährboden entzogen wird.

4.1.4. Sanktionen

Der Begriff Sanktionen bezeichnet in der Soziologie Formen der Organisation von sozialen Prozessen und hat in dieser Betrachtung eine neutrale Bedeutung, d.h. er wird sowohl für negative als auch für positive Handlungskonsequenzen verwendet. In diesem Sinne wären Belobigungen, anerkennende Bemerkungen oder eine Beförderung auch "Sanktionen". Diese Art positive Handlungskonsequenzen sollen hier allerdings nicht dem Bereich der Sanktionen, sondern – aus Sicht der Korruptionsforschung zutreffender – den Maßnahmen einer korruptionsresistenten Umfeldgestaltung zugerechnet werden.

Der Begriff Sanktionen soll vielmehr, so wie in der Rechtswissenschaft üblich und es auch der allgemeine Sprachgebrauch nahe legt, als Reaktion auf einen Normbruch ausschließlich negati-

ve Handlungskonsequenzen umfassen. Diese allerdings in einem umfassenden Sinne, so dass nicht nur Strafen, Geldbußen oder Kündigungen hierunter zu verstehen sind, sondern jede Art von negativen Reaktionen der Umgebung auf das Handeln von Menschen, also auch negative Leistungsbeurteilungen, Kritik oder Missbilligung.

Sanktionen sollen das Verhalten von Personen in einer Weise beeinflussen, dass nicht normgerechtes Handeln an Attraktivität verliert. Zieht ein bestimmtes Verhalten negative Reaktionen der Umgebung auf sich, wird die handelnde Person entmutigt. Deshalb steht zu erwarten, dass das unerwünschte Verhalten seltener wird, bestenfalls sogar ganz unterbleibt. Wichtiger Einflussfaktor für die erwünschte Verhaltensänderung bzw. -anpassung ist die Regelmäßigkeit, mit der von Sanktionen Gebrauch gemacht wird. An eine stete Regelmäßigkeit bei der Sanktionierung eines bestimmten Verhaltens ist die Erwartung geknüpft, dass die negativen Handlungskonsequenzen die Handelnden dauerhaft zu normgerechtem Verhalten bewegen können.

4.1.5. Interdependenz der Dimensionen Integrität, Kontrolle, Transparenz, Sanktionen

Die verschiedenen Handlungsoptionen stehen nicht beziehungslos nebeneinander, vielmehr bedingen sie sich teilweise gegenseitig, setzen einander voraus oder haben Auswirkungen aufeinander. So kann Kontrolle ohne Transparenz nicht stattfinden. Die Öffentlichkeit, verstanden als Adressat transparenter Verfahren und Entscheidungen, ist ihrerseits Kontrollinstitution. Kontrolle kann als Präventionsmaßnahme im Einklang mit einer zu entwickelnden Integritätskultur stehen. Sachgerechte und in vernünftigem Umfang eingeführte Kontrollen können Unverantwortlichkeiten, Leistungsabfall und eine Geringschätzung der eigenen Arbeit verhindern helfen. Andererseits vermögen Überreglementierungen und eine zu hohe Kontrolldichte zu Demotivation, einer allgemeinen Misstrauenskultur, dem Verlust an Eigenverantwortlichkeit und damit einer mangelnden Identifikation mit der ei-

genen Arbeit zu führen. Der Weg zu einer vernünftigen Prüfungskultur innerhalb des öffentlichen Sektors, die diese Zielkonflikte ausbalanciert, kann auch über das Ethik- und Wertemanagement führen. Die für die Integrität des Einzelnen wie der Organisation maßgeblichen Aspekte wie Wissen, Vertrauen und hohe ethische Standards ergänzen als informelle Kontrollmaßnahmen die formellen wie Rechts- und Fachaufsicht, finanzielle Kontrollen und Weisungen. Durch Kontrollen aufgedecktes Fehlverhalten zieht in aller Regel Sanktionen nach sich. Gleiches kann hinsichtlich der Nichtbeachtung von Integritätsstandards gelten.

Diese Interdependenzen sind zwar bei näherer Betrachtung oft offensichtlich, scheinen bislang aber – wie auch die Auswertung der Länderberichte ergeben hat – wenig bis gar nicht in die Überlegungen, auf welche Weise den Gefahren der Korruption entgegenzuwirken ist, eingeflossen zu sein. Es entstand der Eindruck, dass die Korruptionsprävention und -bekämpfung kaum einer übergeordneten Vorstellung von einer wechselseitigen Verstärkung oder Unterstützung folgt und damit einem strukturell konsequenten Vorgehen entspricht. Vielmehr werden häufig punktuell und unübersichtlich für die verschiedensten Handlungszusammenhänge Maßnahmen ergriffen, ohne dass diese in ihren Auswirkungen aufeinander einer näheren Betrachtung unterzogen werden.

Eine konsequente Einbeziehung dieser wechselseitigen Abhängigkeiten in die Maßnahmenkataloge der Korruptionsprävention und -bekämpfung der Mitgliedstaaten bedeutete einen wichtigen Schritt in Richtung der Entwicklung einer – letztlich gemeineuropäischen – Antikorruptionsstrategie. Eine zentrale, öffentlich zugängliche Erfassung der Antikorruptionsmaßnahmen der EU-Mitgliedstaaten könnte hier fruchtbar gemacht werden. Generell kommen Verflechtungen zwischen allen Handlungsoptionen in Betracht. Allerdings haben nicht alle konkreten Maßnahmen und Regeln unmittelbare Auswirkungen auf alle anderen Handlungsoptionen.

Die Einführung, Ausgestaltung und konkrete Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen

sind auf eine übergeordnete, systematische, systemisch und gleichzeitig handlungsorientierte Planung angewiesen, sollen einzelne Maßnahmen in gewünschter Weise wirken und nicht gar kontraproduktiv sein. Vor diesem Hintergrund wurden die mitgliedstaatlichen Maßnahmen unter dem veränderten Blickwinkel von Neuem untersucht.

eigene Ermittlungsbefugnisse und unter Umständen darüber hinausgehende Exekutivbefugnisse haben, entsprechend der Erläuterung zu den Handlungsoptionen, der Kontrolle zugeordnet, die Einrichtungen mit ausschließlich beratenden und unterstützenden Funktionen dagegen der Integrität. Sofern Einrichtungen explizit beide Funktionen erfüllen, werden sie auch bei beiden Handlungsoptionen aufgeführt.

4.2. Starke Heterogenität der Bekämpfung und Prävention von Korruption

Eine Einordnung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen in die Kategorien der vier zuvor geschilderten Handlungsoptionen verspricht eine bessere Übersicht und erlaubt bis zu einem bestimmten Grad eine Bewertung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsstrategien. Die Darstellung kann hier nur sehr verkürzt erfolgen.

Die Aufmerksamkeit richtet sich dabei allein auf die spezifischen Antikorruptionsmaßnahmen, wohingegen allgemeine Rechtmäßigkeitskontrollen, die zwar auch, aber eben nicht gezielt Korruption in den Blick nehmen, außer Betracht bleiben.

Dabei werden die mitgliedstaatlichen Aktivitäten der Korruptionsprävention und -bekämpfung bezogen auf den öffentlichen Dienst und die Parlamente bzw. Abgeordneten näher beleuchtet. Die politischen Amtsträger werden dagegen ebenso wie die politischen Parteien nicht einbezogen: Erstere, weil sie nach den mitgliedstaatlichen Regelungen ohnehin den für den öffentlichen Dienst und/oder den Abgeordneten geltenden Bestimmungen unterworfen sind; letztere, weil ihre Sonderstellung innerhalb des staatlichen Bereichs einer vergleichenden Auswertung in einer Gesamtbetrachtung entgegensteht.

Die Zuordnung der von den Experten beschriebenen Institutionen, die der Korruptionsprävention und -bekämpfung dienen, zu Maßnahmen der Kontrolle bzw. der Integrität gestaltete sich mitunter schwierig, da die Kompetenzen der Einrichtungen im Detail mitunter nur lückenhaft beschrieben und/oder nur schwer zu ermitteln waren. Generell wurden solche Einrichtungen, die

Tabelle 1 *Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Öffentlicher Dienst (1)*

Mitgliedstaat	Öffentlicher Dienst			
	Kontrolle	Transparenz	Integrität	Sanktionen
Belgien	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Integrity Monitoring Department	Strafrecht, Disziplinarrecht
Dänemark	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht
Deutschland	keine spezielle Behörde (teilweise lokale Antikorruptionsbeauftragte)	allgemeine Informationsfreiheit	überwiegend interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht
Estland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Public Service Code of Ethics	Strafrecht, Disziplinarrecht
Finnland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht
Frankreich	Service central de prévention de la corruption; Brigade centrale de lutte contre la corruption	allgemeine Informationsfreiheit	vereinzelt interne Verhaltensrichtlinien; vereinzelt lokale Ethik-Kommissionen	Strafrecht, Disziplinarrecht
Griechenland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Public Servants Code	Strafrecht, Disziplinarrecht
Großbritannien	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	Committee on Standards in Public Life; allgemeine Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht
Irland	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung Vermögen für höhere Beamte (öffentlich); Offenlegung Verbindung zu privaten Unternehmen (nicht öffentlich)	Standards in Public Office Commission; Ethics in Public Office Acts 1995 und 2001; Standards in Public Office Act 2001; Civil Service Code of Standards and Behaviour 2004	Strafrecht, Disziplinarrecht
Italien	Hochkommissar für Korruptionsprävention und -verhinderung	allgemeine Informationsfreiheit	allgemeine Verhaltensrichtlinien (Rechtsverordnung); befristetes Beschäftigungsverbot in der Privatwirtschaft für höhere Beamte nach Beendigung der Dienstzeit	Strafrecht, Disziplinarrecht
Lettland	Büro zur Vorbeugung und Bekämpfung der Korruption; Committee on Supervising the Prevention and Combating of Corruption	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung erhaltener Geschenke (nicht öffentlich)	allgemeine Verhaltensrichtlinien (Gesetz); interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht
Litauen	Special Investigation Service; Interdepartmental Commission for Coordinating the Fight against Corruption	allgemeine Informationsfreiheit	Internal ethics Commissions; allgemeine Verhaltensrichtlinien (Gesetz); Schulungen (Gesetz); interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht
Luxemburg	keine spezielle Behörde	keine allgemeine Informationsfreiheit; Anzeigepflicht für Interessenkonflikte (nicht öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht, Disziplinarrecht

(Quelle: eigene Darstellung)

Tabelle 2 Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Öffentlicher Dienst (2)

Mitglied- staat	Öffentlicher Dienst			
	Kontrolle	Transparenz	Integrität	Sanktionen
Malta	Ständiger Ausschuss gegen Korruption	keine allgemeine Informationsfreiheit (aber weitgehende Informationsrechte der Presse); Anzeigepflicht für Interessenkonflikte (nicht öffentlich)	Ständiger Ausschuss gegen Korruption; allgemeine (Gesetz) und interne Verhaltensrichtlinien; Schulungen	Strafrecht, Disziplinarrecht
Niederlande	Integritätsbeauftragte; Integritätsstellen	allgemeine Informationsfreiheit	Richtlinienkataloge zu Integritätsmaßnahmen (gesetzliche Pflicht zur Erstellung für jede öffentliche Einrichtung)	Strafrecht, Disziplinarrecht
Österreich	Büro für Interne Angelegenheiten	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung erhaltener Geschenke (nicht öffentlich);	Büro für Interne Angelegenheiten (Schulung, Beratung, Richtlinien)	Strafrecht, Disziplinarrecht
Polen	Zentrales Antikorruptionsbüro; lokale Ethikberater	allgemeine Informationsfreiheit; teilweise Offenlegung zusätzliches Einkommen aus Nebentätigkeiten (teilweise öffentlich)	allgemeine Ethikrichtlinie; teilweise interne Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht
Portugal	keine spezielle Behörde (eine 1983 eingerichtete Behörde wurde 1986 wieder aufgelöst)	allgemeine Informationsfreiheit	Disciplinary Statute of the Public Service (Gesetz); allgemeine Verhaltensrichtlinie	Strafrecht, Disziplinarrecht
Schweden	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	interne Verhaltensrichtlinien; Schulungen	Strafrecht, Disziplinarrecht
Slowakei	keine spezielle Behörde (Antikorruptions-Netzwerk von Innen-, Justizministerium und Staatsanwaltschaft)	allgemeine Informationsfreiheit	Nationales Programm zur Korruptionsbekämpfung; allgemeine Ethikrichtlinien; interne Ethikrichtlinien; befristetes Beschäftigungsverbot in der Privatwirtschaft für leitende Beamte nach Beendigung der Dienstzeit	Strafrecht, Disziplinarrecht
Slowenien	Kommission für Korruptionsprävention	allgemeine Informationsfreiheit	Prevention of Corruption Act; Resolution on Prevention of Corruption Act; Public Servants Act; Verhaltensrichtlinien	Strafrecht, Disziplinarrecht
Spanien	keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht, Disziplinarrecht
Tschechien	keine spezielle Behörde (vereinzelte lokale Antikorruptionsbeauftragte)	allgemeine Informationsfreiheit	allgemeine Ethikrichtlinie; vereinzelt interne Ethikrichtlinien; Civil Service Act (in Vorbereitung)	Strafrecht
Ungarn	Keine spezielle Behörde	allgemeine Informationsfreiheit; Offenlegung Vermögen und Unvereinbarkeiten (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Strafrecht
Zypern	Keine spezielle Behörde (Coordinating Body Against Corruption)	Keine allgemeine Informationsfreiheit	Public Service Law (mit Verhaltensrichtlinien)	Strafrecht, Disziplinarrecht

(Quelle: eigene Darstellung)

Tabelle 3 Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Parlament/ Abgeordnete (1)

Mitglied- staat	Parlament/Abgeordnete			
	Kontrolle	Transparenz	Integrität	Sanktionen
Belgien	keine spezielle Institution	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (nicht öffentlich)	Deontological Commission of the Flemish Community	allgemeines Strafrecht; Kürzung Bezüge
Däne- mark	keine spezielle Institution	keine speziellen Maßnahmen	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht
Deutsch- land	keine spezielle Institution	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst in der Summe (öffent- lich)	Verhaltensrichtlinien	Abgeordnetenbestechung; Mandats- verlust Bußgeld bei Verstoß gegen Offenle- gung
Estland	Select Committee on the Application of Anti-Cor- ruption Act	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien	allgemeines Strafrecht, Mandatsver- lust
Finnland	keine spezielle Institution	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst über öffentlich zugäng- liche Steuererklärung	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung
Frank- reich	keine spezielle Institution	Offenlegung Vermögen und wirtschaftliche Beteiligungen bei Beginn und Beendigung des Mandats (nicht öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht, Mandatsver- lust
Grie- chen- land	Permanent Committee on Institutions and Transpa- rancy	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht, Mandatsver- lust
Großbri- tannien	Parliamentary Commis- sioner for Standards	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien	Abgeordnetenbestechung
Irland	keine spezielle Institution	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien	allgemeines Strafrecht; bei Verletzung der Verhal- tensrichtlinien und Offenle- gungspflichtigen Freiheits-, Geldstrafe, Streichung oder Kürzung der Bezüge
Italien	keine spezielle Institution	Offenlegung Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht
Lettland	Mandate, Ethics and Submissions Committee; Defence, Internal Affairs and Corruption Preven- tion Committee; Committee on Supervi- sing the Prevention and Combating of Corruption	Offenlegung Vermögen, Ne- bentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien (Gesetz); Beschäftigungsverbot in der Pri- vatwirtschaft nach Beendigung der Amtszeit	allgemeines Strafrecht, Mandatsver- lust; bei Verletzung der Verhal- tensrichtlinien Verwarnungen (öffent- lich)
Litauen	Commission for Ethics and Procedures; Anticorruption Commis- sion	Offenlegung komplettes Ein- kommen (öffentlich)	Verhaltensrichtlinien in Vorberei- tung	allgemeines Strafrecht
Luxem- burg	keine spezielle Institution	Offenlegung finanzieller Zu- wendungen, Nebentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Mandats- verlust

(Quelle: eigene Darstellung)

Tabelle 4 Spezifische Antikorruptionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten: Parlament/ Abgeordnete (2)

Mitglied- staat	Parlament/Abgeordnete			
	Kontrolle	Transparenz	Integrität	Sanktionen
Malta	keine spezielle Institution	keine speziellen Maßnahmen	Verhaltensrichtlinien	allgemeines Strafrecht
Nieder- lande	keine spezielle Institution	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst (nicht öffentlich) und Vermögen (teilweise öffent- lich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht, Mandatsver- lust; bei Verletzung der Offenle- gungspflichtigen Kürzung der Bezüge
Öster- reich	Unvereinbarkeitsaus- schuss	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst (öffentlich)	Bundesverfassungsgesetz über die Begrenzung von Bezügen öf- fentlicher Funktionäre; Unver- einbarkeitsgesetz	allgemeines Strafrecht; Mandatsverlust bei Missbrauch des Amtes in gewinnstüchtiger Absicht (gesetzlicher Tatbestand)
Polen	Ausschuss für Ethik/In- tegrität	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst (öffentlich)	Gesetz über die Erfüllung des Mandats der Mandatsträger und des Senators	allgemeines Strafrecht
Portugal	Parliamentary Ethics Committee	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst, wirtschaftliche Beteili- gungen und Zuwendungen (öf- fentlich)	Statute of MPs	Abgeordnetenbestechung
Schwe- den	keine spezielle Institution	freiwillige Offenlegung Neben- tätigkeiten und Verdienst (öf- fentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Mandats- verlust
Slowakei	Unvereinbarkeitsaus- schuss	Offenlegung Vermögen, Ne- bentätigkeiten und Verdienst (öffentlich)	Gesetz über den Schutz des öf- fentlichen Interesses bei der Aus- übung der Funktion öffentlicher Funktionäre	allgemeines Strafrecht, bei Verletzung der Offenle- gungspflichtigen Bußgeld und/ oder Mandatsverlust
Slowe- nien	Commission under the Prevention of Corruption Act	Offenlegung zusätzlicher Ver- dienst und Vermögen (öffent- lich)	Prevention of Corruption Act	Abgeordnetenbestechung
Spanien	keine spezielle Institution	keine speziellen Maßnahmen (aber weitgehende Inkompati- bilitäten)	Keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Mandats- verlust
Tsche- chien	keine spezielle Institution	Offenlegung Zuwendungen, Vermögen, Nebentätigkeiten, Interessenverflechtungen und Verdienst (öffentlich)	Act on the Conflict of Interests	allgemeines Strafrecht
Ungarn	keine spezielle Institution	Offenlegung Vermögen, Ne- bentätigkeiten, wirtschaftliche Beteiligungen und Verdienst (öffentlich)	keine speziellen Maßnahmen	allgemeines Strafrecht
Zypern	Special House Commit- tee on Declaration and Examination of Financial Interests	Offenlegung finanzieller Ver- hältnisse (Gesetz) (nicht öf- fentlich)	keine speziellen Maßnahmen	Abgeordnetenbestechung; Sanktionen bei Verletzung der Offen- legungspflichten

(Quelle: eigene Darstellung)

Vorstehende Übersichten (Tabellen 1–4) zeigen den in der vergleichenden Auswertung der Länderberichte gewonnenen Eindruck, dass die mitgliedstaatlichen Antikorruptionsbestrebungen von deutlicher Heterogenität geprägt sind. Dass sich diese Heterogenität nicht nur auf die konkreten Einzelmaßnahmen und deren Ausgestaltung im Detail erstreckt, sondern auch in Bezug auf die von den einzelnen Mitgliedstaaten verfolgte Antikorruptionsstrategie festzustellen ist, belegt den aus europäischer Sicht gegebenen Handlungsbedarf.

Einige wenige Staaten sind durchgängig aktiv, so vor allem Lettland und Österreich. Während Österreich eine komprimierte und zentralisierte Vorgehensweise gewählt hat und eine konsequente Linie der Korruptionsprävention und -bekämpfung, sowohl bezogen auf den öffentlichen Dienst als auch die Abgeordneten, verfolgt, wirken die Aktivitäten in Lettland weniger komplex und ungezielter. Sowohl für den öffentlichen Dienst als auch innerhalb der Parlamente existieren gleich mehrere Kontrolleinrichtungen, deren Aufgaben speziell in der Korruptionsprävention und -bekämpfung liegen. Eine verstreute und zersplitterte Aufgabenverteilung erschwert jedoch eindeutige Kompetenzzuordnungen, erhöht die Wahrscheinlichkeit von Kompetenzlücken und kann Kooperations- und Abstimmungsprobleme zwischen den Institutionen verursachen. Eine Vielzahl an Institutionen, allgemeinen Vorschriften und Sonderregelungen könnte zu einer ineffizienten Organisationsstruktur der Verwaltungen selbst führen, die Korruption wiederum begünstigt. Im Falle Lettlands allerdings scheint sich diese Befürchtung (noch) nicht zu bestätigen. Das Ranking Lettlands im CPI von Transparency International hat sich seit dem Jahr 2003, in dem es noch Platz 57 belegte, stetig verbessert (2004 Platz 57, 2005 Platz 51, 2006 Platz 49)³². Offenbar hat Lettland mit seinen vielfältigen Aktivitäten einen Weg eingeschlagen, der im Bewusstsein der Bevölkerung zu einer positi-

veren Wahrnehmung des öffentlichen Sektors geführt hat. Ob es sich hierbei um einen nachhaltigen Wertewandel handelt, der die politische Kultur Lettlands auf Dauer prägen und eine allgemeine Anti-Korruptions-Ethik anstoßen kann, wird sich im Laufe der Zeit erst noch erweisen müssen.

Auf einem ähnlichen Weg wie Lettland sind auch die meisten anderen osteuropäischen Mitgliedstaaten, insbesondere Litauen, Polen, die Slowakei und auch Slowenien. Die Einrichtung gleich mehrerer Institutionen, der Erlass zahlreicher auf Korruptionsprävention und -bekämpfung zielender Gesetze und Verhaltensrichtlinien erklärt sich teilweise sicherlich vor dem Hintergrund, dass es sich um junge Demokratien handelt. Der politische Umbruch bietet auf der einen Seite die Chance, den Staat und seine Institutionen zu reformieren und neu zu gestalten. Hierdurch eröffnet sich ein größerer Spielraum dahingehend, in die Gestaltung gerade auch Institutionen der Korruptionsprävention und -bekämpfung von vornherein zu integrieren. Auf der anderen Seite ist in all den reformierten oder neu geschaffenen Organisationen und Institutionen bezogen auf Aufbau, Arbeitsweisen, Öffentlichkeitsarbeit usw. ein Beratungs-, Informations- und Lernbedarf zu stillen, was sich dann in umfang- und zahlreichen Gesetzen, Richtlinien und Verordnungen niederschlägt. Gleichzeitig tragen die jungen Demokratien aus Sicht der Korruptionsforschung schwer an dem Vermächtnis der vormals sozialistischen Gesellschaftssysteme, die eine grundlegend verschiedene Rahmensituation für das Handeln von Akteuren mit sich brachten. Mangelnde Rechtsstaatlichkeit, schwache Öffentlichkeit, bürokratisch gesteuerte Planwirtschaft und das Parteienmonopol begünstigten Beziehungswirtschaft und Korruption, die Akzeptanz staatlicher Regeln war wenig ausgeprägt und die Notwendigkeit ihrer Umgehung, wollte man „zu etwas kommen“, verbreitet anerkannt. Die Überwindung dieser strukturell-institutionellen Merkmale des Staatssozialismus und der aufgrund dessen erlernten und tradierten Verhaltensmuster kann sich nicht „über Nacht“, sondern nur durch einen – langsamen – Mentalitätswandel vollziehen. Darüber hinaus bot die ra-

³² In den Jahren 2007 (Platz 51) und 2008 (Platz 52) hat Lettland jedoch keine weiteren deutlichen Verbesserungen erzielen können. Doch wurden im Zeitraum von 2004 bis 2008 auch immer mehr Länder in das Ranking aufgenommen (2004: 145 Länder, 2005: 158, 2006: 163, 2007: 179, 2008: 180).

dikale Erneuerung der osteuropäischen Gesellschaften, geprägt von dem Zerfall alter Machtstrukturen und der Hinwendung zur Marktwirtschaft, neue Gelegenheitsstrukturen. Gleichwohl und gerade deshalb sind die verstärkten Antikorruptionsaktivitäten unzweifelhaft Ausdruck der unbeirrten und festen Absicht der osteuropäischen Mitgliedstaaten, den Gefahren der Korruption mit allen verfügbaren Mitteln entgegenzutreten.

In auffallendem Gegensatz hierzu ergreifen einige Länder kaum spezifische Antikorruptionsmaßnahmen. Vor allem die nordischen Länder (Dänemark, Finnland und Schweden) sind hier zu nennen. Das Transparenzprinzip gilt dort in einem sehr umfassenden Sinne und bedarf zu seiner Umsetzung häufig nicht einmal einer gesetzlichen Vorgabe, wie sich anhand der in Schweden praktizierten Veröffentlichung der Nebentätigkeiten und des Einkommens der Abgeordneten ebenso wie der Rechenschaftsberichte politischer Parteien auf freiwilliger Basis zeigt. Trotz dieser Zurückhaltung beim Einsatz spezifischer Antikorruptionsmaßnahmen belegen die nordischen Länder im jährlichen Korruptionsbericht von Transparency International regelmäßig Spitzenplätze im CPI.

Hierfür gibt es mehrere Erklärungsansätze. Zum einen können der Reichtum eines Landes, die Verteilung des Lebensstandards, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie erklärend herangezogen und zu der Faustformel zusammengefasst werden: je wohlhabender, gerechter und demokratischer, umso weniger korrupt. Die nordischen Länder mit ihrem relativen Wohlstand und dem ausgebauten Sozialsystem können sich in dieser Hinsicht zur Spitzengruppe zählen. Ein weiterer Aspekt spielt hier allerdings eine nicht zu vernachlässigende Rolle: die in den nordischen Ländern gefestigte Tradition und politische Kultur, in der dem Öffentlichkeitsprinzip und der Informationsfreiheit ein besonders hoher Stellenwert zukommt. In Schweden gilt bereits seit Einführung des Pressefreiheitsgesetzes im Jahre 1766 das Prinzip der Verwaltungstransparenz, dass als Öffentlichkeitsprinzip (Offentlighetsprincip) Eingang in die schwedische Verfassung gefunden hat und demzufolge alle Informationen und

Dokumente, die von einer Behörde hergestellt oder empfangen wurden, für jedermann zugänglich gemacht werden müssen. Finnland folgte aus historischen Gründen (Finnland stand zu der Zeit unter schwedischer Herrschaft) der schwedischen Tradition des Pressefreiheitsgesetzes von 1766. Dänemark griff das Konzept Schwedens nach dem 2. Weltkrieg auf, nicht zuletzt aufgrund der Erfahrungen mit deutscher Besetzung und des Zusammenhanges zwischen Totalitarismus und staatlicher Geheimhaltung (Lov nr. 280 af 10. juni 1970 om offentlighed i forvaltningen, das auf eine 1958 eingesetzte Kommission zurückgeht), wenn auch wesentliche Verbesserungen erst 1985 vorgenommen wurden (Lov om offentlighed i forvaltningen. Lov nr. 572 af 19. december 1985, zuletzt ergänzt 1995). Diese kulturellen und traditionellen Hintergründe spielen bei der Verbreitung und gesellschaftlichen Akzeptanz von Korruption sicher eine bedeutende Rolle und in Kombination mit einem hohen Wohlstand bei relativ großer sozialer Gleichheit und Sicherheit bieten die nordischen Gesellschaften alles in allem keinen Nährboden für Korruption. Die in den letzten Jahren einsetzende Entwicklung in den anderen Mitgliedstaaten, der Empfehlung des Europarates aus dem Jahre 1981 folgend (Recommendation No. R (81) 19) Informationsfreiheitsgesetze einzuführen, ist von daher zu begrüßen. Die Korruptionsfeindlichkeit einer Rechtskultur wird wesentlich von äußeren Umständen bestimmt, deren Änderung mitbestimmend für einen Wertewandel sind. Solche Entwicklungen brauchen naturgemäß aber viel Zeit.

In einer Gesamtschau der Übersichten (Tabellen 1–4) fällt im Übrigen auf, dass ein starkes Gefälle in der Regelungsdichte bezogen auf den öffentlichen Dienst auf der einen und den Abgeordneten auf der anderen Seite besteht. Die hieraus entnehmbare, weit verbreitete Zurückhaltung insbesondere der Parlamente dabei, sich selbst Transparenz- und Integritätsregelungen und diesbezüglicher Kontrollen zu unterwerfen, ist eine Haltung, die es angesichts der Gefahren der Korruption zu überwinden gilt. Die Mitgliedstaaten sollten sich der Vorbildfunktion, die das Parlament und der einzelne Abgeordnete

hat, stärker bewusst werden und die Chance ergreifen, durch eigene praktizierte Korruptionsprävention und -bekämpfung das öffentliche Antikorruptionsbewusstsein zu formen und zu stärken.

Wenig verbreitet, aber im Sinne der Korruptionsprävention und -bekämpfung sinnvolle Maßnahmen sind die von insgesamt sieben der untersuchten Mitgliedstaaten (Irland, Lettland, Luxemburg, Malta, Österreich, Polen, Ungarn) praktizierten erweiterten Transparenzpflichten im öffentlichen Dienst. Die Transparenzregeln beziehen sich auf persönliche Abhängigkeiten bzw. mögliche Interessenkonflikte von – regelmäßig leitenden – Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Diese Offenlegung möglicher Interessenkollisionen ist für die Abgeordneten fast durchgängig vorgesehen (mit Ausnahme von Dänemark, Spanien und – angesichts der für den öffentlichen Dienst bestehenden Regelungen erstaunlicherweise – Malta). Sie ist aber auch bei Angehörigen des öffentlichen Dienstes dazu geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Unabhängigkeit und Integrität der öffentlichen Verwaltung zu stärken und zwar umso mehr, je öffentlichkeitswirksamer die Regelungen sind. Insbesondere die in Ungarn angeordnete und in Irland sowie Polen teilweise vorgesehene Aktivierung der Öffentlichkeit, indem die Daten öffentlich gemacht werden, könnte für die Korruptionsprävention und -bekämpfung zukunftsweisend sein.

Festzustellen ist, dass Korruption mittlerweile in allen untersuchten 25 EU-Mitgliedstaaten als Übel erkannt und bekämpft wird. Die bestehende Heterogenität der Antikorruptionsmaßnahmen deutet dabei darauf hin, dass nach wie vor Lücken und Schwachstellen bei der Bekämpfung von Korruption existieren.

Dies ist unter anderem auch darauf zurückzuführen, dass Korruptionsprävention und -bekämpfung erst seit relativ kurzer Zeit ins öffentliche Interesse gerückt sind. Good-Governance-Strategien und Antikorruptionsbestrebungen erfahren erst seit Anfang der neunziger Jahre besondere Aufmerksamkeit, in der Öffentlichkeit wie in der Forschung. Die Gründung von Transparency In-

ternational im Jahre 1993 kann hier als Markstein gelten. Seit dieser Zeit sind die mitgliedstaatlichen Bemühungen auf diesem Gebiet ebenso wie die Förderung relevanter Projekte und Programme tendenziell, wenn auch nicht gleichermaßen dynamisch, deutlich intensiviert worden.

5. Empfehlungen zu Strategien der Korruptionsbekämpfung und Korruptionsprävention

Die Studie hat es erlaubt – mit vergleichsweise bescheidenen Mitteln angesichts der großen Anzahl der untersuchten Staaten und des breit angelegten Untersuchungsgegenstandes –, ein differenziertes Bild der Antikorruptionsmaßnahmen im öffentlichen Sektor in den EU-Mitgliedstaaten zu zeichnen. Ausgehend von den Ergebnissen, sollte die weitere Diskussion um die Verbesserung der Antikorruptionsbemühungen von folgenden Überlegungen und Empfehlungen ausgehen.

5.1. Verbesserung des Kenntnisstandes

Die tatsächlichen Verhältnisse in den 25 untersuchten Mitgliedstaaten bezogen auf die Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen sind außerordentlich schwer zu fassen. Ein Fortschritt könnte hier ein Berichtssystem sein, das die Mitgliedstaaten verpflichtet, die nationalen Regeln und Maßnahmen zu benennen, die der Umsetzung von Antikorruptionsbemühungen dienen. Die einschlägigen Regelungen sollten von den Mitgliedstaaten ins Englische übersetzt werden. Ein allgemeiner Zugang zu diesen Informationen, möglichst über das Internet, wäre wünschenswert.

Im Sinne einer besseren Koordinierung künftiger Antikorruptionsmaßnahmen und um eine Orientierungsfunktion zu erfüllen, sollte angestrebt werden, über die Entwicklung in den mitgliedstaatlichen Antikorruptionsbestrebungen basierend auf den mitgeteilten Daten in regelmäßigen Abständen Berichte zu erstellen und gleichfalls zu veröffentlichen.

Angesichts der derzeitigen Vielfalt der Datensammlungen zu Korruption auf mitgliedstaatlicher Ebene, wäre es wünschenswert, hier mittelfristig eine strukturierte und standardisierte Homogenität zu erreichen. Dies kann erreicht werden, indem innerhalb der Mitgliedstaaten mehrere weisungsunabhängige staatliche Stellen mit der Aufgabe der Datensammlung beauftragt werden und eine Kooperation mit existierenden privaten Stellen etabliert wird. Dabei ist darauf hinzuwirken, dass die Mitgliedstaaten auch einen gleich strukturierten Mindestbestand an Datensammlungen zur Korruption haben. Es wird daher eine Etablierung gemeinsamer Standards empfohlen, die die Regeln festlegen, nach denen die Daten zu erheben sind. Die Daten müssen öffentlich problemlos zugänglich sein. Ideal wäre eine unabhängige Expertenkommission, welche die Datensammlungen kontinuierlich standardisiert auswertet.

5.2. Intensivierung der Gesetzgebung gegen Korruption

Auch wenn die Europäische Union in den letzten Jahren große Anstrengungen unternommen hat, Instrumente zur Korruptionsbekämpfung für die Mitgliedstaaten zu entwickeln und diese zur Umsetzung vorzuschlagen und im Kampf gegen die Korruption zahlreiche Rechtsetzungsakte, vorbereitende und andere Rechtsakte erlassen hat³³, ist die Korruptionsbekämpfung weiterhin als national ausgerichtet zu betrachten. Gleichwohl ist auch die Antikorruptionspolitik mit grundlegenden gesellschaftlichen Veränderungen, modernen Formen der Kriminalität und einer zunehmenden Internationalisierung des Verbrechens konfrontiert. Begünstigt wird diese Entwicklung durch die voranschreitende Realisierung des Binnenmarktes und die dadurch verstärkten wirtschaftlichen Verflechtungen. Dies verdeutlicht die Notwendigkeit einer Europäisierung des Kampfes gegen Korruption. Die Europäische Union ist weiterhin darauf angewiesen, kraft ihrer Anweisungskompetenz Einfluss auf

die Schaffung oder gegebenenfalls Änderung nationalstaatlicher Regelungen zu nehmen. Aufgrund der begrenzten Kompetenzen der Europäischen Union in diesem Bereich kommen wohl weniger Verordnungen oder Richtlinien³⁴ in Betracht. Verstärkt kann aber durch gemeinsame Standpunkte, Rahmenbeschlüsse zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten sowie Beschlüsse und Übereinkommen, die den Mitgliedstaaten zur Annahme empfohlen werden, auf die Antikorruptionsaktivitäten der Mitgliedstaaten Einfluss genommen werden.

Zu dem zu diskutierenden Aufgabenspektrum gehören die Ausgestaltung der mitgliedstaatlichen Antikorruptionsmaßnahmen, die Einführung und Fortentwicklung europäischer Standards sowie das Zusammenwirken von Kontrollorganisationen in und zwischen den Mitgliedstaaten.

5.3. Umsetzung von Antikorruptionsmaßnahmen

Insbesondere die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Korruptionsprävention und -bekämpfung ist für das Entstehen einer europäischen Antikorruptionskultur ein wichtiger Faktor. Die Kooperation der Mitgliedstaaten bei der Planung, Durchführung und Koordination von Antikorruptionsmaßnahmen ist daher zu fördern. Dies kann einerseits durch Berichtspflichten erfolgen. Zu denken ist aber auch daran, die Mitgliedstaaten durch europäische Institutionen zu unterstützen, so z.B. – nach dem Vorbild des Eu-

³³ Vgl. nur http://eur-lex.europa.eu/de/dossier/dossier_19.htm#2, 17.07.2006.

³⁴ Zu nennen ist hier beispielsweise die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.10.2005 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung und die Richtlinie 2006/70/EG der Kommission vom 1.8.2006 mit Durchführungsbestimmungen für die Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Begriffsbestimmung von „politisch exponierte Personen“ und der Festlegung der technischen Kriterien für vereinfachte Sorgfaltspflichten sowie für die Befreiung in Fällen, in denen nur gelegentlich oder in sehr eingeschränktem Umfang Finanzgeschäfte getätigt werden.

ropäischen Justiziellen Netzes (EJN)³⁵ – durch Errichtung eines Europäischen Antikorruptionsnetzes, das darauf abzielt die Zusammenarbeit sowie den Austausch von Informationen und Erfahrungen der verschiedenen mitgliedstaatlichen Antikorruptionseinrichtungen zu vereinfachen.

Dieser Austausch verspricht nicht nur fruchtbar zu sein für die Anpassung bzw. Änderung bestehender Regelungen der Mitgliedstaaten, so auf dem Gebiet des Straf-, Beamten- bzw. Disziplinarrechts oder der staatlichen, innerbehördlichen bzw. akteursbezogenen Verhaltensrichtlinien. Es steht auch ein positiver Effekt auf die Entwicklung und Umsetzung neuer mitgliedstaatlicher Zielvorstellungen und Maßnahmen der Korruptionsprävention und -bekämpfung zu erwarten.

Um die mitgliedstaatlichen Antikorruptionsaktivitäten zu koordinieren und eine Orientierung für die inhaltliche Ausgestaltung zu geben, ist es angeraten, europäische Standards für den Umgang mit bestehenden oder zu befürchtenden Interessenkollisionen zu entwickeln und festzulegen. Beispielsweise könnte – dem Beispiel bislang weniger Staaten folgend (z.B. Irland und Ungarn) – die Einführung einer Transparenzpflicht für leitende Angestellte des öffentlichen Dienstes empfohlen werden, die sich an den für Abgeordnete weit überwiegend geltenden Offenlegungspflichten orientiert. Zur Stärkung der Öffentlichkeit als Kontrollinstitution, aber auch im Sinne einer langfristig zu erhoffenden Entstehung und Ausformung gemeineuropäischer soziokultureller Rahmenbedingungen, die ein korruptionsfeindliches Grundklima widerspiegeln, ist darauf hinzuwirken, dass die korruptionspräventiven Transparenzpflichten generell um eine Öffentlichkeitsfunktion ergänzt werden, indem die Daten auch veröffentlicht werden.

Dort, wo die mitgliedstaatlichen Korruptionsbekämpfung noch vergleichsweise lückenhaft ist,

so vor allem im Bereich der innerparlamentarischen Kontrollen, sind die Mitgliedstaaten in die Pflicht zu nehmen, indem die Europäische Union von ihren Handlungsmöglichkeiten Gebrauch macht und die Umsetzung von entsprechenden Antikorruptionsmaßnahmen anregt.

5.4. Förderung der Korruptionsforschung

Die vergleichende Auswertung dieser Studie hat ergeben, dass die Mitgliedstaaten der EU sich der Gefahren der Korruption nicht nur bewusst sind, sie sind auch gewillt diesen Gefahren entgegenzutreten. Alle untersuchten 25 Mitgliedstaaten³⁶ der EU haben zu diesem Zweck Maßnahmen unterschiedlichster Art eingeleitet. Erheblich gehemmt werden sie dabei allerdings durch die Tatsache, dass es nahezu keine Erkenntnisse über die Wirksamkeit von Antikorruptionsmaßnahmen gibt, sie infolge dessen auch keine gezielte Antikorruptionsstrategie verfolgen können.

Forschungsergebnisse oder auch nur Forschungsbemühungen in Hinblick auf die Erfassung der Wirksamkeit von Antikorruptionsmaßnahmen existieren bisher nicht oder nur in so eng gefassten Bereichen, dass das Treffen von generellen und weiterführenden Aussagen auf diesem Gebiet nicht möglich ist. Die bereits entwickelten Methoden zur Korruptionsmessung liefern für diesen Problemkreis wenig aussagekräftige Ergebnisse. Die vorhandenen Indizes zur Korruptionserfassung, so vor allem die von Transparency International, enthalten lediglich bereichsspezifische Daten und sind daher nicht geeignet, anleitende und weiterführende Erkenntnisse für die Beantwortung der Frage nach der Wirksamkeit spezifischer Antikorruptionsmaßnahmen zu liefern. An bedeutenden Messinstrumenten für den Erfolg von Antikorruptionsmaßnahmen fehlt es gänzlich. Dies führt dazu, dass die Entwicklung gezielt wirksamer Antikorruptionsstrategien nach dem jetzigen Kenntnisstand der Forschung nicht möglich und insbesondere eine Weiter- und Neuentwicklung von Antikorruptionsmaßnahmen ausgeschlossen ist.

³⁵ Das EJN besteht aus Justizkontaktstellen in jedem Mitgliedstaat der Europäischen Union und innerhalb der Europäischen Kommission. Es soll nationalen Richtern und Staatsanwälten helfen, grenzüberschreitende Ermittlungen und Strafverfolgungen durchzuführen und so zur Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der grenzüberschreitenden Kriminalität beitragen.

³⁶ Stand 2007.

Sollen die Eindämmungsversuche von Korruption nicht stagnieren, muss die Effizienz von Antikorruptionsmaßnahmen evaluiert werden. Da die Erforschung der Wirksamkeit von Korruptionsbekämpfungsmaßnahmen deshalb unverzichtbare Voraussetzung für eine gezielte und effektive Korruptionsbekämpfung ist, muss daher die wohl dringendste Empfehlung lauten, die Forschungsförderung auf diesem Gebiet zu intensivieren.

Im Vordergrund hierbei sollte die Entwicklung einer funktionierenden, generalisierbaren Messmethode zum Erfolg von Korruptionsbekämpfung stehen, z.B. in Form eines neuartigen umfassenden Indexes, aufgrund dessen Empfehlungen für Prioritätensetzungen bei Antikorruptionsmaßnahmen und Anregungen für die Entwicklung verbesserter Instrumente zur Korruptionseindämmung möglich sind.

Formalisierbare Gleichheit

Anmerkung zu VerfGH NW, Urteil v. 16.
Dezember 2008, VerfGH 12/08

Marcus Hahn, LL.M.*

I. Einleitung

Mit seinem Urteil vom 16. 12. 2008¹ hat der nordrhein-westfälische Verfassungsgerichtshof eine Entscheidung getroffen, die an die bisherige und neu in Bewegung geratene Rechtsprechung zur Zulässigkeit von Sperrklauseln² anknüpft. Zu entscheiden war die Verfassungsmäßigkeit des § 33 III KWahlG NW. Dieser bestimmte eine Ausnahmeregel zu § 33 I, II KWahlG NW, der die Zuteilung kommunaler Mandate nach dem Divisorverfahren gemäß Saint-Laguë/Schepers³ vorsieht. Hiernach wird die Gesamtzahl der Stimmen durch die Zahl der zu vergebenden Sitze geteilt. Hieraus ergibt sich der Zuteilungsdivi-

sor, durch den die auf die Listenvorschläge entfallenen Stimmen geteilt werden. Zur Ermittlung der Sitzzahl wird bei Bruchteilen ab 0,5 auf-, unter 0,5 abgerundet. Die streitige Norm des § 33 III KWahlG NW sah vor, dass diese Regel nur ab einem Ergebnis von 1,0 Sitzen gilt. Erreicht eine Partei weniger als 1,0 Sitze, wird ihr folglich kein Sitz zugeteilt, und das Sitzzuteilungsverfahren nach Abs. 2 wird unter Ausschluss jener Partei erneut durchgeführt. Der VGH Münster erklärte in seinem Urteil diese „Ein-Sitz-Klausel“ auf Antrag der ÖDP für verfassungswidrig.

Neu an der Entscheidung ist der Gegenstand, bekannt dagegen seine Beurteilung. Der Gegenstand ist keine rigide, sondern eine flexible Sperrklausel. Die „Ein-Sitz-Klausel“ kann daher erstens relativ zur Größe der Vertretungskörperschaft unterschiedlich intensive Auswirkungen haben, wohingegen die 5 v. H.-Sperrklausel innerhalb der Bandbreite des § 3 II KWahlG NW (≥ 20 bzw. 48 Mandate) eine von der Größe des Rates unabhängige Zugangsschranke begründet. Zweitens bewegt sich die Diskussion um die „Ein-Sitz-Klausel“ in einem Bereich, der von denkbaren Einzelfällen bei der Wahl sehr kleiner Räte (§ 3 II KWahlG NW) abgesehen, unterhalb der 5 v. H.-Sperrklausel liegt, wie auch die konkreten Beispiele der Antragsstellerin zeigen (VerfGH a. a. O. Rn. 61). Hinsichtlich der Beurteilung zeigt sich kein Unterschied zur 5 v. H.-Sperrklausel. Zutreffend knüpft der VerfGH an die frühere Rechtsprechung zur allgemeinen Sperrklauselproblematik an. Der VerfGH lehnt unmissverständlich den Versuch der Landesregierung (Rn. 32 ff.), die „Ein-Sitz-Klausel“ als bloße „Rundungsregel“ von einer „echten“, rechtfertigungsbedürftigen Sperrklausel abzugrenzen, ab (Rn. 52 ff.).

Die Entscheidung belebt damit die Diskussion um die Frage, wie ein Wahl- und Sitzzuteilungsverfahren im Einklang mit der verfassungsrechtlich verankerten Wahlgleichheit ausgestaltbar ist. Das Gericht argumentiert hier im Einklang mit gefestigter Rechtsprechung⁴ dreistufig: allgemeiner Maßstab der Beurteilung eines Sitzzutei-

* Der Verfasser ist Doktorand am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rechtstheorie und Rechtssoziologie, Prof. Dr. Martin Morlok, Düsseldorf und Visiting Research Student am Europa Institute of Governance, University of Edinburgh.

¹ VerfGH NW, Urteil v. 16. Dezember 2008, VerfGH 12/08, im Volltext sofort abrufbar unter <http://www.wahlrecht.de/wahlpruefung/20081216.htm>.

² Anknüpfend an OVGE 44, 301(304) = VerfGH NW NVwZ 1995, 579 (581 ff.) erging die richtungsweisende Entscheidung in OVGE 47, 304 = VerfGH NW DVBl. 1999, 1271 mit Anm. H. Meyer ebd., 1276 ff. Weitere Besprechungen stammen von M. Heinig, MIP 1999, 25 ff.; W. Sundermann, DVP 2000, 26 sowie D. Hönig, JA 2000, 278 ff. Überdies gegen die Zulässigkeit kommunaler Sperrklauseln BVerfG NVwZ 2008, 407; ThürVerfGH NVwZ-RR 2009, 1. Für die grundsätzliche Zulässigkeit der Sperrklausel im Kommunalwahlrecht noch BVerfGE 6, 121 ff., 11, 266 (277), 13, 1 (19), 47, 253 (277). Zurückhaltend dann BVerfG NVwZ-RR 1995, 213 (214). Für Landtagswahlen sind Sperrklauseln verfassungsgemäß, vgl. BayVerfGH NVwZ-RR 2007, 73. – Grundlegend zur Problematik BVerfGE 1, 208 (256 ff.), 6, 84 (93 ff.), 34, 81 ff. und weiterführend E 51, 222 ff., 82, 322 (338).

³ Im vergleichenden Überblick K.-H. Blasweiler, VR 1995, 491; F. Pukelsheim, ZfP 2000, 439 ff.

⁴ Vgl. BVerfG NVwZ 2008, 407 (408 f.) m.w.N.

lungsverfahrens ist der Grundsatz der Chancengleichheit bei der Wahlteilnahme, Art. 21, 38 I 1 GG. Hieran wird das gesetzgeberisch ausgestaltete „Wahlsystem“ gemessen (1). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung setzt sich in der Überprüfung seiner inneren Stimmigkeit fort (2). Modifikationen sind dann ihrerseits rechtfertigungsbedürftig (3) (vgl. Rn. 48 ff.).

Hier interessiert, ob die „Ein-Sitz-Klausel“ auf den Stufen (1) bzw. (2) anzusiedeln und somit Teil der gesetzgeberischen Systemausgestaltung war oder ob sie vielmehr eine erneut zu rechtfertigende Modifikation (3) darstellte. Dies macht die Abgrenzung zwischen Systemausgestaltung und Modifikation erforderlich. Zutreffend hat der VerfGH eine Modifikation erkannt (Rn. 47). Allerdings fällt die Begründung knapp aus und kann durch eine vertiefte Abgrenzung unterstützt werden.

Ein Versuch hierzu soll im Folgenden vor dem Hintergrund der Wahlgleichheit mit Hilfe mathematischer Erkenntnisse unternommen werden. Abschließen soll die Besprechung mit der These, dass sich die Ausgestaltung formaler Wahlrechtsgleichheit neben normativer auch auf „formalisierbare Gleichheit“ stützt.

II. Chancengleichheit bei der Wahlteilnahme und Erfolgswertverschiebungen

Die Chancengleichheit der politischen Parteien auf Sitzzuteilung ist eine Konkretisierung der allgemeinen Wahlgleichheit (Art. 20 I, 28 I 2, 38 I 1 GG). Im Vorfeld der Wahl folgt hieraus eine unabdingbare Chancengleichheit der Parteien im Hinblick auf die Wahlvorbereitung⁵ und den anschließenden Wahlakt. Eine konsequente Erweiterung bildet die fraktionelle Gleichheit im Parlament⁶. Es besteht eine enge Verbindung mit den Prinzipien der Demokratie und Volkssouveränität

sowie der Funktion der politischen Parteien, aus dem Volk heraus und prinzipiell ungebunden die politische Willensbildung im Volk in ein zu wählendes Parlament zu transformieren⁷. Die Gewährleistung gleicher und unbeschränkter Wahlteilnahme ist wesentlicher Teil der Erfüllung dieser Funktion der Parteien⁸.

Parteien-, Wahl- und Parlamentsrecht sind Wettbewerbsrecht mit formaler Gleichheit auf verschiedenen zeitlichen und räumlichen Stufen⁹. Tragend sind daher ein durchgehender, diesen Stufen angepasster, aber gleichbleibend strenger Gleichheitsgrundsatz und die Neutralität des Staates, verstanden als Identifikationsverbot¹⁰.

1. Mathematische Gleichheit von Zählwert und Gewichtung der Stimmen

Konsequent haben dann der Wahlakt und die Gewichtung der Stimmen einem strengen Gleichheitsmaßstab zu folgen. Im Hinblick auf Auszählung und Gewichtung der Stimmen ist dieser Maßstab mathematisch-formal zu verstehen¹¹. Unstreitig genießt jede Stimme daher den gleichen Zählwert¹². Die kontroverse Frage, ob auch ein gleicher Erfolgswert oder nur eine „Erfolgswertgleichheit“ in Relation zum gesetzgeberisch ausgestalteten Wahlsystem¹³ aus dem

⁷ D. Grimm, Politische Parteien, in: E. Benda/W. Maihofer/H.-J. Vogel (Hrsg.), Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, § 14 Rn. 6, 54 ff.

⁸ D. Grimm, ebd., § 14 Rn. 15. Vgl. auch H. M. Heinig/M. Morlok, Konkurrenz belebt das Geschäft, ZG 2000, 371 (371).

⁹ Vgl. H. M. Heinig/M. Morlok, ZG 2000, 371 (372 f.); weiterhin M. Morlok, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 94 ff. Ferner N. Achterberg/M. Schulte, MKS, GG, Art. 38 Rn. 130-132; C. Gusy, AK-GG, Art. 21 Rn. 88 f.

¹⁰ Hierzu U. Volkmann, BerlKomm GG, Art. 21 Rn. 50 ff.

¹¹ BVerfGE 51, 222 (234); 85, 264 (315); M/D-Klein, GG, Art. 38 Rn. 115.

¹² Allg. A., statt aller M/D-Klein, GG, Art. 38 Rn. 120;

¹³ So M/D-Klein, GG, Art. 38 Rn. 120 mit Verweis auf BVerfGE 95, 335 (353 f.) und die st. Rspr. des BVerfG, die die Erfolgswertgleichheit jedenfalls für das Verhältniswahlsystem bejaht, zuletzt BVerfG DVBl. 2008, 1045 (1047). Für eine unbedingte Erfolgswertgleichheit aber mit gewichtigen Argumenten

⁵ Beispiele: BVerfG NJW 2002, 2939; hierzu H. Bethge, ZUM 2003, 253 ff. (Kandidatenduell); K. Stumper, ZUM 1994, 98 ff. m.w.N. (Rundfunk). Vgl. hierzu auch C. Gusy, AK-GG, Art. 21 Rn. 91 ff. Zur Herleitung durch Grundrechtssynthesen M. Meinke, In Verbindung Mit, 2006, S. 134-143.

⁶ Vorausschauend H. Triepel, Die Staatsverfassung der politischen Parteien, 2.A. 1930, S.14-18, 20; BVerfGE 10, 4 (14); 84, 304 (322 ff.), 96, 264 (279 ff.).

Grundsatz der Wahlgleichheit folgt, kann hier noch dahinstehen. Denn beide Kriterien sind streng formal zu begreifen: weder eine Erfolgchancengleichheit noch eine echte Erfolgswertgleichheit der vom Wähler abgegebenen Stimme ist einer inhaltlichen Wertung anhand anderer als rechnerischer, durch das Wahlsystem bestimmter Kriterien zugänglich.

Sobald der Gesetzgeber sich politisch, aber gleichwohl begründungsbedürftig und überprüfbar, für die Grundsätze eines Wahlsystems entschieden hat (Rn. 63)¹⁴, ist der Prüfungsmaßstab für Modifikationen vor dem Hintergrund der Wahlgrundsätze des Art. 38 I GG streng. Neben der hohen politischen Brisanz des Wahlrechts, insbesondere gegenüber Minderheitenparteien, ist ein Grund hierfür, dass der Gesetzgeber nach seiner grundsätzlichen Entscheidung für ein Wahlsystem keine weitreichenden politischen Wertungsentscheidungen trifft. Dem Wahlsystem entgegenstehende Abweichungen und Ungleichbehandlungen sind dann rechnerisch nachvollziehbar.

2. Modifikationen

Folglich sind Modifikationen nur bei einem „zwingenden Grund“, der – nach zutreffender Ansicht – nur überwiegendes kollidierendes Verfassungsrecht sein kann¹⁵, statthaft. Solche Modifikationen sind etwa Sperrklauseln als Ausnahme (vgl. § 6 V BWahlG) vom im deutschen Wahlrecht anerkannten Grundsatz, dass in einem Parlament möglichst alle zur Wahl stehenden Gruppierungen abzubilden sind¹⁶. Legitimer verfassungsrechtlicher Grund für Sperrklauseln ist die Funktionsfähigkeit der zu wählenden Vertre-

tung, nicht aber reine Praktikabilität oder das Fernhalten bestimmter politischer Strömungen¹⁷.

3. Abgrenzung von systemimmanenten Verschiebungen (Rundungseffekt)

Von diesen bewussten Modifikationen sind reine Rundungseffekte abzugrenzen, die aus dem Zuteilungssystem selbst heraus auftreten und nur im Ausnahmefall rechtlich erheblich sind¹⁸. Ist nämlich die vorangegangene politische Entscheidung für ein bestimmtes Wahlverfahren im Grundsatz gerechtfertigt, so umfasst diese Rechtfertigung auch unvermeidbare rechnerische Verschiebungen zwischen Zähl- und Erfolgswert abgegebener Stimmen.

Solche Verschiebungen lassen sich nur sinnvoll von bewussten Modifikationen des Gesamtsystems abgrenzen, wenn sie auf die Stimmen eines Wahlkreises bezogen werden. Dies gilt sowohl für die Zuteilung von Listenmandaten eines ganzen Bundeslandes als auch für die Wahl mehrerer Abgeordneter in einem Großwahlkreis und schließlich eines einzelnen Abgeordneten in einem Mehrheitswahlkreis¹⁹. In allen Fällen gilt, dass reine Rundungsfehler in Kauf zu nehmen sind. Abweichungen von systemisch vorgegebenen Zuteilungsregeln sind dagegen rechtfertigungsbedürftig: sie bilden eine von der ursprünglichen verfassungsmäßigen Konkretisierung abweichende Präferenz des Gesetzgebers. Dieser erhebt den Anspruch, die Modifikation sei eine gleichwohl gültige Verfassungskonkretisierung. Hierfür trägt er die Begründungslast²⁰.

M. Brenner, AöR 116 (1991), S. 537 (577); *U. Mager/R. Uerpmann*, DVBl. 1995, 273 ff.; *H. Meyer*, HStR II, 2. A. 1998, § 37 Rn. 31 ff.; *M. Morlok*, in: Dreier, GG, Art. 38 Rn. 97. Aus der Zeit der Weimarer Republik RStGH, RGZ 128 Anh. S. 8.

¹⁴ Vgl. auch BVerfG NVwZ-RR 1995, 213 m.N.

¹⁵ *N. Achterberg/M. Schulte*, MKS, GG Art. 38 Rn. 132; *M. Heinig*, MIP 1999, 25 (29).

¹⁶ „Integrationsfunktion“: *M/D-Klein*, GG, Art. 38 Rn. 126. Gleichwohl ist gegenüber dem Integrationstopos Zurückhaltung geboten, vgl. *M. Heintzen*, DVBl. 1997, 744 (748).

¹⁷ ThürVerfGH ThürVBl. 2008, 174 (176); *M. Heinig*, MIP 1999, 25 (29).

¹⁸ Etwa bei Überaufrundungen, die aus dem d'Hondtschen Zuteilungssystem resultieren, dazu BVerwGE 119, 305 im Zusammenhang mit kommunalen Ausschussbesetzungen.

¹⁹ Praktisch werden in diesem letzten Fall Rundungsfehler jedoch nicht mehr. Jedenfalls deutet sich hier an, dass es sich bei Verhältnis- und Mehrheitswahl nicht um einen starren Gegensatz, sondern um ein Kontinuum handelt, vgl. *M. Morlok*, Demokratie und Wahlen, in: FS 50 Jahre BVerfG II, S. 559 (599-604); v. Münch/Kunig-Trute, GG, Art. 38 Rn. 14. Skeptisch dagegen *M/D-Klein*, GG, Art. 38 Rn. 152, beachte jedoch Fn. 1 ebd.

Die Entscheidung des VerfGH befindet sich auf der Schwelle der Abgrenzung zwischen Systemprägung und Modifikation. Der VerfGH hat die „Ein-Sitz-Klausel“ als rechtfertigungsbedürftige Abweichung von dem Grundsatz einer proportional ausgestalteten Sitzzuteilung angesehen – zu Recht. Denn das in § 33 II KWahlG NW niedergelegte Zuteilungsverfahren schließt alle an der Wahl teilnehmenden Gruppierungen ein, soweit sie mindestens 0,5 Sitze erreichen. Diese Zuteilungsregel nach Saint-Laguë/Schepers ist bereits über das Gesamtsystem gerechtfertigt. Die „Ein-Sitz-Klausel“ führt dagegen eine untere Hürde ein, die der VerfGH konsequent an der hierzu ergangenen Judikatur misst. Es trifft zu, dass § 33 II KWahlG NW ein Zuteilungssystem konstituiert, von dem § 33 III KWahlG NW abweicht (Rn. 62 ff.). Erhärten lässt sich dies durch über das Urteil hinaus reichende Abgrenzungskriterien.

III. Abgrenzung zwischen Systemausgestaltung und Modifikation

Bei der Ausgestaltung des Wahlsystems handelt es sich um eine politische Entscheidung. Daher geht die Rechtsprechung zutreffend von einem breiteren Entscheidungsspielraum aus²¹. Fraglich ist jedoch, was unter „Wahlsystem“ zu verstehen ist.

1. Kein verfassungsrechtlicher Mehrwert des Gegensatzes Mehrheits- und Verhältniswahlrecht

Immer noch dominiert die Auffassung, die Grundscheidungen falle entweder auf ein Mehrheits- oder ein Verhältniswahlrecht, wobei die „Kombination“ grundsätzlich offenstehe²². Die Entscheidung für eines der Systeme bilde den Maßstab der gesetzgeberischen Bindung. Hierge-

gen lässt sich anführen, dass sich der Gesetzgeber seinen eigenen Prüfungsmaßstab schaffen könnte. Gewichtiger ist aber der Befund, dass das Wahlrecht auf einem Kontinuum zwischen der Abbildung möglichst vieler Strömungen und dem Ziel der Mehrheitssicherung liegt²³. Entsprechend hat der Gesetzgeber die in Konflikt stehenden Ziele eines arbeitsfähigen Parlaments (Konzentrationsfunktion) und der möglichst vollständigen Abbildung des Wahlvolks (Abbildungsfunktion) in Einklang zu bringen²⁴. Maßstab hierzu ist vor allem die Verfassungsnorm des Art. 38 I 1 GG in ihrer bisher erfolgten Konkretisierung selbst.

Dennoch bleibt die Systementscheidung rechtlich relevant. Welches System der Gesetzgeber gewählt hat, ergibt sich nicht aus der Gegenüberstellung von Mehrheits- und Verhältniswahl, sondern aus den Grundprinzipien der im einfachen Recht auffindbaren Wahlrechtsnormen²⁵ in Relation zum Kontinuum möglicher Wahlsysteme. Diese sind Gegenstand der Rechtfertigung anhand des Art. 38 I 1 GG. So urteilt auch der VerfGH, der hier die erste Prüfungsstufe abschichtet (Rn. 48).

2. Was ist ein verfassungsgemäßes Wahlsystem?

Aus den so gerechtfertigten Grundprinzipien folgt eine allgemeingültige Mandatzuteilungsmethode. Diese ist nicht juristisch, sondern mathematisch erfassbar. Für das gesamte Spektrum möglicher Zuteilungsmethoden existieren allgemeingültige mathematische Charakteristika. Sie sind unabhängig von einer bestimmten Ausgestaltung, folgen aber aus den verfassungsrechtlichen Vorgaben der Art. 20 I, 28 I 2, 38 I 1 GG. Sie können daher bei der Abgrenzung zwischen System und Modifikation weiterhelfen. Fruchtbar erscheint dazu ein Rückgriff auf eine jüngere stochastische Untersuchung, die Kriterien für

²⁰ Vgl. R. Alexy, Theorie der juristischen Argumentation, 1. A. 1978, S. 238 ff.

²¹ BVerfGE 3, 19 (24), 59, 119 (124); 95, 335 (349 f.); DVBl. 2008, 1045 (1047); BayVerfGH BayVBl. 1992, 397 (398).

²² BVerfGE 1, 208 (253); 4, 31 (40); 95, 335 (354); M/D-Klein, GG, Art. 38 Rn. 162; Magiera, in: Sachs, GG, Art. 38 Rn. 109.

²³ Vgl. bereits Fn. 19.

²⁴ Vgl. M/D-Klein, Art. 38 Rn. 163.

²⁵ So R. Zippelius/Th. Würtenberger, Deutsches Staatsrecht, 32. A. 2008, § 39 Rn. 13 – dann aber auf die starre Kategorisierung zurückschwenkend in Rn. 18–20.

eine „brauchbare“ Mandatszuteilungsmethode nennt²⁶. Einschränkend gilt, dass sich diese Kriterien immer auf einen Wahlkreis beziehen: dies kann ein Mehrheitswahlkreis mit einem zu wählenden Abgeordneten sein, aber auch ein Großwahlkreis, in dem alle Sitze vergeben werden. Dies erhellt die Relevanz für § 33 II KWahlG NW: das Zuteilungsverfahren bezieht sich grundsätzlich auf das gesamte Gemeindegebiet anhand der aufgestellten Parteilisten. Um zu ermitteln, ob § 33 II KWahlG NW ein in sich geschlossenes Wahlsystem aufstellt, sind die folgenden Kriterien heranzuziehen.

a) Systemkriterien der Statistik

Erstens ist dies Homogenität: die Mandatszuteilung darf sich nicht ändern, wenn bei steigender absoluter Stimmenzahl das Stimmenverhältnis exakt gleich ist²⁷. Zweitens ist dies Permutationsäquivalenz: die abgegebenen Stimmen müssen ungeachtet der Reihenfolge ihrer Abgabe austauschbar sein²⁸ – angereichert durch das Verbot der Stimmgewichtung ist dieses Kriterium durch den Rechtsbegriff der Zählwertgleichheit erfasst. Drittens ist das Kriterium der Monotonie²⁹ wesentlich: es dürfen keine internen Paradoxien auftreten, wie jene des „negativen Stimmgewichts“³⁰. Schließlich bedarf es im Falle

von Mandatsbruchteilen eines Rundungsverfahrens, das möglichst geringe Abweichungen vom rechnerischen Idealanspruch hervorbringt³¹.

Diese Kriterien sind auf die gesamte Bandbreite der möglichen Wahlrechtsausgestaltungen anwendbar. Relativ zu den Wahlkreisen des Wahlgebiets sind sie allgemeingültig. Von einem „Wahlsystem“ kann folglich dann gesprochen werden, wenn sich das Wahlgesetz an den aufgestellten Kriterien ausrichtet und mathematisch lückenlos jeder denkbaren Stimmenkombination eine Mandatszuteilung zuordnet. Ein Mandatszuteilungssystem lässt sich folglich formalisieren³².

b) Idealfall: Kohärenz

„Kohärent“ ist das System dann, wenn diese Kriterien überdies lückenlos durchgehalten werden und die Wahlrechtsnormen auch sonst nicht in einen formallogischen Widerspruch treten. Ein kohärentes System ist die verfassungsgemäße Fortsetzung der Wahlgrundsätze des Art. 38 I 1 GG und bildet genau dann den Maßstab für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Modifikationen oder Erweiterungen³³. Auf die vermeintlich scharfkantige Zweiteilung zwischen Verhältnis- und Mehrheitswahl kommt es dann nicht mehr an.

Verfassungswidrig ist folglich ein inkohärentes System, so weit die Inkohärenz reicht, weil die von *Beckmann* aufgezeigte mathematische Kohärenz unmittelbar mit der Formalität der in Art. 20 I, 28 I 2, 38 I 1 GG allgemein geltenden Wahlrechtsgleichheit zusammenhängt³⁴.

²⁶ *B. Beckmann*, Das Landtagswahlsystem in Nordrhein-Westfalen, Dipl.-Arbeit Statistik, Universität Dortmund, 31. 08. 2006, S. 38 ff. Generell zum Ansatz eines „Diskurses zwischen Recht und Mathematik“ bereits vorher *F. Pukelsheim*, DÖV 2004, 405 (405).

²⁷ *B. Beckmann*, ebd., S. 38: „MZM (v, M) = MZM ($\lambda \cdot v, M$)“ mit MZM als Mandatszuteilungsmethode, v als Stimmenvektor und M als Gesamtmandatszahl.

²⁸ *B. Beckmann*, ebd., S. 39.

²⁹ *B. Beckmann*, ebd., S. 39. „ $v_i < v_j \rightarrow m_i \leq m_j$ “ mit v als Stimmenvektor, m als ganzzahlig zugeteilte Mandate.

³⁰ „Negatives Stimmgewicht“, BVerfG DVBl. 2008, 1045 (1047). Eine Norm des BWahlG führte in bestimmten Einzelfällen durch föderale Stimmenverrechnung zu der Paradoxie, dass ein steigender Stimmenanteil zu einer sinkenden Mandatszahl führen würde. – In den Zusammenhang gehören auch Verzerrungseffekte durch Überaufundung bei der Anwendung des d'Hondtschen Höchstzahlverfahrens bei der Besetzung von Ausschüssen. Das mathematische Kriterium der Monotonie wird hier in „Spiegelbildlichkeit“ übersetzt, vgl. BVerwGE 119, 305; *M. Randak*, BayVBl. 2004,

705 (707 f.). Kritisch *J. Krüper*, NWVBl. 2005, 97 (98).

³¹ Ausführlich und mit überzeugenden Formalisierungen *B. Beckmann*, ebd., S. 41 ff.

³² Zu den einzelnen Zuteilungsverfahren *B. Beckmann*, S. 46 ff.

³³ Anschaulich ist hier die Formulierung, die Proportionalität der Mandatszuteilung entspreche dem „Wesen“ der Verhältniswahl, BayVerfGH BayVBl. 1992, 397 (397). Mit „Wesen“ verweist der BayVerfGH auf die innere mathematische und formallogische Kohärenz der zu beurteilenden Wahlrechtsnormen.

³⁴ Anschaulich ist wiederum die Entscheidung „Negatives Stimmgewicht“, BVerfG DVBl. 2008, 1045 ff.

c) Einrahmung durch Wertungen des Verfassungsrechts

Weitergehende verfassungsrechtliche Anforderungen ergeben sich aus der Mathematik nicht, sondern sind, wenn sie postuliert werden, normativer Natur und dem juristischen Diskurs überlassen³⁵. Die hier aufgezeigten Formalisierungen sind normativen Wertungen folglich erstens *nachgelagert*: sie stehen unter den Vorzeichen eines Konkretisierungsbedürfnisses der Art. 20 I, 28 I 2, 38 I 1 GG und geben Minimalanforderungen an ein Wahlsystem wieder. Es bleibt aber nicht bei einer bloßen Ableitung von Verfassungssätzen: jene Formeln sind Referenzen für eine offene Verfassungsinterpretation des Gesetzgebers durch Gestaltung einer Wahlrechtsordnung. Daher ist die Formalisierung normativen Wertungen auch *vorgelagert*: der Gesetzgeber setzt sein Verständnis einer verfassungsgemäßen Umsetzung dieser formalisierbaren Bedingungen und möglichen Modifikationen in die Wirklichkeit um³⁶.

Die zwischen normativen Wertungen angesiedelte Mathematik erscheint zwar dünn, lässt aber gerade im Hinblick auf einen Wahlgrundsatz wenig politischen Spielraum: die formale Wahlrechtsgleichheit. Deutlich wird dies wiederum an der strengen Prüfung, die der VerfGH vorgenommen hat.

3. Folgerung: Abgrenzung zwischen Systemgestaltung und Modifikation

Ein Wahlsystem bestimmt sich folglich aus seiner Ausrichtung auf und Einhaltung von Kohärenzkriterien im Wechselbezug mit Konkretisierungen der Verfassung. Mathematisch ist ein

Wahlsystem eine monotone Funktion, sie weist also keine Sprünge auf³⁷.

Modifikationen des Wahlsystems schaffen dagegen Sprünge. Sie sind Normen, die von einer identifizierbaren und anhand obiger Kriterien gerechtfertigter Grundstruktur abweichen. Erstens sind sie für sich genommen nicht in der Lage, eine lückenlose Mandatzuteilung zu ermöglichen – ihr Anwendungsbereich ist auf einen bestimmten Stimmenbereich beschränkt. Zweitens führt ihre Anwendung zusammen mit der Ausgangsnorm dazu, dass die Kriterien von Homogenität, Austauschbarkeit oder möglichst geringen Abweichungen nicht einhaltbar sind. Drittens muss dieser Effekt gewollt sein: sie dürfen nicht auf die kohärente Integration der genannten Kriterien zielen.

4. Richtigkeit des Urteils des VerfGH NW

Im Fall des zu beurteilenden § 33 III KWahlG NW war dies der Fall: Ausdrücklich schieden die so ergangenen Stimmen aus dem Zuteilungsverfahren aus, das nach § 33 II KWahlG NW ohne Berücksichtigung jener Stimmen wiederholt werden musste. Während im Bereich des § 33 II 5 KWahlG NW der Grundsatz kaufmännischer Rundung mit dem Schwellenwert von 0,5 Bruchteilen galt, setzte § 33 III KWahlG NW den Grundsatz durch die Schwelle von 1,0 außer Kraft. Im Bereich der „Ein-Sitz-Klausel“ ergab sich folglich ein Sprung in der Mandatzuteilung; die gemeinsame Anwendung von § 33 II und III KWahlG NW hätte folglich – nach den dargelegten Kriterien – kein optimales Ergebnis erzielt.

a) Modifikation

Somit zeigt sich die Richtigkeit des Urteils, die „Ein-Sitz-Klausel“ nicht als systeminterne Rundungsproblematik zu behandeln und somit nicht als durch die legitime gesetzgeberische Entscheidung für ein Wahlsystem gerechtfertigt anzusehen. Es handelt sich somit um eine sperrklausel-

³⁵ Zur Diskussion „Erfolgschancengleichheit“ / „Erfolgswertgleichheit“ siehe oben, Nw. in Fn. 13.

³⁶ Die Konkretisierung verfassungs- und wahlrechtlicher Grundentscheidungen ist nicht ein bloß deduktiver Schluss aus Verfassungsnormen, sondern eine dynamische Ausgestaltung vor dem Hintergrund einer von Mehrheit und Minderheit geprägten Verfassungskultur, vgl. allgemein zur Methode F. Müller, Strukturierende Rechtslehre, 1984, S. 47-69; R. Christensen/ders./M. Sokolowski, Rechtstext und Textarbeit, 1997, S. 90 ff., 167 ff.

³⁷ B. Beckmann (Fn. 26), S. 57 im Zusammenhang mit Hare/Niemeyer und passim.

artige Modifikation; auch im Urteil finden sich mehrfach Hinweise, dass eine solche „Maßnahme gleicher Wirkung“ rechtfertigungsbedürftig ist (Rn. 52, 62, 64, 69). § 33 II und III KWahlG bildeten somit *per definitionem* kein „Wahlsystem“, wie die Landesregierung dies vertrat. In ein kohärentes Wahlsystem hätte die „Ein-Sitz-Klausel“ nur gepasst, wenn anders als in Saint-Laguë/Schepers eine rigide Abrundungsregel (für alle Bruchteile $\geq 0,0$) allgemein gegolten hätte. Hier wäre jedoch die Abweichung vom Idealspruch³⁸ größer. Unter der Voraussetzung der Annahme einer strikten Erfolgswertgleichheit aus Art. 38 I 1 GG erzeugt eine solche Gestaltung dann ein Rechtfertigungsproblem im Hinblick auf das gesamte System³⁹.

b) Rechtfertigung: Tauglichkeit des Kriteriums „Funktionsbeeinträchtigung“?

Modifikationen sind anhand kollidierenden Verfassungsrechts zu rechtfertigen, wobei eine Funktionsstörung der Kommunalvertretungen in Betracht kam. Die rein abstrakte Möglichkeit einer Funktionsbeeinträchtigung kommunaler Vertretungen reicht jedoch nicht aus (Rn. 71)⁴⁰. Das Urteil trifft – wie auch die anderen bisherigen Urteile zu kommunalen Sperrklauseln⁴¹ – keine Entscheidung, wie konkret diese Möglichkeit werden muss. Bekannt ist, dass die Schwelle für die Annahme einer Funktionsbeeinträchtigung im Kommunalwahlrecht höher liegt als im Landes- oder Bundeswahlrecht, denn auf kommunaler Ebene wird keine auf parlamentarisches Vertrauen angewiesene Regierung gebildet⁴².

Das Problem der Beurteilung konkreter Funktionsbeeinträchtigung scheint zusätzlich an einer anderen Stelle zu liegen, nämlich in der Perspek-

tive des beurteilenden Gerichts. Während ein Verfassungsgericht zum Bundes- oder Landtagswahlrecht mit dem Bundestag oder einem Landtag horizontal ein einziges Parlament beurteilt⁴³, hat der VerfGH hier mit Kommunalvertretungen eine unüberschaubare Anzahl kommunaler Vertretungen aus vertikaler Sicht zu beurteilen (Rn. 72)⁴⁴. Das Bild wird notwendig diffus; eine konkrete Funktionsbeeinträchtigung wird sich so nicht feststellen lassen. Das wirft die Frage auf, ob das Kriterium in zukünftigen Entscheidungen zu kommunalen Sperrklauseln überhaupt noch zu bemühen ist: bei der Beurteilung kommunaler Sperrklauseln wird daher gelten, dass die Modifikation einer Systemausgestaltung bereits die Verfassungswidrigkeit indiziert und dann – anders als vorliegend – eine breite Rechtfertigungsprüfung entfallen kann. Das Kriterium der Funktionsbeeinträchtigung erscheint jedenfalls für Kommunalvertretungen verzichtbar; es überwiegt der egalitäre Charakter der Wahlrechtsausgestaltung⁴⁵. Zwar mögen in Einzelfällen Funktionsbeeinträchtigungen denkbar sein⁴⁶. Solange aber ein landesweites Kommunalwahlrecht besteht, kann aus Einzelfällen nichts Gegenteiliges abgeleitet werden⁴⁷.

c) Ergebnis: Mathematik im Rahmen des Rechts

Aus dem Beispiel des Urteils lässt sich ein Dreiteilungsmodell ableiten. Auf der ersten Stufe steht die Schaffung und Rechtfertigung eines Wahlsystems. Im Wechselbezug mit den normativen Vorgaben der Art. 20 I, 28 I, 38 I 1 GG ist

³⁸ Vgl. oben, Fn. 31.

³⁹ Hierfür sprechen die in Fn. 13 genannten Nachweise. Ausdrücklich krit. jedoch BW StGH, NVwZ-RR 2003, 609.

⁴⁰ Im Zusammenhang des Themas M. Heinig, MIP 1999, 25 (33).

⁴¹ BVerfG NVwZ 2008, 407 (411); VerfGH NW DVBl. 1999, 1271 (1273); ThürVerfGH NVwZ-RR 2009, 1 (2).

⁴² Ebd.; BK-GG/Henke, Art. 21 Rn. 200 f. m.w.N.

⁴³ BVerfGE 1, 208 (248); 6, 89 (92), 95, 355 (366).

⁴⁴ Vgl. auch VerfGH NW DVBl. 1999, 1271 (1275).

⁴⁵ Vgl. M. Brenner, AöR 116 (1991), S. 537 (578).

⁴⁶ Im Zusammenhang mit dem vorliegenden Urteil verweisen SPD und Grüne auf den Rat der Stadt Duisburg, vgl. www.wdr.de/themen/politik/kommunalwahl_2009/klage/sperrklausel_090123.htm.

⁴⁷ Dieses Dilemma zwischen universaler Geltung einer Regel (Gleichheit und Unbedingtheit des Wahlrechts im ganzen Land) und Ausnahmebedürfnissen (bestimmter Gemeinden) lässt sich nicht auflösen, solange die Räte nicht ihr eigenes Wahlrecht bestimmen. Anschaulich S. Veitch, Doing Justice to Particulars, in: E. Christodoulidis (Hrsg.), Communitarianism and Citizenship, 1998, S. 220 (223 f.).

dieses zweitens mathematisch formalisierbar. Dementsprechend sind Systemausgestaltung und Modifikation abgrenzbar. Die dritte Stufe ist die normative Rechtfertigung der Modifikation. Rechtfertigungsgründe liegen außerhalb der Mathematik – sie können allein aus dem bisherigen Bestand von Rechtsdogmatik und Rechtsprechung heraus kreiert werden. Die erste Stufe ist ein formaler, die zweite Stufe ein Prozess nicht formalisierbarer Kohärenzschaffung⁴⁸.

IV. Ausblick: Formalisierbare Gleichheit

Gleichheit im Wahlrecht ist im Hinblick auf das Mandatzuteilungsverfahren nicht nur formal, sondern auch rechnerisch formalisierbar. Die Annahme einer „formalisierbaren Gleichheit“ spitzt das formale Gleichheitsverständnis der Mandatzuteilung mathematisch zu und könnte daher auf Einwände stoßen.

1. Mögliche Einwände

Der Einwand, diese Methode, einen Gleichheitsverstoß festzustellen, sei mechanistisch und normativen Wertungen unzugänglich, kann durch Verweis auf die Rechtfertigungsebene entkräftet werden. Sobald es nicht mehr um mathematisierbare Größen geht, bleibt die Rechtfertigung einer solchen Ungleichbehandlung wertungsabhängig.

Schwerer wiegt der Einwand, dass „kalte“ und inhaltsleere Mathematik nicht die staatstheoretischen und geistesgeschichtlichen Grundlagen einer Verfassung, wie etwa demokratische Repräsentation, wiedergebe⁴⁹. Dies ist grundsätzlich richtig, jedoch ist die Formalisierbarkeit eines Mandatzuteilungsverfahrens abhängig von dem jeweiligen Wahlsystem, das insgesamt an der Verfassung in Einklang mit ihren Konkretisierungen zu rechtfertigen ist. Formalisierbarkeit ist

somit deklaratorisch und nicht konstitutiv für die Konkretisierung von Gleichheitssätzen. Etwa in politischen Aushandlungsprozessen, wie Koalitionen und Ausschussbesetzungen, endet ihre Überzeugungskraft⁵⁰. Dennoch hat sie eine Scharnierfunktion: sie ist Ausdruck und Ausgangspunkt innerer Folgerichtigkeit der gesetzgeberischen Verfassungsinterpretation⁵¹.

Daher steht das Postulat formalisierbarer Gleichheit auch im Einklang mit Geschichtsbedingtheit⁵², Wandel⁵³ und Wirklichkeitsbezug⁵⁴ des Parteien- und Wahlrechts: verliert die Formalisierung ihre Rechtfertigung, kann sie nicht mehr einen verfassungsrechtlich legitimen Gleichheitssatz abbilden und muss ersetzt werden. Sie ist zeitlich gebundenes Abbild der Wahlrechtsgleichheit.

2. Anwendung als übergreifendes Rechtskriterium und Grenzen

„Formalisierbare Gleichheit“ ist genau und nur dort ein dogmatisches Kriterium, wo formale Gleichheitssätze gelten und Begünstigungen quantitativ messbar sind. Damit ist sie kein generelles Kriterium des öffentlichen Rechts – aber dennoch relevant: zu denken ist an das Steuerrecht⁵⁵ oder staatliche Leistungen⁵⁶. Hier ist ebenfalls eine neutrale Formalisierbarkeit zwischen verfassungsgemäßer Systementscheidung und Rechtfertigung von Modifikationen gegeben.

Wegen dieser Möglichkeit und des Bedürfnisses zu einer normativen Rechtfertigung wird hiermit kein formalistisches Gleichheitsverständnis be-

⁴⁸ Vgl. K. I. Lee, Die Struktur der juristischen Entscheidung aus konstruktivistischer Sicht, Diss. iur. Düsseldorf 2008, Teil 2 Abschnitt VI., mit vertiefenden Nachweisen, i. E.

⁴⁹ J. Krüper, NWVBl. 2005, 97 (98). Grundlegend zum Begriff der Repräsentation G. Leibholz, Das Wesen der Repräsentation (1928) und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert (1960), 2. Auflage, Berlin 1960, S. 26 ff.

⁵⁰ Zutreffend J. Krüper, ebd.

⁵¹ Hierzu M. Herdegen, Verfassungsinterpretation als methodische Disziplin, JZ 2004, 873 (875).

⁵² Siehe M. Heinig, MIP 1999, 25 (26). Grundlegend Triepel (Fn. 6).

⁵³ N. Achterberg/M. Schulte, MKS, GG, Art. 38 Rn. 138.

⁵⁴ Grundlegend K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat, VVDStRL 17 (1959), S. 11 (13 f.); M/D-Klein, Art. 38 Rn. 158 f.

⁵⁵ BVerfGE 84, 239 (282); 93, 121 (134); 110, 94 (112).

⁵⁶ Vgl. BSG GesR 2007, 581 ff. oder die „Rentenformel“ in § 68 V SGB VI.

gründet. Formeln werden nicht zu Rechtsbegriffen⁵⁷ – formal ist die Wahlrechtsgleichheit, aber nicht ihre Abbildung in einem Rechtssatz oder einer Formel. Formalisierbarkeit ist daher auch nicht abschließend – öffentliches Recht hat eine gestaltende Funktion und beschränkt sich auch im Wahlrecht nicht auf ein formalisierbares Minimum. Gleichwohl bilden Formalisierungen eine Referenz für gesetzgeberische Gestaltung und der Beurteilung nachträglicher Modifikationen, wie auch das Urteil des VerfGH zeigt.

V. Ergebnis

Im Wahlrecht hat der VerfGH für die Zweiteilung von legitimem Wahlsystem und rechtfertigungsbedürftiger Differenzierung entschieden. Durchgehend dürfte damit die Zulässigkeit von sperrklauselähnlichen Vorschriften, die mit den formalisierbaren Grundgedanken des Wahlsystems nicht in Einklang zu bringen sind, gesondert zu rechtfertigen sein. Die Schwelle hierzu liegt hoch. Im Ergebnis sind nun in Nordrhein-Westfalen Sperrklauseln bei Kommunalwahlen ausgeschlossen. Dogmatisch festigt das Urteil die praktizierte Dreistufigkeit: ein legitimes Mandatzuteilungssystem ist formalisierbar, eine Modifikation ist eine mathematische Abweichung von ihm; sie ist rechtfertigungsbedürftig. Formalisierbare Gleichheit hat zwischen der normativen Ausgestaltung des Wahlsystems und der Rechtfertigung von Abweichungen eine Scharnier- und Abbildungsfunktion.

⁵⁷ Daher sind Formeln auch kein Charakteristikum zur Lokalisierung des öffentlichen Rechts im Allgemeinen. Zum – wenngleich nicht unangreifbaren – Versuch einer solche Abgrenzung anhand feststehender Merkmale *M. Loughlin, The Idea of Public Law, 2003, S. 5 ff. et passim.*

Die NPD in ihrem ersten parlamentarischen Jahr im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern¹

Laura Niemann, M.A.

1. Einleitung

Bei der Landtagswahl am 17. September 2006 in Mecklenburg-Vorpommern wurde die NPD mit 7,3 Prozent der Stimmen in das Schweriner Parlament gewählt. So ist die Partei mittlerweile in zwei Landtagen vertreten, da sie zwei Jahre zuvor bei der Landtagswahl in Sachsen 9,2 Prozent erzielte. Damit gelang es der NPD zum ersten mal seit den 1960er Jahren, als sie in sieben Landtagen gleichzeitig vertreten war, wieder in ein Landesparlament einzuziehen.

Durch die Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern wurde die rot-rote Regierung abgelöst. SPD und CDU bilden mit 23 beziehungsweise 22 Abgeordneten eine große Koalition, die Linkspartei.PDS² stellt mit 13 Mandatsträgern die größte Oppositionspartei und FDP und NPD bilden mit sieben und sechs Abgeordneten fast gleichstarke Oppositionsfaktionen.

Betrachtungen bisheriger Landtagsfraktionen der aktuellen drei größeren rechtsextremen Parteien, der NPD, DVU und Republikaner,³ ergeben kein einheitliches Bild. Die Fraktionen unterscheiden

sich stark in ihrer Zusammensetzung und ihrem Verhalten, so „gibt es ‚die‘ Parlamentspraxis von Rechtsextremisten überhaupt nicht“.⁴ Das Auftreten dieser Parteien in den Landtagen hängt von den jeweiligen Fähigkeiten und politischen Erfahrungen ihrer Abgeordneten ab. Die NPD-Parlamentarier der 1960er Jahre waren beispielsweise geprägt durch ihre politische Biographie, also ob sie nun als „Neofaschisten“ oder „Postfaschisten“ einzuordnen waren, was sich in ihrem Auftreten in den Landtagen – eher angepaßt zu agieren oder nicht – widerspiegelte.⁵ Das Ziel, das die jeweilige Fraktion mit ihrer Präsenz im Parlament verfolgt, bestimmt ebenso ihr Verhalten. Liegt es nicht in ihrem Interesse, ernsthafte und kontinuierliche politische Arbeit zu leisten, wie beispielsweise bei den Fraktionen der DVU in Bremen, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt, so ist auch keine konstruktive Sacharbeit zu erwarten.⁶

Auch wenn keine typische Strategie rechtsextremer Landtagsfraktionen benannt werden kann, gibt es charakteristische Merkmale die ihre Zusammensetzung und Verhaltensweisen sowie die Reaktion der anderen Parteien auf diese betreffen:

- a.) In der Regel haben Rechtsextreme Fraktionen unter ihren Parlamentariern nur einen geringen Frauenanteil.
- b.) Häufig bringen diese Fraktionen eine große Anzahl von parlamentarischen

¹ Dieser Aufsatz ist eine Zusammenfassung einer Studie der Autorin zu diesem Thema, die über das Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaft der Universität Greifswald bezogen werden kann.

² Seit Mitte 2007: „Die Linke“. Aufgrund des Untersuchungszeitraumes wird im folgenden jedoch der alte Name verwendet.

³ Ob die Republikaner als rechtsextrem einzustufen sind, ist immer wieder umstritten. So ist die Partei beispielsweise nicht in dem Bundesverfassungsschutzbericht von 2007 gesondert aufgenommen worden, da es keine Anhaltspunkte dafür gebe, daß die Partei sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung richte. Allerdings seien innerhalb der Partei durchaus Bestrebungen vorhanden, die rechtsextreme Ziele verfolgen oder unterstützen. Vgl. Bundesministerium des Innern 2007, S. 51.

⁴ Butterwegge, Christoph, 1999: Erfahrungen mit Rechtsextremen in Parlamenten. In: Jens Mecklenburg (Hrsg.), Braune Gefahr. DVU, NPD, REP. Geschichte und Zukunft, Berlin 1999, S. 183.

⁵ Vgl. Niethammer, Lutz, 1969: Angepaßter Faschismus. Politische Praxis der NPD, Frankfurt am Main, S. 98, 268-269.

⁶ Vgl. zu den DVU-Fraktionen Schmidt, Matthias, 1997: Die Parlamentsarbeit rechtsextremer Parteien und mögliche Gegenstrategien: eine Untersuchung am Beispiel der „Deutschen Volksunion“ im Schleswig-Holsteinischen Landtag, Münster sowie Hoffmann, Jürgen/Lepszy, Jürgen, 1998: Die DVU in den Landesparlamenten: inkompetent, zerstritten, politikunfähig. Eine Bilanz rechtsextremer Politik nach zehn Jahren, Sankt Augustin und Holtmann, Everhard, 2002: Die angepaßten Provokateure. Aufstieg und Niedergang der rechtsextremen DVU als Protestpartei im polarisierten Parteiensystem Sachsen-Anhalts, Opladen.

Initiativen in den Landtag ein und melden sich im Plenum oft zu Wort, halten sich in den Ausschüssen hingegen stark zurück. Dies hängt vermutlich mit dem Interesse zusammen, mit der parlamentarischen Arbeit die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen, was in den zumeist nicht öffentlich tagenden Ausschüssen nicht erreicht werden kann.

- c.) Ebenfalls kann als Kennzeichen rechtsextremer Fraktionen ihre geringe Stabilität angeführt werden. Dies liegt laut Butterwege daran, daß ihnen eine „Rückkopplung an eine vitale Parteiorganisation und wesentliche Bedingungen einer innerparteilichen Demokratie fehlen“.⁷ Konflikte können deshalb nicht ausgetragen werden und brechen dann irgendwann hervor.⁸ Die Fraktion der DVU in Brandenburg stellt in diesem Zusammenhang eine Ausnahme dar, da sie schon in der zweiten Legislaturperiode ohne Ausschlüsse oder Austritte ihrer Abgeordneten besteht.⁹

- d.) Die Themen, die von rechtsextremen Fraktionen behandelt werden, sind sehr unterschiedlich, Schwerpunkte liegen allerdings oft auf der Ausländer- und Asylpolitik sowie auf Aspekten, die Sicherheit und Ordnung betreffen.

- e.) Die Reaktionen der anderen Parteien auf die Anwesenheit einer rechtsextremen Fraktion fallen ebenso sehr verschieden aus. Wie intensiv die politische Auseinandersetzung geführt wird, hängt in großem Maße von dem Auftreten der rechtsextremen Parlamentarier selbst ab. Mehrheitlich wird eine Ausgrenzungsstrategie verfolgt, die im Falle einer Einigkeit der übrigen Fraktionen durch eine gemeinsame Erklärung bekräftigt wird. Anträge rechtsextremer Fraktionen werden vereinzelt gleichlautend wieder eingebracht, nachdem sie mehr oder weniger geschlossen abgelehnt wurden. Änderungen der Geschäftsordnung sind ein häufiges Mittel, das zur Eindämmung der Arbeit rechtsextremer Fraktionen verwendet wird.

⁷ Butterwege 1999: S. 180-181.

⁸ So gehören beispielsweise der NPD-Fraktion im sächsischen Landtag gegenüber den ursprünglichen zwölf Abgeordneten durch drei Parteiaustritte und einem Ausschuß eines Abgeordneten aus der Fraktion, nur noch acht Personen an. Aufgrund eines Todesfalls und eines Mandatsrücktritts aufgrund eines Strafverfahrens gegen einen NPD-Abgeordneten mußten zwei Personen für die Fraktion in den Landtag nachrücken. Vgl. Brandstetter, Marc, 2006: Die NPD im 21. Jahrhundert. Eine Analyse ihrer aktuellen Situation, ihrer Erfolgsbedingungen und Aussichten, Marburg, S. 144 und Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag (Hrsg.), 2006: Die NPD-Fraktion im Sächsischen Landtag. Strategie und Ideologie. Dokumentation eines Fachgesprächs der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Sächsischen Landtag am 24. Mai 2006, Dresden, S. 19-20, 27-28.

⁹ Vgl. Mayer, Stefan, 2006: Die DVU in Brandenburg – Ein rechtsextremistisches Erfolgsmodell? In: Uwe Backes/Eckhard Jesse (Hrsg.), Jahrbuch Extremismus & Demokratie, Baden-Baden 2006, S. 154-170 und SPD-Landtagsfraktion Brandenburg, 2005: Die Deutsche Volksunion (DVU), Potsdam, S. 11.

In der folgenden Darstellung wird zu überprüfen sein, ob die genannten Punkte auch auf die Fraktion der NPD im Schweriner Landtag zutreffen.

Der Untersuchungszeitraum der Analyse reicht von der konstituierenden Sitzung des Landtages am 16. Oktober 2006 bis zur Sommerpause des Parlaments im Juli 2007. Als Quellen dienen u.a. die Auswertung von 22 Plenarprotokollen sowie sämtlicher im Untersuchungszeitraum von der NPD in den Landtag eingebrachten parlamentarischen Initiativen, der Besuch mehrerer Plenarsitzungen des Landtages, ein Leitfadenterview mit dem Fraktionsvorsitzenden der NPD, Udo Pastörs, sowie Interviews mit jeweils einem Abgeordneten der übrigen vier Parteien.

2. Die NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern

2.1 Die Personen

Die Fraktion der NPD deckt ein breites gesellschaftliches Spektrum ab.¹⁰ Udo Pastörs (selbständiger Kaufmann), Stefan Köster (selbständiger Werbe- und Verwaltungsberater) und Michael Andrejewski (arbeitsloser Jurist) kommen aus West- bzw. Süddeutschland, Tino Müller (Maurer), Raimund Borrmann (selbständiger Unternehmer) und Birger Lüssow (Energieelektroniker) stammen aus Mecklenburg-Vorpommern. Mit Udo Pastörs als Fraktionsvorsitzendem und Stefan Köster als Parlamentarischen Geschäftsführer und zweitem stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden nehmen zwei aus Westdeutschland stammende NPD-Kader entscheidende Positionen innerhalb der Fraktion ein. Tino Müller, aus Mecklenburg-Vorpommern stammend und Vertreter der Kameradschaftsszene, hat zwar die Funktion des ersten stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden inne, jedoch ist Stefan Köster als Parlamentarischer Geschäftsführer Mitglied des Ältestenrates und gehört damit dem wichtigsten Lenkungs- und Vermittlungsgremium für parlamentarische Prozesse im Landtag an.

Als Landesvorsitzender der NPD in Mecklenburg-Vorpommern und als Angehöriger des Bundesvorstandes der Partei ist Stefan Köster der einzige unter den sechs Abgeordneten, der eine Parteikarriere hinter sich hat. Inzwischen haben bis auf Raimund Borrmann alle weiteren Mandatsträger allerdings ebenfalls eine Funktion im Landesvorstand oder in einem Kreisverband der NPD inne, dies jedoch mitunter erst seit kurzer Zeit. Stefan Köster und Michael Andrejewski sind die Mandatsträger, die am längsten der NPD angehören, bzw. im Falle von Andrejewski auch in anderen Gruppierungen Erfahrungen mit parteipolitischer Arbeit sammeln konnten. Eben-

so haben diese beiden durch ihre Mandate in kommunalen Parlamenten Mecklenburg-Vorpommerns Erfahrungen mit parlamentarischer Arbeit. Dies gilt ebenso für Raimund Borrmann, der Anfang der 1990er Jahre in einem Kreistag Sachsens ein Mandat inne hatte.

Die Abgeordneten der NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern sowie ihre Mitarbeiter, unter denen sich nur eine Frau befindet, sind im Durchschnitt vergleichsweise jung.¹¹ Damit bestätigt sich das jugendliche Gesicht der Partei, das sich insbesondere durch den massenhaften Eintritt von jungen Neonazis aus Ostdeutschland entsprechend gewandelt hat. Zu diesen neueren, jungen Mitgliedern gehören auch die Abgeordneten Tino Müller und Birger Lüssow, die aus der Kameradschaftsszene stammen und der Partei erst seit 2005 angehören. Ihre Anwesenheit unter den Mandatsträgern der NPD ist Ausdruck einer erfolgreichen Umsetzung der von der Partei postulierten „Volksfront von rechts“ in Mecklenburg-Vorpommern. Dem Mitarbeiterstab der Fraktion gehören ebenso einige der führenden Kameradschaftskader des Bundeslandes an. Obwohl nicht von allen Mitarbeitern Informationen über ihre weiteren politischen Tätigkeiten vorliegen, fällt doch auf, daß nur eine geringe Zahl originär aus der NPD stammt. Daß die Partei generell, aber besonders in Mecklenburg-Vorpommern, mit qualifiziertem Personal sehr dünn besetzt ist, macht auch die Tatsache deutlich, daß einige der Mitarbeiter der Fraktion extra aus anderen Bundesländern hinzugezogen wurden. Davon stammt jedoch lediglich Peter Marx aus den alten Bundesländern. Peter Marx ist der bekannteste unter den Mitarbeitern der NPD im Schweriner Landtag. Er war Fraktionsgeschäftsführer für die NPD in Sachsen und ist seit September 2006 in gleicher Funktion im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern tätig. Der Mitarbeiterstab der Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern ist allerdings nicht in dem Maße mit Parteiprominenz besetzt wie das sächsische Pendant.¹²

¹⁰ Zu den Angaben über die Abgeordneten der NPD vgl. <http://www.npd-fraktion-mv.de/index.php?id=14&obj=678&vchg=2&detail=1>, 22. Mai 2007 und Landtag Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), 2007: Handbuch. Der Landtag Mecklenburg-Vorpommern, 5. Wahlperiode 2006-2011, Schwerin, S. 9, 15, 31, 42, 48, 50.

¹¹ Zu den Mitarbeitern der NPD-Fraktion vgl. http://www.endstation-rechts.de/index.php?option=com_content&task=view&id=322&Itemid=174, 14. Juni 2007.

2.2 Das Agieren der NPD im Landtag

Bei den Plenarsitzungen des Landtages ist die NPD-Fraktion fast immer vollzählig anwesend. Die NPD-Fraktion macht von ihrem Rederecht im Plenum starken Gebrauch. Bis auf wenige Ausnahmen hat sie sich im Untersuchungszeitraum zu jedem in den Landtag eingebrachten Antrag oder Gesetzentwurf geäußert. Die Abgeordneten der NPD, wie bei anderen Fraktionen ebenfalls üblich, sind jeweils auf bestimmte Politikfelder festgelegt und halten sich auch weitgehend in ihren Redebeiträgen an diese Einteilung. Auffällig bei der Anzahl der Redebeiträge der NPD-Mandatsträger ist, daß die drei Abgeordneten Michael Andrejewski, Stefan Köster und Udo Pastörs gemeinsam einen Anteil von 66,3 Prozent der Redebeiträge der NPD bestritten haben, wohingegen auf Raimund Borrmann, Birger Lüssow und Tino Müller nur 33,7 Prozent der Wortmeldungen entfallen. Demnach dominieren Michael Andrejewski, Stefan Köster und Udo Pastörs die Arbeit der NPD im Landtagsplenum.

Der Duktus der Redebeiträge der NPD-Abgeordneten reicht von betont sachlich über polemisch bis hin zum kalkulierten Eklat. Bevorzugt wird von der NPD die in ihren Augen vorhandene Unfähigkeit der Landesregierung und der übrigen Parteien betont. Diese werden gerne als „Pseudodemokraten“, „Altparteien“, „Systemparteien“ oder „Blockparteien“ diffamiert. Die Abgeordneten der Linkspartei.PDS werden häufig als „PDS-Kommunisten“ bezeichnet. Schon in der ersten Sitzung des Schweriner Landtages in der neuen Legislaturperiode wurde deutlich, daß die Fraktion der NPD gut vorbereitet in die Sitzungen geht, die Geschäftsordnung kennt und sie anzuwenden weiß. Die Abgeordneten der NPD sind im Landtagsplenum grundsätzlich um ein seriöses Auftreten bemüht. Im Großen und Ganzen bleibt die NPD allerdings bei Kritik stehen, ihre Beiträge sind oft oberflächlich und ihre Argumentation, wie ein bestimmtes Problem gelöst werden könnte, läuft in den meisten Fällen auf ihre Vorstellungen einer Änderung des poli-

tischen Systems hinaus. So sei beispielsweise laut Tino Müller „die soziale Frage“ nur durch eine „Neuordnung der gesamtdeutschen Lebensverhältnisse“ zu lösen, worunter er sich die Errichtung einer „Volksgemeinschaft“ und einer „raumorientierten Volkswirtschaft“ vorstellt.¹³ Es fehlt allerdings bei der NPD auch vielfach die Bereitschaft, sich sachlich mit einem Thema zu befassen. Sie setzt vielmehr auf Polemik und öffentlichkeitswirksame Äußerungen, mit denen sie jedoch seit der konstituierenden Sitzung, in der sie durch unzählige Anträge oder durch das Nachreichen von Wahlvorschlägen die Sitzung gezielt in die Länge zog und mit polemischen Äußerungen das Parlament sowie die übrigen Parteien zu diskreditieren versuchte, kein überregionales Medieninteresse mehr erzielte.¹⁴

In den Reden der Abgeordneten der NPD im Plenum des Schweriner Landtages sind alle Elemente der Parteiideologie wiederzufinden. Neben EU-feindlichen, globalisierungsfeindlichen, völkischen, ausländerfeindlichen, rassistischen und geschichtsrevisionistischen Äußerungen sowie der Verharmlosung des Dritten Reiches, werden im besonderen Maße kapitalismuskritische Bemerkungen gepflegt. Die Fraktion der NPD nimmt auch die Strategie der Partei auf, sozialpolitische Fragen verstärkt zu thematisieren. Die Äußerung Udo Pastörs', das erste Augenmerk habe „dem Gesunden und Starken zu gelten“,¹⁵ womit er an ideologische Vorstellungen aus dem Dritten Reich heranrückt, unterstreicht jedoch die menschenverachtende Position der Partei. Unter dem von ihr postulierten „nationalen Sozialismus“ sollen nicht alle gleichermaßen gefördert werden, sondern die NPD unterscheidet zwischen „leistungsfähig“ und „überflüssig“.

Während Michael Andrejewski sich am häufigsten zu Wort gemeldet hat und insbesondere die meisten Geschäftsordnungsanträge der Fraktion stellte, ist es vor allem Udo Pastörs, der durch abweichendes parlamentarisches Verhalten auf-

¹² Vgl. Brech, Franziska, 2005: Ein halbes Jahr NPD im sächsischen Landtag. Personen – Arbeitsstil – Entwicklungsperspektiven, Berlin, S. 14-18.

¹³ Plenarprotokoll 5/18, S. 14.

¹⁴ „Wie man Nazis zählt“, in: Die Zeit vom 13. September 2007, S. 12.

¹⁵ Plenarprotokoll 5/11, S. 33.

fällt. So äußert sich dieser im Interview zu der Strategie der NPD im Landtag folgendermaßen:

„Ich bin derjenige – nicht ausschließlich, aber maßgeblich – der für diese Blitzer zuständig ist. Also, wo ich dann sage, das heben wir mal heraus aus dem normalen Tagesgeschäft, da setzen wir mal wieder einen Stachel, der möglichst tief und auch schmerzhaft in die Blockparteienrhetorik reingeht. Kann ruhig ein Aufschrei sein. Je lauter die schreien, desto lieber ist mir das. Und auf anderer Seite haben wir die Sachebene. Wir können aber unsere Sachebene, wenn wir uns darauf beschränken würden, überhaupt nicht kommunizieren.“¹⁶

Zur Verstärkung der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für das Agieren der NPD-Fraktion im Landtag dient auch die Provokation von Ordnungsrufen, worin Udo Pastörs, der im Untersuchungszeitraum mit 16 die mit Abstand größte Zahl der insgesamt 39 Ordnungsrufe der NPD-Fraktion bekam, ebenso seine Aufgabe zu sehen scheint.

Die Verteilung der Zwischenrufe auf die einzelnen Mandatsträger der NPD zeigt, daß ebenso wie bei den Wortmeldungen – nur in umgekehrter Reihenfolge – Udo Pastörs, Stefan Köster und Michael Andrejewski innerhalb der NPD-Fraktion am aktivsten auftreten und das Erscheinungsbild der Fraktion im Plenum entscheidend prägen. Weite Teile der Plenarsitzungen verlaufen jedoch auch von diesen drei Abgeordneten ungestört. Udo Pastörs legt mit einer Anzahl von 457 Zwischenrufen ein deutlich anderes Verhalten im Plenum an den Tag als Birger Lüssow und Tino Müller mit jeweils nur zehn in den Plenarprotokollen dokumentierten Zwischenrufen. Diese beiden sind erkennbar zurückhaltender in ihrem Auftreten.

Die Fraktion der NPD macht einen sehr geschlossenen Eindruck. Eventuell vorhandene Konflikte innerhalb der Fraktion traten in den Plenarsitzungen zu keinem Zeitpunkt zutage. Eine Veränderung des Verhaltens der NPD im Landtagsplenum im Laufe der Zeit war ebenfalls nicht zu beobachten, den einzelnen Abgeordneten ist lediglich ein zunehmend sichereres Auf-

treten bei ihren Reden und im Umgang mit den parlamentarischen Abläufen anzumerken.

Am 19. Oktober 2006 wurde von den Fraktionsvorsitzenden der SPD, CDU, Linkspartei.PDS und FDP eine gemeinsame Erklärung unterzeichnet. Darin machen sie deutlich, daß die NPD, die „sich selbst und [ihre] politischen Ziele ‚verfassungsfeindlich‘ nennt“, nicht auf politischer Gleichbehandlung bestehen und diese einfordern könne. Die Mitglieder ihrer Fraktionen würden keinerlei Initiativen der NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern unterstützen, und sie seien sich darin einig, daß trotz unterschiedlicher politischer Auffassungen die Verteidigung der Demokratie Vorrang vor Parteiinteressen haben müsse.¹⁷ Alle Anträge oder sonstigen parlamentarischen Initiativen der NPD wurden geschlossen abgelehnt, und die zu Wahlen vorgeschlagenen Kandidaten der NPD bekamen, anders als im Landtag von Sachsen, in allen Fällen lediglich die sechs Stimmen der eigenen Fraktion.¹⁸ Außerdem einigte man sich darauf, daß auf einen Antrag der NPD nur ein Abgeordneter stellvertretend für alle anderen Fraktionen reagiert. Es gab einzelne Fälle, bei denen dies nicht konsequent eingehalten wurde und zwei oder sogar drei Parlamentarier verschiedener Fraktionen auf die NPD antworteten,¹⁹ dennoch sind die Er widerungen auf die Anträge der NPD rein quantitativ annähernd gleichmäßig über alle vier Parteien verteilt. Es kam im Schweriner Landtag nicht, wie in Sachsen oder anderen Landtagen der Bundesrepublik, zu demonstrativem Verlassen des Sitzungssaales aus Protest gegen die Äußerungen der NPD. So ist der Umgang der anderen Parteien mit der Fraktion der NPD insgesamt unaufgeregt.

¹⁷ <http://www.spd-fraktion-mv.de/media/content/Gemeinsame%Erklaerung.pdf>, 30. Juli 2007.

¹⁸ Im Dresdner Landtag erhielten die von der NPD aufgestellten Kandidaten bei der Wahl zum Ministerpräsidenten sowie zum Ausländerbeauftragten jeweils 14 Stimmen, also zwei mehr, als der Fraktion zu diesem Zeitpunkt angehörten. Vgl. Steglich, Henrik, 2006: Die NPD in Sachsen. Organisatorische Voraussetzungen ihres Wahlerfolgs 2004, Göttingen, S. 127.

¹⁹ Plenarprotokoll 5/12, S. 47-50, 70-72, Plenarprotokoll 5/14, S. 65-67.

¹⁶ Interview mit Udo Pastörs am 24. September 2007.

In der konstituierenden Sitzung des Landtages wurde die Geschäftsordnung besonders in Hinblick auf die Anwesenheit der NPD geändert. So wurden u.a. die Redezeiten im Plenum gestaffelt nach den Wahlergebnissen der Fraktionen.²⁰ Ebenfalls gibt es, außer bei Wahlen und Vertrauensfragen, keine geheimen Abstimmungen mehr.²¹ Eine weitere Änderung betrifft die Besetzung von Ausschußvorsitzen, die nun nach dem d'Hondt-Verfahren erfolgt. Der NPD stünde damit erst ab einer Anzahl von zehn Ausschüssen ein Vorsitz zu.²² Am Anfang der Legislaturperiode wurde ebenfalls das Abgeordnetengesetz modifiziert. So wurde das Berechnungsverfahren für die Fraktionsgelder geändert. Dadurch erhalten kleinere Fraktionen weniger Geld. Außerdem müssen Fraktionsmitarbeiter sowie Wahlkreismitarbeiter ein polizeiliches Führungszeugnis vorlegen.²³

Der Landtag von Mecklenburg-Vorpommern hat neun ständige Ausschüsse eingesetzt, in denen jeweils ein Abgeordneter der Fraktion der NPD vertreten ist. In den Ausschüssen melden sich die Mandatsträger der NPD nur vereinzelt zu Wort oder bringen Anträge ein. Die NPD-Fraktion zieht eindeutig das Plenum den Ausschüssen vor. Womöglich ist sie an parlamentarischer Arbeit nicht interessiert, wenn sie sich damit nicht öffentlich präsentieren kann. Das Verhalten der Abgeordneten der NPD in den Ausschüssen weicht entsprechend stark von dem im Landtagsplenum ab. Anders als im Plenum, wo die Abgeordneten der NPD ihre in den meisten Fällen geschriebenen Reden vortragen, tritt in der Ausschußarbeit – wenn die Vertreter der Partei sich äußern – ihre mangelnde Durchdringung der Sachfragen noch deutlicher zutage.

Innerhalb des Untersuchungszeitraumes hat die NPD insgesamt 364 parlamentarische Initiativen in den Schweriner Landtag eingebracht. Damit hat sie im Vergleich zu den anderen beiden Oppositionsfraktionen im Landtag mehr als viermal

so viele Initiativen eingebracht wie die fast gleichgroße Fraktion der FDP (84) und eine beinahe doppelt so große Anzahl wie die Linkspartei.PDS (198).

Tabelle 1:

Parlamentarische Initiativen der drei Oppositionsparteien NPD, FDP und Linkspartei.PDS (16.10.2006-31.7.2007)

Parlamentarische Initiativen	NPD	FDP	Linkspartei.PDS
Kleine Anfragen	245	44	103
Anträge	40	18	56
Änderungsanträge	35	12	17
Mündliche Anfragen	30	3	11
Wahlvorschläge	12	4	6
Große Anfragen	1	0	0
Gesetzentwürfe	1	3	5
Gesamt	364	84	198

Mit einer Zahl von 245 sind die Kleinen Anfragen die häufigste Aktionsform der NPD-Fraktion im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern.²⁴ Hingegen hat die NPD-Fraktion im Untersuchungszeitraum nur einen Gesetzentwurf in den Landtag eingebracht. Darin soll eine verbindliche Durchführung von Früherkennungsuntersuchungen zum Schutz von Kindern vor Vernachlässigung, Mißbrauch und Mißhandlung auf Landesebene geregelt werden.²⁵ Der Antrag ist eine fast wortgleiche Kopie eines Gesetzentwurfes der CDU-Landtagsfraktion des Saarlandes vom 23. November 2006.²⁶ Da der Geschäftsführer der NPD-Fraktion, Peter Marx, ehemaliger Vorsitzender der NPD im Saarland war, ist es sicherlich kein Zufall, daß die Vorlage des Gesetzentwurfes der Fraktion aus dem Saarland stammt.

Die NPD-Fraktion behandelt sowohl bei ihren Anträgen, als auch bei ihren Kleinen Anfragen ein breites Spektrum an Sachthemen und bedient jeweils fast alle in ihrem Aktionsprogramm zur

²⁰ Vgl. Drucksache 5/1, Anlage 6.

²¹ Vgl. Drucksache 5/1, § 92.

²² „Politische Fußfesseln für die NPD“, in: Ostsee-Zeitung vom 12. Oktober 2006, S. 6.

²³ Vgl. Drucksache 5/10.

²⁴ Hierunter handelt es sich in 143 Fällen um Anfragen, in denen Stefan Köster rechtsextreme Straftaten, die von dem Verein für Opfer rechtsextremer Gewalt „Lobbi e.V.“ dokumentiert wurden, einzeln thematisiert. Durch diese Flut an gleichförmigen Anfragen kommt u.a. die große Anzahl der Kleinen Anfragen der Fraktion zustande.

²⁵ Drucksache 5/467.

²⁶ Plenarprotokoll 5/16, S. 64 sowie Landtag des Saarlandes, Drucksache 13/1140.

Landtagswahl 2006 genannten Themenkomplexe.²⁷ Bei den Anträgen, die durch die Einbringung in die Landtagssitzungen öffentlich mehr wahrgenommen werden, setzte die Fraktion einen Schwerpunkt auf den G8-Gipfel, der vom 6. bis zum 8. Juni 2007 in Heiligendamm stattfand, sowie gesundheits- und sozialpolitische Fragen. Erst nach Abschluß des Untersuchungszeitraumes stellte die NPD-Fraktion einen Antrag, der auf ein eindeutig rechtsextremes Thema abzielt und fast gleichzeitig und formulierungsgleich auch von der NPD-Fraktion in Sachsen in den dortigen Landtag eingebracht wurde. Die NPD forderte darin die Landesregierung auf, sich auf Bundesebene für eine Streichung des § 130 StGB, der Volksverhetzung unter Strafe stellt, einzusetzen.²⁸ Bei ihren Kleinen Anfragen befaßt sich die NPD-Fraktion im Schweriner Landtag hingegen vorrangig mit rechtsextremen Straftaten, Fragen zu Ausländern oder mit sich selbst als Partei.

2.3 Öffentlichkeitsarbeit und außerparlamentarische Aktivitäten der NPD-Fraktion

Die NPD im Schweriner Landtag betreibt im Internet eine eigene Fraktionsseite, auf der sie ausführlich über ihre Arbeit informiert.²⁹ Außerdem veröffentlicht sie regelmäßig ein Informationsblatt, in dem sie über ihre parlamentarischen Initiativen und die Landtagssitzungen berichtet sowie eine Fraktionszeitung mit dem Namen „Der Ordnungsruf“. Letzterer ähnelt in der Aufmachung stark dem Informationsblatt „Klartext“ der Fraktion in Sachsen und trägt nicht ohne Grund diesen Namen. So diene das Instrument des Ordnungsrufes im Landtagsplenum den „Pseudodemokraten“ dazu, die „nationale Opposition zum Schweigen zu bringen“.³⁰ Die Ordnungsrufe, die in der Regel nur die NPD trafen, seien jedoch für die Fraktion ein Beweis dafür, daß sie „unbestechlich“ sei und „im Gegensatz

zu den heuchlerisch gedrechselten Worthülsen der Blockparteien eine klare und deutliche Sprache“ spreche.³¹ Die Fraktion schmückt sich nach außen hin also mit ihren Ordnungsrufen. Sie würde sie sogar gerne ernten, so Udo Pastörs.³² In ihrer außerparlamentarischen Arbeit stellt sich die NPD-Fraktion als einzige Oppositionspartei dar, der allein das Wohl der Menschen am Herzen liegt und versucht, die von ihr im Landtag gewonnenen Informationen außerhalb des Parlaments für ihre Zwecke zu nutzen.

„Da die Arbeit im Landtag zu wenig transparent und ergebnismager ist, erachten die Fraktionsmitglieder ihre Arbeit vor Ort am Pulsschlag der Bürgerinnen und Bürger um einiges wichtiger“, so die NPD in einer Jahresbilanz ihrer Landtagsarbeit, die sie im Internet veröffentlichte. So habe die Fraktion mittels zahlreicher Infostände im ganzen Land über ihre Arbeit im Landtag berichten können.³³ Außerdem haben fünf der sechs Abgeordneten der NPD ein Bürgerbüro eingerichtet, in denen u.a. „Hartz-IV-Sprechtag“ angeboten werden.³⁴

Die Aktionen der NPD und ihrer Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel waren wenig erfolgreich, da diese öffentlich gar nicht oder nur am Rande wahrgenommen wurden, und die NPD sich somit nicht als Kritiker der Globalisierung profilieren konnte. Aufmerksamkeit erregten hingegen mehrere Auftritte von Udo Pastörs bei rechtsextremen Demonstrationen. Während die Ideologie der NPD im Landtagsplenum von ihr nur angedeutet wird oder unterschwellig mitschwingt, wird sie bei diesen Reden außerhalb des Parlaments von Udo Pastörs vor Anhängern der Partei offen geäußert. So bezieht er sich u.a. positiv auf das Dritte Reich, spricht Drohungen gegen die Regierung aus und ruft zum Umsturz des politischen Systems auf. Diese Äußerungen von Pa-

²⁷ Vgl. http://www.npd-mv.de/medien/bilder/ltw_0620060727_aktionsprogramm.pdf, 8. Mai 2007.

²⁸ Drucksache 5/819 und Sächsischer Landtag, Drucksache 4/9731.

²⁹ <http://www.npd-fraktion-mv.de>.

³⁰ <http://www.npd-fraktion-mv.de/index.php?id=7&obj=1136&vchg=2&detail=1>, 10. April 2007.

³¹ NPD-Fraktion im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.), 2007: Der Ordnungsruf, 1/2007, S. 1.

³² Ebd.

³³ http://www.npd-mv.de/index.php?sek=0&pfad_id=37&cmsint_id=1&detail=1485, 19. September 2007.

³⁴ Inzwischen haben alle sechs Abgeordneten ein Bürgerbüro eingerichtet, Birger Lüssow mittlerweile zwei. Vgl. www.npd-fraktion-mv.de. 5. Februar 2009.

stors stehen im Gegensatz zu dem gemäßigten Auftreten der Fraktion im Landtag und dennoch passen sie in das Kalkül der Partei. Sie senden ein Signal an die rechte Szene, nach dem Motto: Wir verweichlichen nicht. Pastors' Reden haben der Partei mediale Aufmerksamkeit geschenkt, die ihr durch ihre Arbeit im Landtag kaum bis gar nicht zuteil wird. So hat insbesondere seine Rede im brandenburgischen Rathenow, in der er sich u.a. dafür ausspricht, daß die Bundeswehr wieder Wehrmacht heißen solle und „jene einer gerechten Strafe zuzuführen“ seien, die für die „Ausplünderungspolitik unseres deutschen Volkes Verantwortung tragen“ würden,³⁵ für viel Aufsehen gesorgt und in Mecklenburg-Vorpommern die Rufe nach einem erneuten NPD-Verbotsverfahren laut werden lassen.³⁶

Nach der Landtagswahl in Mecklenburg-Vorpommern schwärmte Jürgen Gansel, Dresdner Landtagsabgeordnete der NPD und Mitglied des Bundesvorstandes der Partei, von einer „nationalen Achse“ zwischen den Fraktionen in Dresden und Schwerin und der Parteizentrale in Berlin. Mit Hilfe dieser strategischen Achse werde die Partei „von Mitteldeutschland aus“ eine „nationale Welle über das Land schwappen lassen“, so Gansel.³⁷ Eine rege Zusammenarbeit der beiden Landtagsfraktionen der NPD läßt sich allerdings nicht konstatieren. Die NPD-Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern konnte jedoch sicherlich von den Erfahrungen der sächsischen Fraktion, dabei vor allem vermittelt durch Peter Marx, profitieren. Nur vereinzelt ist eine Koordinierung der Arbeit der beiden Fraktionen festzustel-

len, wie etwa im Falle des Antrages auf Streichung des § 130 StGB.

Die außerparlamentarische Arbeit ist für die NPD von entscheidender Bedeutung, weil sie dort die Menschen direkt erreichen kann. Die Präsenz in Landtagen bleibt ein wichtiges Puzzleteil in der Gesamtstrategie der Partei, sie verschafft ihr Gelder und Zugang zu Informationen, welche die NPD für ihre Arbeit außerhalb des Parlamentes nutzen kann.

3. Fazit und Ausblick

Die NPD-Fraktion verfolgt in ihrer Arbeit im Landtag, aber ebenso außerhalb des Parlamentes, eine Doppelstrategie. Einerseits ist sie darum bemüht, seriöse parlamentarische Arbeit zu betreiben und sich mit Hilfe von Informationsständen sowie der Arbeit in ihren Wahlkreisbüros bürgernah zu präsentieren, andererseits versucht sie, mit polemischen Äußerungen im Landtag und mit verschiedenen Aktionen außerhalb des Parlamentes ihre extrem rechte Anhängerschaft zu bedienen sowie die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen. Diese Doppelstrategie ist Ausdruck des Konfliktes, innerhalb der Strategie der NPD radikale wie bürgerlich-konservative Kreise gleichzeitig ansprechen zu wollen. So steht der aktionistisch geprägte „Kampf um die Straße“, der vor allem die gewaltbereite Szene der Rechtsextremisten ansprechen soll, im Widerspruch zu dem „Kampf um die Parlamente“, der eher übliche Wahlkampfaktivitäten beinhaltet, um gemäßigtere Sympathisanten der NPD zu erreichen.³⁸ Die Partei nutzt jedoch ihre Präsenz im Landtag, um den „Kampf um die Köpfe“, die dritte Säule der sogenannten „Drei-Säulen-Strategie“ der NPD, auf parlamentarischer Ebene weiter zu betreiben. Man kann den Ausspruch von Udo Pastors, die NPD-Fraktion im Schweriner Landtag habe eine „Leuchtturmfunktion“,³⁹ also durchaus in diesem Sinne verstehen, daß der Landtag von der NPD als Podium genutzt wird, die Ideologie der Partei zu verbreiten um auf die-

³⁵ Zitiert nach: http://www.endstation-rechts.de/index.php?option=com_content&task=view&id=467&Itemid=92, 25. Juni 2007.

³⁶ „Pastors-Rede: MV prüft Chancen auf NPD-Verbot“, in: Ostsee-Zeitung vom 22. Juni 2007, S. 5.

³⁷ http://www.npd.de/index.php?sek=0&pfad_id=9&cmsint_id=1&detail=535, 5. Juni 2007. Den Begriff „Mitteldeutschland“ verwendet die NPD in geschichtsrevisionistischem Sinne. So handele es sich „bei dem Gebiet der früheren DDR um das historische ‚Mitteldeutschland‘ und nicht um ‚Ostdeutschland‘“, welches „östlich von Oder und Neiße“ läge. NPD-Parteivorstand (Hrsg.), 2006: Handreichung für die öffentliche Auseinandersetzung. Argumente für Kandidaten & Funktionsträger. NPD. Die Nationalen, Berlin, S. 30.

³⁸ Vgl. Stöss, Richard, 2005: Rechtsextremismus im Wandel, Berlin, S. 135-136.

³⁹ Interview mit Udo Pastors am 24. September 2007.

sem Wege die Normalisierung rechtsextremer Ansichten voranzutreiben.

Das Auftreten der Fraktion der NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern hat viele Gemeinsamkeiten mit den eingangs genannten Merkmalen von Fraktionen rechtsextremer Parteien in anderen Landesparlamenten. Neben dem geringen Frauenanteil bei rechtsextremen Fraktionen, der bei der Schweriner Fraktion wiederzufinden ist, zeigt sich auch bei ihr das charakteristische Verhalten, daß sie sich im Plenum häufig zu Wort meldet, viele parlamentarische Initiativen in den Landtag einbringt, ihre Abgeordneten in den Ausschüssen hingegen nahezu inaktiv sind.

Im Gegensatz zu der Dresdner Fraktion und Fraktionen anderer rechtsextremer Parteien gibt es bei der NPD im Schweriner Landtag bisher noch keine Anzeichen von Instabilität. In Sachsen bestand bei einigen Abgeordneten Unzufriedenheit über die Vernachlässigung von sozialen Themen, die ideologische Ausrichtung der Fraktion am Nationalsozialismus und die Dominanz von aus Westdeutschland stammenden Abgeordneten. Dieses Problem wird bei der Schweriner Fraktion so nicht auftreten, denn dort treffen auf die Kader aus Westdeutschland die tendentiell noch radikaleren Abgeordneten aus der Kameradschaftsszene. Es ist eher zu beobachten, daß sich die NPD und damit auch die Fraktion im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern durch die Zusammenarbeit mit den Kameradschaften weiter radikalisiert.

Die Arbeitsweise der Fraktion der NPD in Mecklenburg-Vorpommern ist im Vergleich zu anderen Fraktionen rechtsextremer Parteien durch eine gewisse Professionalität gekennzeichnet. Wie geschildert, tritt die Fraktion im Landtag geschlossen auf. Die internen Zuständigkeiten hat sie nach Politikfeldern aufgeteilt und geht in ihren Reden im Plenum auch weitgehend danach vor. In ihren parlamentarischen Initiativen ist sie gleichzeitig darum bemüht, eine Vielfalt an Themen zu bearbeiten und sich nicht auf wenige Bereiche zu beschränken. Außerdem hat die Fraktion eine eigene Internetseite eingerichtet und veröffentlicht regelmäßig Informationen

über ihre Arbeit in Form von Mitteilungsblättern und einer Fraktionszeitung. Dies alles ist bei Landtagsfraktionen rechtsextremer Parteien alles andere als selbstverständlich.

In ihrer thematischen Schwerpunktsetzung hat die Fraktion in Mecklenburg-Vorpommern aus den Ereignissen in Sachsen gelernt – sie beschäftigte sich von Anfang an mit sozialpolitischen Inhalten. Mit typischen Themen rechtsextremer Parteien wie Ausländer- und Asylpolitik oder Sicherheit und Ordnung befaßt sich die NPD im Schweriner Landtag in ihren Anträgen jedoch nicht. Dies sieht bei ihren Kleinen Anfragen anders aus.

Die Ablehnung der anderen Parteien im Schweriner Landtag gegenüber jeglicher Zusammenarbeit mit der NPD wurde durch eine gemeinsame Erklärung bekräftigt und es wurde durch Änderungen der Geschäftsordnung auf die Anwesenheit der rechtsextremen Fraktion reagiert. Inhaltliche Erfolge konnte die Fraktion der NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern aufgrund dieser konsequenten Abgrenzung nicht erzielen. Die anderen Fraktionen treten insgesamt geschlossen und besonnen der NPD gegenüber. In diesem Sinne konnten auch die anderen Parteien aus den Ereignissen in Sachsen lernen. Ihr Verhalten stellt in der Rückschau keinen Einzelfall dar, ist jedoch im Vergleich zu anderen Landtagen mit rechtsextremen Fraktionen keineswegs überall erreicht worden.

Auch über zwei Jahre nach dem Einzug der NPD in den Schweriner Landtag hat sich an der Geschlossenheit der Fraktion nichts geändert und sie ist nach wie vor parlamentarisch sehr aktiv. So haben die sechs Abgeordneten gegenüber den zuvor gezählten 364 inzwischen 887 parlamentarische Initiativen in den Landtag eingebracht. Davon sind mit einer Zahl von 655 die Kleinen Anfragen weiterhin mit Abstand die häufigste Aktionsform der Fraktion.⁴⁰ Nach dem Ausklingen des G8-Gipfels zeigt sich noch deutlicher die inhaltliche Schwerpunktsetzung der NPD bei

⁴⁰ Vgl. www.dokumentation.landtag-mv.de/parldok/. 9. Februar 2009.

ihren Anträgen auf Wirtschafts- und Sozialpolitik.⁴¹

Das Thema Rechtsextremismus ist durch die Präsenz der NPD im Landtag in Mecklenburg-Vorpommern stark in der Öffentlichkeit vertreten und immer mehr Menschen merken, daß auch sie in der Verantwortung stehen, die Demokratie zu schützen. Die NPD trägt also unfreiwillig dazu bei, die Demokratie zu stärken. Dennoch könnte es der NPD bei den Kommunalwahlen im Juni 2009 gelingen, ihre momentan noch zehn Mandate in den Kommunen Mecklenburg-Vorpommerns auszubauen. Auch aus diesem Grund ist es geboten, das Augenmerk vor allem auf die außerparlamentarische Arbeit der NPD in den Kommunen zu richten und dieser etwas entgegenzusetzen.

⁴¹ Vgl. Langer, Kai/Lehmann, Arne, 2008: 18 Monate Populismus und Provokation. In: Mathias Brodtkorb/Volker Schlotmann (Hrsg.), Provokation als Prinzip. Die NPD im Landtag von Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin 2008, S. 74.

Von der visuellen zur virtuellen Partei

Antje Sadowski¹

I. Einleitung

A, ein renommierter und allseits geschätzter Abgeordneter, stattet dem Parteitag seiner Partei einen Besuch ab. Diskutiert wird anlässlich einer großen politischen Debatte, zu der er als Redner geladen ist. Als er seine flammende Rede beendet, ertönen Applaus und Bravorufe seitens seiner Parteifreunde. Er wird beglückwünscht und lässt sich noch ein paar Minuten feiern, bevor er das Rednerpult wieder verlässt. Dazu greift er zu der Maus, die vor ihm auf seinem Schreibtisch liegt, und klickt auf den Button „Logout“. Für die anderen Parteimitglieder verschwindet er in diesem Moment vom Parteitag. Er selbst verweilt noch einen Moment an seinem Schreibtisch, bevor er sich auf den Weg in die Küche macht.

Um am Parteitag seiner Partei teilzunehmen, musste A nicht mal seine Wohnung verlassen. Er wählte sich einfach in das Parteiforum ein und war sogleich „anwesend“. Nur eine Fiktion?

Im Zeitalter von Heimarbeit, „Second-Life“ und Internet-Shopping muss man für die wenigsten Lebensbereiche noch sein Haus verlassen. Auch nicht mehr für die Parteiarbeit? Neugegründete, kleine Parteien² versuchen bereits ihre Arbeitsebene ins Internet zu verlagern und eine stärkere parteiinterne Partizipation ihrer Mitglieder zu erreichen, indem sie ihnen zeit- und geldaufwendige Wege zu Parteiversammlungen ersparen. Auch die großen Parteien besitzen längst geschlossene Mitgliederbereiche³, in die man online über ihre Website gelangen kann. Dort be-

steht für Mitglieder die Möglichkeit in Foren und Gruppen miteinander zu diskutieren und Beiträge zu verfassen. Eine wesentliche Funktion von Mitgliederversammlungen, nämlich Meinungen auszutauschen, Abstimmungen vorzubereiten und Mehrheiten für seine Sache zu finden, vollzieht sich also bereits online. Es scheint auch ein generelles Bedürfnis nach solchen Internetplattformen zu geben. Die bestehenden Foren werden rege genutzt. Selbst dort wo keine geschlossenen Mitgliederbereiche bestehen, wie etwa bei der Partei „Bündnis 90/Die Grünen“, verwirklichten die Mitglieder ihren Drang nach Internetkommunikation, indem sie auf bereits bestehende freizugängliche Netzwerke auswichen und dort eigene Gruppen eröffneten⁴. Sogar den Wahlkampf betreiben Parteien mittlerweile verstärkt über Internetauftritte. Zu diesem Zweck verlinken sie beispielsweise ihre Websites mit „YouTube“, wo Videos von Kandidatenauftritten zu finden sind. Auch vor virtuellen Parteizentralen⁵ und Wahlkampfaktionen in „Second-Life“ wird nicht halt gemacht⁶. Ist die vollständige Verlagerung sämtlicher Parteiaktivität ins Internet also nur noch eine Frage der Zeit? Bei einer bloßen Fiktion ist es jedenfalls nicht geblieben. Die Parteien stellen längst nicht mehr die Reinform einer Präsenzpartei dar, sondern haben durchweg die neuen Medien für sich entdeckt und nutzbar gemacht.

Wie ist diese Entwicklung nun rechtlich zu bestimmen? Ist das Abhalten von Online-Mitgliederversammlungen für Parteien rechtlich überhaupt zulässig oder hinkt das Recht hier einer gesellschaftlichen Entwicklung hinterher?

¹ Die Verfasserin ist Mitarbeiterin und Doktorandin am PRuF.

² Bspw. die Partei Die.Basis, die in § 4 ihrer Satzung ausdrücklich darauf verweist, dass die hauptsächliche überregionale Arbeits- und Kommunikationsebene der Partei das Internet sein soll.

³ Z.B. <http://www.meinespd.net/>; <http://diskussion.cdu.de/index.html> und https://my.fdp.de/webcom/show_websiteprog.php/_c-882/i.html.

⁴ Siehe dazu <http://de-de.facebook.com/group.php?gid=14555622783> und <http://www.studivz.net/Groups/Overview/01c13d9fc8bf074e>. Dies war für die Partei Anlass genug, ebenfalls ein Projekt zu starten, um einen geschlossenen Mitgliederbereich einzurichten. Er soll für die Mitglieder ab Mitte März 2009 zur Verfügung stehen.

⁵ Vgl. bspw. für die SPD <http://www.spdsl.de/>.

⁶ Vgl. nur <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/26/26389/1.html>.

In der Literatur zum allgemeinen Zivil- und Vereinsrecht wird die Möglichkeit für Vereine sich online zu versammeln bereits seit einiger Zeit diskutiert. Die parteirechtliche Forschung schweigt dazu jedoch noch. Dieser Aufsatz soll daher als Beitrag verstanden werden, die aktuelle zivilrechtliche Debatte um die Online-Versammlungen auch für das Parteienrecht zu eröffnen. Zentraler Untersuchungsgegenstand ist die online abgehaltene Mitgliederversammlung, als wichtigste Partizipationsmöglichkeit der Mitglieder. Dazu wird einleitend zunächst die Begrifflichkeit der Online-Versammlung geklärt (unter II.), bevor Ausführungen zum aktuellen Versammlungsbegriff im Zivilrecht folgen (unter III.) und abschließend die gewonnen Erkenntnisse auf das Parteienrecht übertragen, sowie rechtliche Grenzen für eine Online-Versammlung von Parteien aufgezeigt werden (unter IV.).

II. Zur Begrifflichkeit der Online-Versammlung

Traditionell wird unter einer Versammlung ein Zusammenkommen von zunächst rein *körperlich* anwesenden Personen zu einem gemeinsamen Zweck verstanden.⁷ Im Zentrum steht dabei insbesondere die Möglichkeit zur gemeinsamen Kommunikation bzw. zum Meinungsaustausch⁸. Betrachtet man die Alternativen, die zur Versammlung neben dem physischen Zusammenkommen bis vor wenigen Jahren bestanden, erscheint dies nur allzu verständlich. Die Möglich-

keiten, um in einer Gruppe miteinander zu kommunizieren, erschöpften sich in Umlaufschreiben oder Telefonkonferenzen. Eine schriftliche Diskussion ist nun sehr mühsam, und bei einer Telefonkonferenz ist die maximale Teilnehmerzahl naturbedingt auf wenige begrenzt, so dass das tatsächliche Zusammenkommen der Versammlungsteilnehmer die einzig handhabbare Option darstellte. Der gleiche Versammlungszweck, nämlich Kommunikation, Meinungsbildung und -austausch mit anderen, kann mittlerweile auch erreicht werden, ohne dass die Versammlungsteilnehmer sich von Angesicht zu Angesicht gegenüberstehen. Der schriftliche Austausch ist durch das Mittel der e-mail erheblich schneller geworden, Übertragungen von Bild und Ton mit web-cams und web-micros sind nahezu in Echtzeit möglich und sogar rein virtuelle Treffen, bei denen sich alle Teilnehmer in einem virtuellen Raum selbst und auch gegenseitig sehen können, sind realisierbar.

Eine Online-Versammlung ist also eine Versammlung unter Zuhilfenahme moderner Kommunikationsmittel. Sie ist ein Zusammenkommen von körperlich Abwesenden, die ähnlich wie körperlich Anwesende agieren. Mit ihr wird der gleiche Zweck erfüllt, nur bedienen die Teilnehmer sich dazu des Internets. Die Online-Versammlung hat damit Versammlungscharakter und stellt lediglich eine Modifikation des hergebrachten Verständnisses von Versammlungen dar⁹.

III. Die Online-Versammlung im Zivilrecht

Im Zivilrecht hat die Mitgliederversammlung von juristischen Personen zwar detaillierte Regelungen¹⁰ erfahren, doch finden sich auch dort keine spezifischen Ausführungen zur Online-Versammlung. Ebenso wenig konnte die Rechtsprechung sich bisher mit diesem Thema ausein-

⁷ Benda, in: *Abraham/Dolzer*, Bonner Kommentar zum GG, Art. 8 Rdnr. 31 [1995]; allerdings ist vereinzelt bereits eine Wandlung weg vom Erfordernis der körperlichen Anwesenheit auszumachen. So bspw. im Urteil des AG Frankfurt (Main) vom 01.07.2005 -991 Ds 61000 Js 226314/01 – in: CR 2005, 897 (900), in welchem das Gericht die Versammlungseigenschaft einer Online-Demonstration ausdrücklich wegen des fehlenden gemeinsamen Zweckes und nicht wegen des virtuellen Ortes verneint. Auch in der Literatur mehren sich Stimmen, den Versammlungsbegriff den technischen Gegebenheiten anzupassen, und virtuelle Versammlungen zuzulassen, solange sie nur alle Merkmale des Versammlungsbegriffs aufweisen. So bspw. *Kraft/Meister*, Rechtsprobleme virtueller Sit-ins, MMR 2003, 366 ff.

⁸ Statt vieler *Kannengießer*, in: *Schmidt-Bleibtrey/Klein*, GG, 2004, Art.8 Rdnr. 3 m.w.N.

⁹ So auch *Schwarz*, Neue Medien im Gesellschaftsrecht, MMR 2003, 23 ff.; *Erdmann*, Die Online-Versammlung im Vereins- und GmbH-Recht, MMR 2000, 526 (532).

¹⁰ Vgl. nur §§ 32 ff. BGB, §§ 118 ff. AktG, §§ 43 ff. GenG.

andersetzten¹¹. In der zivilrechtlichen Literatur dagegen wurde die Online-Versammlung bereits als neue Form der Versammlung erkannt und rechtlich zu verorten versucht. Es bietet sich daher an, den Blick zunächst auf diese Überlegungen, insbesondere zum Vereinsrecht, zu lenken, und ihn anschließend auf das Parteienrecht auszuweiten.

Die neuere Literatur zum allgemeinen Vereinsrecht geht fast geschlossen¹² davon aus, dass eine Online-Versammlung für Vereine möglich sein muss. Dogmatisch begründet wird dies überwiegend mit einer entsprechenden Auslegung des § 32 II BGB.

1. § 32 II BGB

Der Wortlaut des § 32 II BGB regelt originär den Fall der Beschlussfassung im Verein ohne Versammlung, also in erster Linie eigentlich eine Nicht-Versammlung. Ein Beschluss sei danach auch ohne Versammlung gültig, wenn alle Mitglieder ihre Zustimmung zu dem Beschluss schriftlich erklärten. § 32 II BGB stellt damit eine Ausnahme zu dem üblichen Beschlussverfahren im Zuge einer Mitgliederversammlung dar. Hilfreich kann ein solches Verfahren insbesondere bei Eilentscheidungen sein, in denen zu einer ordnungsgemäßen Einberufung der Mitgliederversammlung einschließlich Ladung keine Zeit bleibt. Wegen des Ausnahmecharakters sind an eine Beschlussfassung im Verfahren des § 32 II BGB erhöhte Anforderungen gestellt. Es sind Einstimmigkeit und Schriftform erforderlich. Allerdings ist § 32 II BGB eine nachgiebige Regelung iSd § 40 BGB, so dass der Verein in seiner Satzung von den strengen gesetzlichen

Vorschriften zu diesem Beschlussverfahren abweichen, und so beispielsweise einfache Stimmenmehrheit genügen lassen kann.

Die Regelung des § 32 II sagt insoweit zwar nichts über die Modalität sich online zu versammeln aus, sie macht jedoch deutlich, dass das Gesetz vom Regelfall der Versammlung körperlich Anwesender auch Ausnahmen zulässt¹³. Eine wirksame Beschlussfassung der Mitglieder ist nicht zwingend an ein gemeinsam erfahrenes Ereignis in einem lokalen Vereinshaus geknüpft. Die Modalität der Online-Versammlung steht damit dem Charakter einer Mitgliederversammlung zumindest nicht von vornherein entgegen.

2. Ausgestaltung der Online-Versammlung

Teleologisch gesehen ist die Online-Versammlung im Verein wie festgestellt zunächst einmal nicht verboten. Den Vereinen obliegt ihre Zielsetzung und Ausgestaltung selbst¹⁴, solange sie die vorgeschriebenen rechtlichen Grenzen nicht überschreiten. Es steht ihnen frei durch eine Satzung den gesetzlichen Rahmen eigenverantwortlich zu füllen, und insofern es sich um nachgiebige Regelungen handelt von ihnen abzuweichen. Die Satzungsfreiheit ermöglicht es den Vereinen damit auch, Regelungen für die Beschlussfassung der Mitgliederversammlung aufzustellen, die vom Grundfall der Beschlussfassung unter körperlich Anwesenden abweichen. In seiner Satzung muss der Verein sich zudem nicht auf eine einzige Form der Versammlung festlegen. Er kann vielmehr für seine Mitgliederversammlungen auch eine kombinierte Teilnahme von an- und abwesenden Mitgliedern zulassen¹⁵. Dies könnte von Vorteil sein, wenn die Versammlung unter Anwesenden als Regelfall beibehalten werden soll, einige Mitglieder aber regelmäßig aus Zeit- oder Kostengründen nicht anreisen können. Diese Mitglieder würden in so einem Fall mittels Kamera und Telefon zuge-

¹¹ *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (245).

¹² *Schwarz/Schöpfli*, in: *Bamberger/Roth*, BeckOK BGB, § 32 Rdnr. 44a [2008]; *Reuter*, in: *Rebmann*, MüKo BGB, 2006, § 32 Rdnr. 69 f.; *Sauter/Schweyer/Waldner*, Der eingetragene Verein, 2006, Rdnr. 210; *Reichert*, HbdVR, Rdnr. 1816 a; *Erdmann*, Die Online-Versammlung im Vereins- und GmbH-Recht, MMR 2000, 526ff.; *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245; anders soweit ersichtlich nur *Stöber*, Handbuch zum Vereinsrecht, 2004, Rdnr. 409 a.

¹³ *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (247).

¹⁴ *Reichert*, HbdVR, 2007, Rdnr. 346 f.

¹⁵ *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (255).

schaltet¹⁶. Natürlich muss es dann auch möglich sein die Online-Versammlung als Regelfall der Versammlung in einem Verein durch die Satzung zu institutionalisieren¹⁷.

Welche Anforderungen sind nun an sie zu stellen?

Bei der Frage nach den rechtlichen Grenzen für die Ausgestaltung der Online-Versammlung ist zunächst einmal zu bemerken, dass dadurch das Organ der Mitgliederversammlung nicht faktisch abgeschafft werden darf¹⁸. Es ist ein Notwendiges¹⁹, und muss auch bei Beschlussfassungen via Internet das Hauptinstrument zur Meinungsbildung im Verein bleiben.

Weiter muss die Online-Versammlung ein vollwertiges Äquivalent zur Präsenzversammlung darstellen, um diese ersetzen zu können. Einem Beschluss in der Mitgliederversammlung geht regelmäßig eine Diskussion zur Meinungsbildung voraus. Daher muss auch die Online-Versammlung die Möglichkeit zur Diskussion unter den Mitgliedern bieten. Rede- und Antragsrechte müssen von den Mitgliedern wahrgenommen werden können²⁰. Und auch die Stimmabgabe muss den Anforderungen entsprechen, welche bei einer Versammlung unter Anwesenden an sie zu stellen wären.

Vereinzelt²¹ wird angenommen, dass für eine gültige Stimmabgabe per E-Mail eine elektronische Signatur i.S.d. Formvorschrift des § 126 a BGB nötig sei.²² Begründet wird dies mit dem

Schriftformerfordernis des § 32 II BGB, welcher auf Online-Versammlung wie bereits dargestellt entsprechend angewendet wird. Allerdings ist § 32 II BGB nachgiebig i.S.d. § 40 BGB, so dass das Schriftformerfordernis nicht zwingend ist. Es kann folglich durch die Satzung abgeändert werden. Zu empfehlen ist aber zumindest die Textform nach § 126 b BGB einzuhalten, die abzugebende Erklärung also in Schriftzeichen lesbar zu verfassen und die Person der Erklärenden abschließend anzugeben.

Weiter darf der Zugang zur Versammlung nicht unnötig erschwert werden²³. Probleme könnten sich daher ergeben, sobald nicht alle Vereinsmitglieder Zugang zum Internet besitzen. Sieht die Satzung als Versammlungsart die Online-Versammlung allerdings bereits beim Eintritt eines Mitglieds vor, so wird dieses Mitglied nicht in seinen Teilnahmerechten beeinträchtigt. Es steht dem Verein frei seinen Mitgliederkreis von Anfang an auf solche Personen zu beschränken, die über ausreichende technische Möglichkeiten verfügen²⁴. Führt der Verein jedoch erst nachträglich durch Satzungsänderung die Online-Versammlung ein, so beschneidet er nachträglich Rechte bereits vorhandener Mitglieder, welche ohne Internetzugang von den Vereinsversammlungen zukünftig ausgeschlossen werden.²⁵ In einem solchen Fall müsste der Verein, um eine Ungleichbehandlung zu vermeiden, den betroffenen Mitgliedern einen Internetzugang verschaffen, indem er bspw. einen solchen im Vereinshaus zur Verfügung stellt.

Folglich bleibt festzuhalten, dass Online-Versammlungen in Vereinen grundsätzlich rechtlich zulässig sind²⁶, solange sie eine vollwertige Al-

¹⁶ Diesen Fall berücksichtigt ausdrücklich § 118 II AktG.

¹⁷ *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (249).

¹⁸ *Reichert*, HbdVR, 2007, Rdnr. 1118 ff.; *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (249).

¹⁹ *Reichert*, HbdVR, 2007, Rdnr. 1114 ff.

²⁰ *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (248).

²¹ *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (256).

²² Dagegen: *Erdmann*, Die Online-Versammlung im Vereins- und GmbH-Recht, MMR 2000, 526 (529); *Heller u.a.*, Die Online-Hauptversammlung, CR 2002, 592; *Reichert*, HbdVR, Rdnr. 1816 b; *Schwarz/Schöpflin*, in: *Bamberger/Roth*, BeckOK

BGB, § 32 Rdnr. 44a [2008].

²³ *Reichert*, HbdVR, 2007, Rdnr. 1244 mwN.

²⁴ *Fleck*, Die virtuelle Mitgliederversammlung im eingetragenen Verein, DNotZ 2008, 245 (251).

²⁵ *Schwarz/Schöpflin*, in: *Bamberger/Roth*, BeckOK BGB, § 32 Rdnr. 44a [2008].

²⁶ Die rechtliche Zulässigkeit von Online-Versammlungen wird verbreitet sogar für das satzungstrenge Aktienrecht vertreten. Vgl. dazu *Heller u.a.*, Die Online-Hauptversammlung, CR 2002, 592; *Schwarz*, Neue Medien im Gesellschaftsrecht, MMR 2003, 23 ff. mwN, so dass sie danach erst recht in den satzungsfreien Vereinen möglich sein muss.

ternative zur Präsenzversammlung darstellen. Wie lassen sich die gefundenen Erkenntnisse nun für das Parteienrecht verwerten?

IV. Übertragung auf das Parteienrecht

Parteien stellen besondere Ausprägungen der allgemeinen zivilrechtlichen Vereine dar²⁷. Die zuvor genannten Überlegungen sind folglich auf sie grundsätzlich übertragbar. Die Online-Versammlung wäre demnach auch für Parteien eine zulässige Versammlungsform, wenn nicht parteienrechtliche Besonderheiten dagegen sprechen. Im Folgenden werden zunächst Wortlaut (unter 1.) und Telos (unter 2.) der parteiengesetzlichen Normen zur Mitgliederversammlung auf eine Unvereinbarkeit hin untersucht, bevor abschließend auf die Möglichkeiten zur technischen Ausgestaltung (unter 3.) eingegangen wird.

1. Wortlaut des Parteiengesetzes

Nach dem Wortlaut seiner §§ 8 und 9 geht das Parteiengesetz von einer Versammlung unter Anwesenden aus. Kann man die Wortwahl des § 9 ParteiG, die Parteitage „treten zusammen“, noch dahingehend auslegen, dass zusammentreten lediglich sich zusammenfinden, auch online, meint, so ist die Formulierung des § 8 ParteiG hingegen eindeutig. § 8 I 4 ParteiG räumt einer Partei die Möglichkeit ein eine Vertreterversammlung auch schon auf der Ortsverbandsebene zu bilden, wenn diese eine große räumliche Ausdehnung haben. Das Parteiengesetz sieht folglich in einer großen räumlichen Ausdehnung, ähnlich wie auch in der hohen Anzahl von Teilnehmern, ein Hindernis den Parteitag reibungslos abhalten zu können, und lässt für diese beiden Fälle eine organisatorische Vereinfachung, nämlich die Wahl von Vertretern zu. Der dem Parteiengesetz zugrunde liegende Versammlungsbegriff ist damit offensichtlich der einer Versammlung allein unter körperlich anwesenden Parteimitgliedern.

Allerdings gilt auch für das von 1967 stammende Parteiengesetz das oben zum allgemeinen

Versammlungsbegriff des Zivilrechts Gesagte. Dem historischen Gesetzgeber standen zum Zeitpunkt der Wortlautfassung von §§ 8 und 9 Parteiengesetz keine anderen Möglichkeiten zur Verfügung einen Parteitag abzuhalten, als die, alle Parteimitglieder in einem Raum zu versammeln. Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und vor allem technischen Weiterentwicklung darf dieser Wortlaut demnach nicht als zwingend und unüberwindbar verstanden werden. Eine Abweichung muss möglich sein. Ein ausdrückliches Verbot, den Parteitag in einem virtuellen Raum stattfinden zu lassen, existiert nicht. Es findet sich folglich kein entgegenstehender Wortlaut im Parteiengesetz; nur ein unvollständiger, der der Auslegung zugänglich ist.

Zu beachten sind in diesem Zusammenhang insbesondere § 9 III und IV des Parteiengesetzes, wonach Wahlen und auch die überwiegenden Beschlüsse ausdrücklich vom Parteitag vorzunehmen sind. Sie müssen also im Rahmen einer Versammlung stattfinden, und keinesfalls losgelöst von dieser. Inwieweit dieses Verständnis Raum bietet für die Anwendung des § 32 II BGB, also der Beschlussfassung auch außerhalb einer Versammlung, muss hier nicht erörtert werden. Wie bereits gezeigt wurde, stellt die Online-Versammlung lediglich eine Modalität einer vollwertigen Versammlung dar. Ließe man also eine Online-Versammlung im Parteienrecht zu, so würde eine solche auch den gesteigerten Anforderungen des § 9 ParteiG gerecht.

2. Die Mitgliederversammlung als Parteiorgan

In Art. 21 GG wird das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie ausdrücklich hervorgehoben. Daraus ergeben sich Grenzen und Einschränkungen für die Organisationshoheit der Parteien²⁸. Es sind mithin besondere Anforderungen an das zentrale Organ in der Partei, durch welches die Mitglieder an der innerparteilichen Entscheidungsfindung mitwirken können, zu stellen: die Mitgliederversammlung. Die Zulässigkeit der Mitgliederversammlung als Online-Versammlung hängt damit entscheidend davon

²⁷ Reichert, HbdVR, 2007, Rdnr. 5607 f.; Seifert, Die politischen Parteien, 1975, S. 160.

²⁸ Seifert, Die politischen Parteien, 1975, S. 119.

ab, ob eine solche Versammlungsmodalität diesen Anforderungen gerecht wird.

Zunächst setzt das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie voraus, dass die Willensbildung sich innerhalb der Partei von unten nach oben vollzieht²⁹. Zu diesem Zweck schreibt § 8 ParteiG die Bildung von Mitgliederversammlungen auf jeder Gebietsverbandsebene vor. Dieses Mehrebenensystem der Mitgliederversammlungen soll gewährleisten, dass ausreichende Partizipationsmöglichkeiten für die Parteimitglieder zur Verfügung stehen. Es erfährt jedoch eine Einschränkung aus Praktikabilitätsgründen. In höheren Gebietsverbänden darf die Mitgliederversammlung durch eine Vertreterversammlung ersetzt werden. Mittels einer Online-Versammlung könnte die Willensbildung ohne Zwischenschaltung einer Vertreterversammlung stattfinden. Die parteiinterne Partizipation wäre direktdemokratisch möglich, da räumliche Entfernungen kein Hindernis mehr darstellten. Auch die mit steigender Entscheidungsebene verbundene zunehmende Anzahl an Teilnehmern ließe sich durch das leichtere Handhaben von virtuell ausgeübten Rede- und Antragsrechten in den Griff bekommen. Unter dem Aspekt der demokratischen Mitwirkung der Parteimitglieder an der internen Entscheidungsfindung könnte die Online-Versammlung also ein demokratisches Mehr darstellen, und steht insoweit der Eigenart der Mitgliederversammlung als Parteiorgan nicht entgegen.

Die Geheimheit bei Wahlen wird von § 15 Parteiengesetz ausdrücklich vorgeschrieben. Gleichzeitig werden dadurch erhöhte Anforderungen an die Identität der Versammlungsteilnehmer gestellt. Beides sind Kriterien die hinsichtlich der Online-Versammlung allein technische und keine rechtlichen Probleme aufwerfen.³⁰

Durch das Gebot zur innerparteilichen Demokratie werden die Mitglieder verstärkt mit Partizipationsrechten ausgestattet³¹. Neben den Rede- und

Antragsrechten ist daher zu beachten, dass alle Mitglieder die gleichen Teilnahmebedingungen haben. Insbesondere muss der Zugang zur Versammlung, also der Internetanschluss, gewährleistet sein.³² Hinsichtlich der Beteiligung während der Versammlung muss die Online-Versammlung einer Versammlung unter Anwesenden gleichwertige Möglichkeiten bieten. Auch dies ist in erster Linie aber eine technische Schwierigkeit.³³ Begrenzt die Partei mit ihrer Entscheidung zur Online-Versammlung faktisch den Kreis der Parteimitglieder, weil sie beispielsweise nur solche aufnimmt, die über ausreichende technische Mittel verfügen, so ist ihr dies unbenommen. Die Partei kann ihre Zielgruppe frei wählen³⁴. Es unterliegt allein ihrer Einschätzung und Entscheidung, ob sie ihren Mitgliederkreis durch ihre interne Organisation auf eine bestimmte Bevölkerungsstruktur beschränkt oder den Umfang möglicher Mitglieder wegen der wegfallenden räumlichen Grenzen sogar erweitert.

Fraglich ist, ob die Online-Versammlung (mittels Chat) in geeigneter Weise die politische aufgeladene Stimmung von Parteitag widerspiegeln kann. Die virtuelle Diskussion ist naturgemäß eine entemotionalisierte. Den parteiinternen Meinungsführern und Parteitagsrednern könnte es in einer Situation, in welcher sie ihr Publikum und damit auch seine Reaktionen nicht visuell wahrnehmen und in der es keine Pausen für informelle Gespräche gibt, erschwert werden Mehrheiten zu bilden. Selbst wenn man virtuelle Zwischenrufe zuließe oder einen „Jubel-Button“ oder dergleichen einführt, so ist die Qualität dieser Äußerungen doch eine formalisierte und damit andere als auf einem Parteitag unter Anwesenden. Allerdings ist sie eben auch nur eine *andere*, und damit nicht zwangsläufig eine schlechtere. Unter Vernachlässigung der Frage, inwieweit emotional aufgeladene Situationen überhaupt rechtlich geschützt sind, bleibt auch hier nur darauf hinzuweisen, dass es der freien Entscheidung der Partei unterliegt, wenn sie den

²⁹ Seifert, Die politischen Parteien, 1975, S. 191.

³⁰ Zur technischen Ausgestaltung siehe unten unter IV. 3.

³¹ Vgl. zu diesen im Einzelnen Seifert, Die politischen Parteien, 1975, S. 191 f.; Reichert, HbdVR, 2007,

Rdnr. 5632 f.

³² Dazu siehe schon oben unter III. 2.

³³ Auch dazu unten unter IV. 3.

³⁴ Seifert, Die politischen Parteien, 1975, S. 118.

Charakter ihre Parteitage weniger emotional gestalten und der sachlichen Diskussion zugänglicher machen möchte.

Abschließend bleibt damit festzuhalten, dass die Modalität der Online-Versammlung weder vom Wortlaut des Parteiengesetzes ausgeschlossen wird, noch dem Wesen der Mitgliederversammlung in Parteien widerspricht. Auf Grund der Satzungsfreiheit für Parteien bleibt es ihnen folglich unbenommen, ihre Parteitage virtuell abzuhalten. Die Umstellung von Präsenz- zu Online-Versammlungen kann auch ein Statement sein für gesellschaftliche Anschauungen oder politische Programme, so dass die Partei den Begleiterscheinungen von Online-Versammlungen bewusst gegenüber den Qualitäten von Versammlungen unter Anwesenden den Vorzug gibt.

3. Ausgestaltungsmöglichkeiten

Das Abhalten von Online-Versammlungen in Parteien ist also grundsätzlich zulässig. Die oben aufgezeigten Grenzen müssen jedoch bei der tatsächlichen Umsetzung, also der technischen Ausgestaltung beachtet werden. Das Organ Parteitag darf durch die technische Ausgestaltung nicht in seiner Funktion beeinträchtigt werden.

Damit die Online-Versammlung ein vollwertiges Äquivalent zur Präsenzversammlung bilden kann und den Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie gerecht wird, muss eine ausreichende Kommunikationsplattform für die Teilnehmer der Versammlung vorhanden sein, beispielsweise durch die Möglichkeit eines geschlossenen Chats. Aus organisatorischen Gründen bietet es sich an, Anträge vorab fristgebunden einreichen zulassen, eine Rednerliste zu erstellen und allein dem Versammlungsleiter die technische Möglichkeit einzuräumen dem jeweiligen Redner das „Wort“ zu erteilen.

Die Identität der Teilnehmer kann durch einen Zugangscode ausreichend sichergestellt werden; und die Geheimheit bei Wahlen durch beispielsweise ein separat verschicktes Passwort. Wichtig ist dabei allerdings, dass die Stimme nicht zurückverfolgt werden kann, sobald sie in den Pool

der anderen Stimmen eingegangen ist, also nicht nachgeprüft werden kann welches Mitglied wie gewählt hat, vergleichbar mit dem System der Briefwahl. Sichergestellt wäre dies in etwa durch die Verwendung von zwei Datenbanken. Das Mitglied würde sich mittels seines Passwortes in die erste Datenbank einwählen und dort zufällig einen Code zugewiesen bekommen, mit dem es in der zweiten Datenbank seine Stimme abgeben kann. Letztlich könnte so nur festgestellt werden, dass ein Mitglied gewählt hat, aber nicht mehr wie.

Letztlich steht bei elektronischen Verfahren stets der Vorwurf der Manipulierbarkeit von Ergebnissen im Raum. Dazu bleibt zu bemerken, dass die Partei nicht verpflichtet ist den sichersten Weg zu gehen, sondern nur einen ausreichend sicheren. Im Gegenteil, ein elektronisches Verfahren kann unter Umständen wegen der erleichterten Dokumentationsmöglichkeit sogar eine höhere Kontrolle und bessere Überprüfung bieten. Die damit einhergehende Transparenz ist zudem geeignet das Vertrauen in das Verfahren zu steigern. Welchen Gründen der Vorzug einzuräumen ist bleibt letztlich aber Ermessensfrage der Partei.

V. Fazit

Die in der allgemeinen zivilrechtlichen Literatur angestellten Überlegungen zur Möglichkeit der Online-Versammlung greifen auch unter Berücksichtigung der parteirechtlichen Besonderheiten. Den Parteien steht folglich der Weg offen, die sich bereits abzeichnende Entwicklung, neue Medien verstärkt einzubeziehen, weiter zu beschreiten. Die Frage der zulässigen Ausgestaltung bleibt allein eine technische und ist gewährleistet, solange die Parteien den Anforderungen der innerparteilichen Demokratie gerecht werden.

Vielleicht findet sich also bald neben dem Einwahlbutton zum Mitgliederbereich auf den Websites der Parteien auch eine Pforte zum virtuellen Parteitag. Das Parteienrecht zumindest ist gewappnet für diese Entwicklung.

Die Auswirkungen des Landtagswahlsystems von Baden-Württemberg auf die Wahlkampfaktivität ausgewählter Parteien

Jens Walther, M.A.¹

I. Einleitung

Das Landtagswahlssystem von Baden-Württemberg ist traditionsgemäß alle fünf Jahre Gegenstand erheblicher Kritik sowohl der Wähler als auch von Teilen der zur Wahl stehenden Kandidaten. Daher verwunderte es auch nicht, dass infolge der Landtagswahl von 2006 zahlreiche Einsprüche dem Wahlprüfungsausschuss des Landtags zugeleitet wurden. Ein Einspruch von acht Bewerbern der SPD sowie weiteren achtzehn Wahlberechtigten ging zudem in Form einer Wahlprüfungsbeschwerde beim Baden-Württembergischen Staatsgerichtshof ein. Die Beschwerdeführer beantragten, die Landtagswahl ganz oder teilweise für ungültig zu erklären², da nach ihrer Auffassung die Chancengleichheit der Bewerber aufgrund der stark divergierenden Wahlberechtigtenzahlen in den vier Regierungsbezirken bei der Wahl zum Landesparlament verletzt gewesen sei. Bewerber aus größeren Wahlkreisen³ hätten bei der Verteilung der Zweitmandate einen „erheblichen Vorteil“⁴ gegenüber den Bewerbern, die in kleinen Wahlkreisen kandidierten, genossen.

Da es in Baden-Württemberg keine Landeslisten der Parteien gibt, erfolgt die Zuteilung der

Zweitmandate auf die Parteien nach § 2 Absatz 3 Satz 2 Landeswahlgesetz (LWG) aufgrund der absoluten Stimmenzahl eines Bewerbers, also der auf ihn entfallenen Zahl an Wählerstimmen. Diese Stimmenzahl sei nach der Meinung der Beschwerdeführer wiederum von der jeweiligen Wahlkreisgröße abhängig. Zudem sei durch die unterschiedlichen Wahlberechtigtenzahlen der Erfolgswertgleichheit der Stimmen der Wählerinnen und Wähler nicht Rechnung getragen worden.

Diese beiden Komponenten des noch bestehenden Wahlsystems⁵ haben die letzte Landtagswahl sowie alle Landtagswahlen zuvor in Baden-Württemberg in erheblichem Maße bezüglich der Siegeschancen der Kandidaten auf ein Mandat bestimmt. Die Frage, die in diesem Beitrag untersucht werden soll, ist daher, inwiefern das bestehende Wahlssystem – also konkret die unterschiedlichen Wahlkreisgrößen und die Zuteilung der Zweitmandate nach der absoluten Stimmenzahl – Auswirkungen auf die Wahlkampfaktivität der Landtagskandidaten bei der Landtagswahl 2006 hatte. Die Untersuchung hat dabei ihren Ausgangspunkt in den theoretischen Vorüberlegungen von *Thomas Berg*.⁶ Berg stellt die These auf, dass das baden-württembergische Wahlssystem dazu beitragen könne, dass die Wahlkampfaktivität von Bewerbern in relativ kleinen Wahlkreisen gegenüber der Wahlkampfaktivität der anderen Bewerber geringer sei. Dies sei der Tatsache geschuldet, dass es für Kandidaten in kleinen Wahlkreisen, die zudem von einer anderen Partei dominiert werden, aufgrund der Ausgestaltung des Wahlsystems aussichtslos erscheine, überhaupt in den Landtag einzuziehen.⁷ Wenn

¹ Der Verfasser ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRuF. Der vorliegende Aufsatz stellt die Ergebnisse der Magisterarbeit zu demselben Thema dar.

² Vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs vom 14. Juni 2007 in dem Wahlprüfungsverfahren GR 1/06. S. 4.

³ Unter großen Wahlkreisen werden Wahlkreise verstanden, die eine höhere Wahlberechtigtenzahl als die durchschnittliche Wahlberechtigtenzahl in einem Regierungsbezirk aufweisen.

⁴ Urteil des Staatsgerichtshofs vom 14. Juni 2007 in dem Wahlprüfungsverfahren GR 1/06. S. 6.

⁵ Auf Antrag aller Landtagsfraktionen vom 24. Juli 2007 wurde eine Arbeitsgruppe von Abgeordneten eingesetzt, deren Ziel eine Reform des Wahlsystems hinsichtlich der unterschiedlichen Wahlkreisgrößen und der Zuteilung der Zweitmandate ist. Vgl. Drucksache 14/1550. Landtag von Baden-Württemberg. 14. Wahlperiode. 24. Juli 2007. S. 3.

⁶ Vgl. Berg, Thomas: Auswirkungen des baden-württembergischen Wahlsystems auf den Wahlkampf. In: Schmid, Josef/ Griesse, Honza (Hrsg.): Wahlkampf in Baden-Württemberg. Organisationsformen, Strategien und Ergebnisse der Landtagswahl vom 25. März 2001. Opladen 2002. S. 17-29.

⁷ Vgl. ebenda. S. 18.

jedoch die Möglichkeit nicht gegeben ist, in ein Parlament einzuziehen, welchen Sinn würde es dann für einen Kandidaten machen, einen intensiven Wahlkampf zu führen bzw. überhaupt zu kandidieren?

Es soll daher anhand empirischer Daten über das stattgefundene Wahlkampfgeschehen geprüft werden, inwiefern die Thesen von *Berg* der Realität entsprechen. Hierzu wurden die Bewerber von SPD, FDP/DVP und GRÜNEN über ihre Aktivitäten im Wahlkampf auf der Grundlage eines Fragebogens befragt. Vor dem Hintergrund, dass die CDU die dominierende Partei in Baden-Württemberg ist⁸ und es somit anhand der theoretischen Überlegungen bei den christdemokratischen Kandidaten eher unwahrscheinlich erscheint, dass sie von dem Wahlsystem negativ betroffen sein könnten, fiel die Wahl auf die benannten drei im Landtag vertretenen Parteien. Daher wurden, bei einer Aufteilung des Wahlgebiets in 70 Wahlkreise, die Fragebögen an insgesamt 210 Kandidaten gesendet.

Das politikwissenschaftliche Erkenntnisinteresse dieser Untersuchung liegt darin begründet, dass mit dieser Arbeit eine Studie vorliegt, die neben den eingangs dargestellten Effekten eines Wahlsystems auf die Mandatsvergabe auch die vermuteten Auswirkungen auf die Wahlkampfaktivität von ausgesuchten Parteien analysiert. Sollte die Wahlkampfaktivität durch die Ausgestaltung eines Wahlsystems negativ beeinflusst werden, so würde dadurch auch die stabilisierende Funktion eines Wahlkampfs für eine parlamentarische Demokratie eingeschränkt werden. Denn ein Wahlkampf ist in erster Linie ein Kommunikationsgeschehen der politischen Akteure mit den Wählerinnen und Wählern und als solches eben auch ein „konstitutives Ritual repräsentativer Demokratien“⁹. Darüber hinaus ist gerade der

politische Wettbewerb, dessen Hochphase in die Zeit des Wahlkampfs fällt, zwischen den Parteien und den von ihnen nominierten Kandidaten essentiell für die Existenz einer Demokratie.¹⁰

II. Das Landtagswahlssystem von Baden-Württemberg

Bevor wir uns dem theoretischen Konstrukt „Wahlkampfaktivität“ nähern, ist es sinnvoll zu klären, was unter dem Begriff des Wahlsystems zu verstehen ist. Um den Begriff des Wahlsystems zu definieren, ist es erforderlich, ihn vom Begriff des Wahlrechts abzugrenzen, da beide Begriffe in der Literatur und in der Praxis oftmals synonym verwendet werden. Das Wahlrecht eines Landes kann sowohl weit als auch eng definiert werden. Fasst man den Begriff weit, so fallen darunter „alle rechtlich in Verfassung, Wahlgesetzen und Wahlordnungen fixierten Normen, welche die Wahlen von Körperschaften oder von Amtsträgern regeln“¹¹. Definiert man das Wahlrecht eher eng, so bezieht sich der Begriff auf das aktive und passive Wahlrecht also das Recht zu wählen und das Recht gewählt zu werden.

Im Gegensatz zu dem Begriff des Wahlrechts versteht man unter dem Begriff des Wahlsystems konkret das Verfahren, nach dem die wahlberechtigte Bevölkerung ihre Kandidaten- und/oder Parteipräferenz in Stimmen ausdrückt und diese dann in Mandate übertragen werden.¹² In Artikel 28 Absatz 1 BaWüVerf heißt es daher bezüglich der Ausgestaltung des Landtagswahlsystems, dass die Landtagsabgeordneten nach einem Verfahren gewählt werden, „das die Persönlichkeitswahl mit den Grundätzen der Verhältniswahl verbindet“. Die konkrete und diesen Vorgaben entsprechende Ausgestaltung des Wahlsystems ist hingegen im LWG festgelegt. Nach § 5 Absatz 1 LWG besteht das Wahlgebiet für die baden-württembergischen Landtagswahlen aus

⁸ Vgl. Eith, Ulrich: Regierungsperioden und politische Dominanz in Baden-Württemberg: Die CDU als >>Landespartei<<. In: Hirscher, Gerhard/ Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.): Aufstieg und Fall von Regierungen. Machterwerb und Machterosionen in westlichen Demokratien. München 2001. S. 259.

⁹ Dörner, Andreas/ Vogt, Ludgera: Der Wahlkampf als Ritual. Zur Inszenierung der Demokratie in der Multi-optionengesellschaft. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Band 15-16 (2002). S. 15.

¹⁰ Musil, Andreas: Wettbewerb in der staatlichen Verwaltung. Tübingen 2005. S. 385 ff.

¹¹ Nohlen, Dieter/ Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. 4. aktualisierte und erweiterte Auflage. München 2007. S. 623.

¹² Vgl. ebenda. S. 626.

70 Wahlkreisen, die wiederum in vier Regierungsbezirke (Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen) aufgeteilt sind. Maßstab für die zulässige Größe der Wahlkreise ist die Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs von Baden-Württemberg. So hat der Staatsgerichtshof in seinem eingangs erwähnten Urteil vom 14. Juni 2007 eine Abweichung von der Durchschnittsgröße der Wahlkreise von plus/minus 25 von Hundert als zulässig erklärt¹³, wobei der Bezugspunkt für die Abweichung von einem Durchschnittswert das gesamte Land und nicht der betreffende Regierungsbezirk ist.¹⁴

Das Landesparlament setzt sich seinerseits nach § 1 Absatz 1 LWG aus mindestens 120 Abgeordneten zusammen. Da nach § 1 Absatz 3 LWG jeder Wähler nur eine Stimme hat, werden zunächst nach der in § 2 Absatz 3 LWG festgeschriebenen relativen Mehrheitswahl die Direktmandate in den 70 Wahlkreisen vergeben. Die Möglichkeit auf einer Parteiliste zu kandidieren, gibt es somit nicht.¹⁵ Da die Stimmenverrechnung in Baden-Württemberg jedoch in einem mehrstufigen Verfahren verläuft, werden nach § 2 Absatz 1 LWG die 120 Mandate in einem zweiten entsprechend dem Verhältnis der von den Kandidaten der jeweiligen Parteien insgesamt im Land erreichten Stimmenzahl „nach der parteiübergreifend absteigenden Reihenfolge der Höchstzahlen“ auf die Parteien verteilt. Diese Zweitausteilung beruht somit auf dem Prinzip der Verhältniswahl nach dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren als Verrechnungsverfahren. Die so berechnete Anzahl, die einer Partei, sofern sie die Fünf-Prozent-Hürde überspringen konnte, insgesamt an Mandaten zusteht, wird dann in einem zweiten Schritt auf die vier Regierungsbezirke verteilt. Auch diese Verrechnung beruht auf dem d'Hondtschen Höchstzahlverfahren, so dass auch auf Regierungsebene die dort erreichte Gesamtzahl der Stimmen einer

Partei die ihr zustehende Mandatszahl bestimmt. Von der so ermittelten Mandatszahl, die eine Partei in einem Regierungsbezirk zu vergeben hat, werden daraufhin die gewonnenen Direktmandate abgezogen.¹⁶ Stehen einer Partei dann noch weitere Sitze zu, so werden diese auf die Bewerber in der Reihenfolge ihrer in den Wahlkreisen erreichten Stimmenzahlen verteilt. Es entsteht folglich durch die Zweitausteilung eine „De-Facto-Liste“¹⁷ der Bewerber einer Partei.

Die Reihenfolge auf der „De-Facto-Liste“ einer Partei wird jedoch nicht durch den von den Bewerbern erreichten Stimmenanteil im jeweiligen Wahlkreis sondern durch die absolute Stimmenzahl bestimmt. Somit konkurrieren die Kandidaten einer Partei, die den Einzug in das Landesparlament nicht per Direktmandat schaffen, gegeneinander und nicht in erster Linie mit den Kandidaten der anderen Parteien.¹⁸ Bewerber, die in großen Wahlkreisen antreten, haben daher hinsichtlich der Zweitausteilung „eine erheblich bessere Ausgangsposition“¹⁹. Somit wird die Wahlkreisgröße zum entscheidenden Faktor für die Chancen auf ein Mandat.

Um die Chancen eines Kandidaten jedoch vollständig zu bewerten, darf nicht der Fehlschluss begangen werden, die Größe eines Wahlkreises, die sich ja auf die Anzahl der Wahlberechtigten bezieht, mit der tatsächlichen Wahlbeteiligungsgleichzusetzen. Da die Wahlbeteiligung in den Wahlkreisen unterschiedlich stark ist, besteht die Möglichkeit, dass aus einem de iure kleinen Wahlkreis ein de facto großer Wahlkreis werden kann.²⁰ Ebenso muss bei der Evaluierung

¹³ Vgl. Urteil des Staatsgerichtshofs vom 14. Juni 2007 in dem Wahlprüfungsverfahren GR 1/06. S. 22 f.

¹⁴ Vgl. ebenda. S. 26.

¹⁵ Bezüglich der Diskussion um eine Einführung von Landeslisten in das LWG siehe Feuchte, Paul: Verfassungsgeschichte von Baden-Württemberg. Stuttgart 1983. S. 341.

¹⁶ Auf eine Darstellung der Möglichkeit, Überhang- und Ausgleichsmandate gemäß § 2 Absatz 4 LWG zu erreichen, wird aufgrund der Fragestellung dieses Aufsatzes verzichtet.

¹⁷ Berg, Thomas: a.a.O. S. 22.

¹⁸ Vgl. Müller, Markus M.: Das Landtagswahlrecht von Baden-Württemberg. Oder: die Ohnmacht der Parteiendemokratie? In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. Jahrgang 35. Heft 2 (2004). S. 290.

¹⁹ Holl, Stefan: Landtagsabgeordnete in Baden-Württemberg. Sozialprofil, Rekrutierung, Selbstbild. Kehl am Rhein 1989. S. 49.

²⁰ Von Prittwitz sieht gerade in der Bedeutung der Wahlbeteiligung einen positiven Effekt dieses Wahlsystems. „Da die Chance der Wahlbezirke, im Parlament mit

der Chancen eines Kandidaten die lokale Wettbewerbssituation bedacht werden. *Trefs* gibt daher zu überlegen, ob man Ute Vogt, der Spitzenkandidatin der SPD bei der Landtagswahl 2001, unterstellen könnte, dass sie 2001 „trotz aller Ambitionen nie mit einem Wahlsieg gerechnet hat“²¹. *Trefs* stellt diese Überlegung an, da Ute Vogt im Wahlkreis Pforzheim angetreten war, der im Vergleich zu den anderen Wahlkreisen relativ bevölkerungsarm ist und von der CDU seit je her dominiert wird. Infolgedessen war es für sie aussichtslos, ein Mandat – weder direkt noch über die Zweitausteilung – zu erringen.

III. Die ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs

In den Spekulationen von *Trefs* aber auch in den Überlegungen von *Berg* kommt die zentrale Grundannahme über das Verhalten von Kandidaten zum Vorschein. Beide gehen in ihren Überlegungen von einem bestimmten Menschenbild aus. *Berg* nimmt an, dass Politiker daran interessiert sind, aufgrund ihrer Handlungen ihren Nutzen zu vermehren, und daher nicht ihre finanziellen und zeitlichen Ressourcen unüberlegt verschwenden werden. Das Akteursmodell, das *Berg* daher als Grundlage seiner These heranzieht, ist das des „Homo Oeconomicus“. Dieses ökonomische Menschenbild basiert auf der zentralen Annahme, dass sich die Individuen eigennützig verhalten. Diese Annahme ist per se wertneutral, da durch sie die Handlungen der Individuen nicht per definitionem moralisch negativ oder moralisch positiv bestimmt werden. Nach *Kirchgässner* ist es daher „für das durchschnittli-

che menschliche Verhalten in vielen Situationen typisch und insofern auch realistisch“²².

Das nach diesem Akteursmodell handelnde Individuum wählt also in einer konkreten Situation diejenige Handlung aus, durch die es seinen Nutzen maximieren kann. Der Akteur bringt dabei die jeweiligen Handlungsalternativen in eine Rangfolge entsprechend der durch sie erreichbaren Höhe des Nutzens. Zudem ist der Akteur als ökonomischer Mensch so konzipiert, dass er in der Lage ist, Kosten-Nutzen-Kalkulationen anzustellen. Er ist also imstande, jedem Gut und jeder Handlungsalternative einen subjektiven Wert zuzuordnen. Bei der Bewertung der Handlungsalternativen berücksichtigt der Akteur zudem die konkreten Restriktionen, die mit einer bestimmten Handlungswahl verbunden sind. Um einer Handlungsalternative einen Wert zuordnen zu können, benötigt das handelnde Individuum Informationen über die konkrete Situation. Er muss de facto ein Modell der Situation entwerfen, welches Annahmen darüber enthält, welche Ziele realisierbar sind und für welche Handlungsalternative er sich diesbezüglich entscheidet.²³ Er wählt daraufhin die Handlung aus, „die die intensivste und kostengünstigste Bedürfnisbefriedigung im Vergleich mit anderen Handlungsalternativen verspricht“²⁴.

Die handlungsleitende Maxime für einen rationalen politischen Akteur, der eine Chance hat, in das Parlament einzuziehen, ist somit die der Stimmenmaximierung. Sie wird von der Forschung häufig als Ausgangspunkt für empirische Studien gewählt, und sie „dürfte damit“, so *Schoen*, „in vielen Fällen von der Realität nicht sehr weit entfernt sein“²⁵. Dabei ist die Motivati-

Abgeordneten vertreten zu sein, mit steigender Wahlbeteiligung wächst, wird die Wahlbeteiligung, die früher nur als situative Rahmenbedingung wahrgenommen wurde, nun zu einem integralen Wettbewerbselement.“ Von Prittwitz, Volker: Vollständig personalisierte Verhältniswahl. Reformüberlegungen auf der Grundlage eines Leistungsvergleichs der Wahlsysteme Deutschlands und Finnlands. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. Band 52 (2003). S. 20.

²¹ Christ, Sebastian: Das Kreuz mit dem Kreuz. SPIEGEL ONLINE vom 13. Januar 2006. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,394914,00.html> (zugegriffen am: 1. Mai 2008).

²² Vgl. Kirchgässner, Gebhard: *Homo oeconomicus*. Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendung in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. Tübingen 1991. S. 12.

²³ Vgl. Schneider, Wolfgang Ludwig: *Grundlagen der Soziologischen Theorie*. Band 2. Wiesbaden 2002. S. 129.

²⁴ Braun, Dietmar: *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft*. Eine kritische Einführung. Opladen 1999. S. 39.

²⁵ Schoen, Harald: *Wahlkampfforschung*. In: Falter, Jürgen W./ Schoen, Harald (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*. Wiesbaden 2005. S. 505.

on für ein solches Verhalten – zum Beispiel der finanzielle Anreiz oder das Interesse am Gemeinwohl – irrelevant, da sie „sich in der Maxime wie in einem Strahlenbündel“²⁶ sammeln.

Angewandt auf die Wahlkampfsituation in Baden-Württemberg ist davon auszugehen, dass ein Kandidat versuchen wird, seine Stimmenzahl zu maximieren, um in den Landtag entweder über ein Direktmandat oder über die „De-Facto-Liste“ einzuziehen. Um dies zu erreichen, wird er bestrebt sein, einen effektiven Wahlkampf zu führen.²⁷ Da die Wahlkampfaktivität eines rational handelnden Kandidaten in dieser Untersuchung jedoch als Reaktion auf spezifische wahlsystemische Restriktionen verstanden wird, stellt sich die Frage, welche Prognosen sich anhand des Modells für die Wahlkampfaktivitäten der Landtagskandidaten in Baden-Württemberg aufstellen lassen, die in einem relativ kleinen und von einer anderen Partei dominierten Wahlkreis antreten.

Zunächst ist es sinnvoll, die sich automatisch aufdrängende Frage zu beantworten, warum in diesen Wahlkreisen überhaupt Politiker kandidieren. Um in diesem Fall die Logik des einzelnen Akteurs zu verstehen, muss die Logik der Partei als Kollektiv von politischen Akteuren herangezogen werden. Aufgrund der Ausgestaltung des Wahlsystems hat aus der Logik der Partei jede Stimme eines Wahlberechtigten einen Nutzen. Daher ist es aus der Perspektive der Partei rational, um jede Wählerstimme zu kämpfen. Da nur jeder Wähler eine Stimme hat und er somit nicht mit einer Stimme für einen Wahlkreis-kandidaten und mit einer Zweitstimme für eine Partei votieren kann, würden im Falle einer

Nicht-Kandidatur in einem Wahlkreis alle potentiellen Wählerstimmen verloren gegeben. Gerade für die Gesamtstimmenzahl der Partei und somit für alle Kandidaten in nicht-aussichtslosen Wahlkreisen sind diese Stimmen jedoch entscheidend.

Da eine Partei immer eine Gruppe von politischen Akteuren ist, können durch diese Gruppe einzelne Mitglieder positiv sowie negativ sanktioniert werden. Aufgrund dessen kann erwartet werden, dass durch positive Sanktionen, wie etwa das in Aussichtstellen eines gut dotierten Postens im Parteiapparat oder höherer Parteiämter, Parteimitglieder dazu gewonnen werden können, in einem aussichtslosen Wahlkreis zu kandidieren. Diesbezüglich stellt *Black* fest: „Some candidates undoubtedly do run for office, not because they expect to win but because it will benefit them in other ways.“²⁸ Gleichzeitig kann erwartet werden, dass ein solcher Bewerber auch bis zu einem bestimmten Grad Wahlkampf betreiben wird, da jeder Partei sowohl positive wie negative Sanktionsmittel zur Verfügung stehen. Daher kommt *Dreitzel* zu dem Schluss, dass die Angst des Berufspolitikers vor den Sanktionen seiner Bezugsgruppen wie der eigenen Partei oder den Wählern „jenes zähe Festhalten an Verhaltensklischees, das wir allenthalben in der Politik beobachten“²⁹ fördert.

Trotz der divergierenden Interessen von Partei beziehungsweise der Mehrzahl der Kandidaten sowie ihren Unterstützern einerseits und den Kandidaten in aussichtslosen Wahlkreisen andererseits, werden diese Kandidaten ihren Wahlkampf also nicht vollkommen einstellen können. Ein solches von dem erwarteten Verhalten abweichendes Handeln würde ansonsten sanktioniert werden. Daher kann die These aufgestellt werden, dass Kandidaten in aussichtslosen Wahlkreisen zwar Wahlkampf führen werden,

²⁶ Herder-Dorneich, Philipp/ Groser, Manfred: Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs. Göttingen 1977. S. 91.

²⁷ Diesbezüglich wird die Annahme getroffen, dass es eine Wirkung der Wahlkampfaktivitäten auf das Wahlverhalten der Wählerinnen und Wähler gibt beziehungsweise dass die Kandidaten von einem solchen Kausalzusammenhang ausgehen. Vgl. hierzu Katz, Daniel/ Eldersveld, Samuel J.: The Impact of Local Party Activity upon the Electorate. In: The Public Opinion Quarterly. Volume 25 (1961). S. 1-24./ Auch Schoen trifft die Schlussfolgerung, dass Politiker, die Kampagnen führen von der Wirksamkeit ihrer Bemühungen ausgehen. Vgl. Schoen, Harald: a.a.O. S. 521.

²⁸ Black, Gordon S.: A Theory of Political Ambition: Career Choices and the Role of Structural Incentives. In: The American Political Science Review. Volume 66. Number 1 (1972). S. 149.

²⁹ Dreitzel, Hans Peter: Rationales Handeln und politische Orientierung. Zur Soziologie des politischen Verhaltens in der wissenschaftlichen Zivilisation. In: Soziale Welt. Jahrgang 16. Heft 1 (1965). S. 4.

aber in weitaus geringerem Maße als ihre Mitbewerber. Dies liegt zum einen in der Unerreichbarkeit des Ziels begründet, ein Mandat erlangen zu können, und zum anderen darin, dass eine Erhöhung der Gesamtstimmenzahl der Partei eben auch nicht primär im Interesse des Kandidaten liegt. Diese These anhand von Daten über die Sozialstruktur der Wahlkreise und über die Wahlkampfaktivität der Kandidaten zu überprüfen, wird daher die Aufgabe in den nächsten Kapiteln sein.

IV. Operationalisierung des theoretischen Konstrukts „Wahlkampfaktivität“

Da es das Ziel dieser Untersuchung ist, die Auswirkungen des Wahlsystems auf die Wahlkampfaktivität ausgewählter Parteien zu untersuchen, muss zunächst die Frage beantwortet werden, wie die Wahlkampfaktivität zu definieren ist und wie sie empirisch erfasst werden kann. Bei der Wahlkampfaktivität eines Kandidaten handelt es sich um ein theoretisches Konstrukt. Als solches ist die Wahlkampfaktivität vom wissenschaftlichen Beobachter nicht direkt feststellbar³⁰, da es sich bei theoretischen Konstrukten um latente Variablen handelt, die somit keinen direkten empirischen Bezug aufweisen. Dies bedeutet, dass dieser latente Begriff mittels manifesten und somit beobachtbarer Variablen erfasst werden muss.

Bevor ein solcher Begriff daher gemessen werden kann, bedarf es der Klärung, was darunter verstanden wird und welche Dimension oder Dimensionen der Begriff umfasst.³¹ Engel und Troitzsch sind diesbezüglich der Ansicht, dass der Begriff „Wahlkampfaktivität“ kaum eindimensional definiert werden kann. Aufgrund dessen ist es zunächst sinnvoll, die erwarteten Wahlkampfaktivitäten bezüglich ihres Initiators zu differenzieren.³² Da in dieser Arbeit sich die Analyse nur auf die Wahlkampfaktivitäten der

Landtagskandidaten bezieht, wird nur diese konkrete Wahlkampfaktivität hinsichtlich ihrer Dimensionen bestimmt werden. Deshalb wird in dieser Arbeit unter dem Begriff „Wahlkampfaktivität“ eines Kandidaten der Einsatz seiner finanziellen und temporalen Ressourcen in der Zeit des Wahlkampfs verstanden. Somit wird in dieser Untersuchung das theoretische Konstrukt „Wahlkampfaktivität“ in drei Dimensionen dargestellt: der „Geld-Dimension“, der „Zeit-Dimension“ und der „Engagement-Dimension“.

Die Operationalisierung erfolgt zunächst über die Angabe geeigneter Indikatoren. Dabei wird sich in dieser Arbeit des Instruments der schriftlichen Befragung bedient. Somit ist zu Beginn die Frage zu beantworten, durch welche Formulierungen sich das theoretische Konstrukt beziehungsweise dessen drei Dimensionen am besten und daher soweit wie möglich der Realität entsprechend abbilden lassen. Bezüglich der ersten Dimension, der „Geld-Dimension“, ist zu bedenken, dass das Wahlkampfbudget je nach Bewerber auf ein bis drei Quellen beruht. Der Wahlkampf eines Landtagskandidaten kann aus eigenen Mitteln, aus Mitteln der Partei und aus Spenden finanziert werden. Gegen eine differenzierte Erhebung bezüglich des Wahlkampfbudgets sprachen jedoch vor allem zwei Aspekte. Zum einen ist bei der Trennung von Parteimiteln und privaten Mitteln die Bildung von Rücklagen problematisch. Rücklagen sparen die jeweiligen Amtsinhaber für ihren Wahlkampf an. Diese stehen jedoch bei ihrem Ausscheiden ihren Nachfolgern zur Verfügung und fließen dann in deren Wahlkampfbudget ein. Zum anderen stehen die „freiwilligen“ Abgaben der Abgeordneten, die einen Teil ihrer Diäten an die Parteilasse abführen, einer genauen Unterscheidung zwischen privaten und Parteimiteln entgegen. Die Abgeordnete *Theresia Bauer* gab deshalb in der Umfrage an: „Meine Spenden an die Partei sind so hoch, dass ich letztlich die gesamten Wahlkampfkosten selbst zahle.“³³

³⁰ Vgl. Falter, Jürgen W.: Zur Validierung theoretischer Konstrukte – Wissenschaftstheoretische Aspekte des Validierungskonzepts. In: Zeitschrift für Soziologie. Jahrgang 6. Heft 4 (1977). S. 373.

³¹ Vgl. Gehring, Uwe W./ Weins, Cornelia: Grundkurs Statistik für Politologen. 3. überarbeitete Auflage. Wiesbaden 2002. S. 32 f.

³² Vgl. Engel, Andreas/ Troitzsch, Klaus G.: Wahlkampf in vier Wahlkreisen. Zur Analyse des Bundestagswahlkampfs 1980 auf lokaler Ebene. Koblenz 1983. S. 52.

³³ Bauer, Theresia: Fragebogen zur Landtagswahl in Baden-Württemberg 2006.

Daher wurde als Grundlage zur Erfassung der finanziellen Dimension des theoretischen Konstrukts „Wahlkampfaktivität“ das gesamte Wahlkampfbudget erfasst. Diesbezüglich kann der Einwand geäußert werden, dass durch dieses Vorgehen die unterschiedlichen Finanzstärken der Parteien die Ergebnisse inhaltlich verzerren würden. Parteien mit mehr Mitgliedern haben aufgrund der Beiträge größere finanzielle Ressourcen als an Mitgliederzahlen kleinere Parteien, zumal sich die Finanzmittel der Parteien ihrerseits wiederum aus „Individual- und Unternehmensspenden, Mitgliedsbeiträgen oder Transferleistungen innerhalb der Partei“³⁴ zusammensetzen.

Das Wahlkampfbudget der Kandidaten bewegt sich daher je nach Partei in einem Bereich von 800 € bis 50.000 €. Um diesem Kritikpunkt zu entsprechen, wurden die erhobenen Werte infolge der Datenauswertung für die einzelnen Parteien separat z-standardisiert. Dazu wurde von dem empirischen Wert eines Kandidaten – beispielsweise der sozialdemokratischen Partei – das arithmetische Mittel aus dem Wahlkampfbudget aller SPD-Kandidaten subtrahiert. Dieser Wert wurde dann durch die Standardabweichung der SPD dividiert. Aufgrund dieser Transformation der Daten in standardisierte z-Werte wurden die generellen Niveauunterschiede zwischen den Parteien ausgeglichen.³⁵

Bezüglich der zeitlichen Dimension wurde versucht, alle potentiellen Aktivitäten eines Wahlkampfes zu erfassen.³⁶ Es wurden den Kandidaten daher eine Reihe von Wahlkampfaktivitäten –

dieser Begriff ist nicht zu verwechseln mit dem theoretischen Konstrukt – vorgegeben und die Frage gestellt, wie viel Zeit sie in die konkreten Aktivitäten investiert hatten. Dabei gab es sechs Antwortkategorien, welche in Abständen von fünf Stunden aufgeteilt waren, die von „gar keine“ bis „20 Stunden und mehr“ reichten. Die Antwortkategorien wurden vor der Datenauswertung aufgrund der anschließenden empirischen Analyse ordinal skaliert, indem den Antwortoptionen die Werte von null bis fünf zugeordnet wurden. Aufgrund der Tatsache, dass es sehr schwierig gewesen wäre, es wissenschaftlich zu rechtfertigen, die einzelnen Wahlkampfaktivitäten unterschiedlich stark zu gewichten, wurde in der Untersuchung auf eine solche Wertung verzichtet.

Bezüglich der dritten Dimension des theoretischen Konstrukts, der Dimension des Engagements eines Kandidaten im Wahlkampf, ist festzustellen, dass es sich hierbei um eine Variable handelt, deren Bedeutungsinhalt sich nicht ohne weitere Definitionen erschließt. Daher muss zunächst bestimmt werden, was unter dem Begriff „Engagement“ zu verstehen ist. Unter dem Engagement eines Kandidaten soll der zusätzliche Aufwand begriffen werden, mit dem ein Bewerber für seine Person als Wahlkreiskandidat wirbt. Also inwiefern beispielsweise ein Kandidat eigene kreative Ideen in seine Wahlkampagne einbringt, um für sich zu werben. Das Engagement eines Kandidaten wird in dieser Studie deshalb daran gemessen, ob ein Kandidat Wahlkampfmaterial unabhängig von seiner Partei produziert hat. Diese Eingrenzung beruht auf der Tatsache, dass in deutschen Wahlkämpfen die jeweiligen Parteiorganisation „Flugblätter, Plakate und andere Wahlkampfmittel (...) produziert und den Wahlkreiskandidaten entweder unentgeltlich oder gegen einen Unkostenbeitrag zur Verfügung gestellt werden“³⁷. Problematisch ist an diesem Indikator, dass es nicht möglich ist, die jeweiligen Wahlkampfmittel exakt nach der Höhe ihrer finanziellen und zeitlichen Kos-

³⁴ Oldopp, Birgit: Auf dem Weg ins Parlament. Auswahl und Wahlkampffinanzierung der Kandidaten in Deutschland, Kanada und den USA. Hamburg 2000. S. 267.

³⁵ Vgl. Benninghaus, Hans: Deskriptive Statistik. Eine Einführung für Sozialwissenschaftler. 11. Auflage. Wiesbaden 2007. S. 62 ff.

³⁶ Dazu wurde sich bezüglich der Formulierung an der Kandidatenumfrage zur Bundestagswahl 2005 orientiert, die vom Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung durchgeführt wurde. Vgl. Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung: Kandidatenumfrage zur Bundestagswahl 2005. <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/gcs/wk.pdf>. (zugegriffen am: 1. Mai 2008).

³⁷ Zittel, Thomas/ Gschwend, Thomas: Individualisierte Wahlkämpfe im Wahlkreis. Eine Analyse am Beispiel der Bundestagswahlkampfes von 2005. In: Politische Vierteljahresschrift. 48. Jahrgang. Heft 2 (2007). S. 304.

ten zu differenzieren. Daher konnte auch keine diesbezügliche Gewichtung erfolgen. Zugleich wurden die Kandidaten unter Rücksichtnahme auf die Rücklaufquote der Fragebögen nicht nach der Auflagenstärke der Werbemittel gefragt, so dass auch in dieser Hinsicht keine Gewichtung vorgenommen werden konnte. Zu erwarten bleibt jedoch, dass ein Kandidat ohne wirkliche Siegeschancen sich nicht zusätzlich in seiner Wahlkampagne engagieren wird.

Um die konkrete Zielsetzung eines Kandidaten zu erfassen, wurden den Kandidaten drei Antwortkategorien vorgegeben. Von Interesse waren vor allem diejenigen Kandidaten, welche als Hauptziel ihres Wahlkampfs angaben, allein die Gesamtstimmenzahl ihrer Partei erhöhen zu wollen. Diese Kandidaten gaben folglich an, dass sie, da davon ausgegangen wird, dass sie rational handeln, keine Möglichkeit hatten, ein Mandat zu erreichen. Bei diesen Kandidaten konnte auf-

grund der zuvor dargestellten theoretischen Überlegungen angenommen werden, dass bei ihnen eine geringere Wahlkampfaktivität als bei den anderen Kandidaten zu messen wäre. Um diese Variable in die statistische Analyse mit aufzunehmen wurde die zweite Antwortoption mit dem Wert 0 codiert und die erste sowie die dritte Antwortopti-

Wie viele Stunden in der Woche haben Sie persönlich im letzten Monat des Wahlkampfs für folgende Wahlkampfaktivitäten aufgewandt?						
(Bitte in jeder Zeile ein Kreuz machen!)						
	Gar keine	Bis 5 Std.	5-10 Std.	10-15 Std.	15-20 Std.	20 Std. u. mehr
Straßenwahlkampf, Hausbesuche	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Treffen mit Betrieben und Unternehmen im Wahlkreis	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Besuch regionaler Wirtschafts-, Kultur- und Sportveranstaltungen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Treffen mit Verbänden und Vereinen im Wahlkreis	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Organisieren größerer Wahlkampfveranstaltungen im Wahlkreis	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Interviews für lokale(s) und regionale(s) Zeitungen, Radio oder Fernsehen	☐	☐	☐	☐	☐	☐
Andere Wahlkampfaktivitäten	☐	☐	☐	☐	☐	☐

Neben den drei abhängigen Variablen, die das theoretische Konstrukt abbilden sollten, wurde auch eine unabhängige Variable erhoben. Entscheidend für das Engagement eines Kandidaten sowie den Einsatz seiner finanziellen und temporalen Ressourcen im Wahlkampf ist nach den dieser Arbeit zu Grunde liegenden Annahmen, die Wahrscheinlichkeit in den Landtag einziehen zu können oder eben nicht. Dies beeinflusst, da davon ausgegangen wird, dass die Kandidaten rational handeln, auch die subjektive Zielsetzung der Kandidaten hinsichtlich ihres Wahlkampfs. Eine Variable, die das Hauptziel des Wahlkampfs eines Kandidaten messen würde, würde es somit ermöglichen, den Effekt der subjektiven Zielsetzung auf die Wahlkampfaktivität zu kontrollieren.

on mit dem Wert 1 codiert.

Was war das Hauptziel Ihres Wahlkampfs?

- ☐ Mein Hauptziel war der Einzug in den Landtag.
- ☐ Mein Hauptziel war es, die Gesamtstimmenzahl meiner Partei zu erhöhen.
- ☐ Mein Hauptziel war es neben meinem Einzug in den Landtag, die Gesamtstimmenzahl meiner Partei zu erhöhen.

Die Erhebung der Daten erfolgte, wie bereits dargestellt, im Rahmen einer postalischen Befragung. So wurden im Zuge einer Vollerhebung sämtliche Kandidatinnen und Kandidaten von SPD, FDP/DVP und GRÜNEN, die für die Landtagswahl in Baden-Württemberg am 26. März 2006 zur Wahl standen, angeschrieben und gebeten, den diesbezüglich konzipierten Fragebogen auszufüllen. Sämtliche Fragebögen wur-

den in einer Welle am 20. August 2007 an die Kandidaten versandt. Die Kandidaten wurden gebeten, die Fragebögen bis zum 22. September 2007 – also nach spätestens fünf Wochen – in dem dafür beigelegten frankierten Rückumschlag zurückzuschicken.

Der Rücklauf der Umfrage war mit 136 Fragebögen, also mit einem Anteil von knapp 65 Prozent der Befragten, zufriedenstellend. Von den 136 beantworteten Fragebögen stammten 43 von den Bewerbern der SPD, ebenfalls 43 von den Bewerbern der FDP/DVP und 50 von den Bewerbern der GRÜNEN. An der Befragung nahmen die Kandidaten aus fast allen 70 Wahlkreisen teil. Nur die Kandidaten aus sechs Wahlkreisen beteiligten sich nicht an der Umfrage.

V. Die Kontrollvariablen

Die empirische Untersuchung des erwarteten Zusammenhangs zwischen der Größe des Wahlkreises und der Wettbewerbssituation im Wahlkreis auf der einen Seite und der Wahlkampfaktivität in ihren drei Dimensionen auf der anderen Seite erfolgte anhand mehrerer multipler linearer Regressionsanalysen. Mit Hilfe der Regressionsanalyse kann die Ausprägung eines Merkmals (Wirkung) auf die Ausprägung eines oder mehrerer anderer Merkmale (Ursache) zurückgeführt werden. Um empirisch belastbare Aussagen über den erwarteten Zusammenhang treffen zu können, muss jedoch im Zuge der Regressionsanalyse kontrolliert werden, ob die erwartete Wirkung der unabhängigen Variablen tatsächlich auf die abhängige Variable zurückgeführt werden kann. Infolgedessen ist es geboten, den Einfluss anderer unabhängiger Variablen auf die abhängige Variable „Wahlkampfaktivität“ zu überprüfen. Daher ist es zuerst einmal erforderlich, Überlegungen anzustellen, welche Faktoren, sofern sie nicht berücksichtigt würden, das Ergebnis verfälschen könnten. Dies setzt voraus, dass Hypothesen bezüglich des Einflusses dritter Variablen vorhanden sind oder entwickelt werden müssen und entsprechende Daten zur Verfügung stehen oder erhoben werden müssen. Hierbei ist immer im Blick zu behalten, dass diese Variablen nicht allein aus der Perspektive des Wahlforschers be-

trachtet werden dürfen, sondern eben auch aus der Perspektive des Kandidaten.

In der Untersuchung wurden deshalb in die empirische Analyse weitere unabhängige Variablen mit aufgenommen, die sich zum einen auf das Verhalten der Wähler und zum anderen auf die Sozialstruktur des jeweiligen Wahlkreises beziehen. Somit wurden neben der Wahlkreisgröße, den Chancen der Partei und dem Hauptziel der Kandidaten auch die Wahlbeteiligung, der Katholikenanteil und die ländliche Struktur des Wahlkreises – gemessen an der Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe und der Bevölkerungsdichte – kontrolliert.

VI. Die Ergebnisse der Untersuchung

Das Verfahren der multiplen linearen Regressionsanalyse kommt dann zum Einsatz, wenn der Effekt einer unabhängigen Variablen auf eine abhängige Variable unter Kontrolle potentieller Einflussvariablen gemessen werden soll. Grund hierfür ist die Gefahr, dass bei einer Vernachlässigung der anderen erklärenden Variablen im allgemeinen die Parameter der übrigen Variablen verzerrt werden. Hierbei ist zu beachten, dass die Stärke des Determinationskoeffizienten (R^2) abhängig von der Anzahl der unabhängigen Variablen ist. Mit zunehmender Zahl an unabhängigen Variablen erhöht sich der Wert des Determinationskoeffizienten automatisch. Daher wurde zur Beurteilung des jeweiligen multiplen Regressionsmodells der korrigierte Determinationskoeffizient (*Korr. R^2*) errechnet.

Bei einer multiplen Regression ist es zudem geboten, die Regressionskoeffizienten (b) zu standardisieren. Dies ermöglicht es, die Werte der einzelnen unabhängigen Variablen losgelöst von den bei der Messung der Variablen gewählten Einheiten miteinander vergleichen zu können. Die standardisierten Regressionskoeffizienten (angegeben als *BETA*-Werte) können in einem Wertebereich zwischen - 1 und + 1 liegen. Multiple Regressionen erlauben es also, Aussagen zu treffen, wie gut eine Kombination aus mehreren unabhängigen Variablen eine abhängige Variable vorhersagt. Die standardisierten Regressionskoeffizienten geben dabei den relativen Einfluss

einer Variablen unter statistischer Kontrolle aller übrigen Variablen des Modells wieder, während der standardisierte Determinationskoeffizient die Güte der Regressionsschätzung angibt. Ange wandt auf die dieser Arbeit zugrunde liegende Fragestellung gibt der Determinationskoeffizient an, welche Unterschiede in der Wahlkampfkaktivität der Kandidaten durch die unterschiedlich großen Wahlkreise und die unterschiedlich stark ausgeprägten Chancen der Partei erklärt werden können.

Damit davon ausgegangen werden kann, dass ein ermittelter Wert nicht nur inhaltlich bedeutsam ist, sondern dass er auch statistisch relevant ist, muss zudem die Signifikanz eines Wertes kontrolliert werden. Es gelten daher Werte als signifikant, wenn die Wahrscheinlichkeit gegen Null tendiert, dass sie durch Zufall zustande gekommen sind. Die obere Grenze dieser Irrtumswahrscheinlichkeit liegt in der Regel bei 5 Prozent, was einem Signifikanzniveau von 0,05 entspricht und in dieser Untersuchung übernommen wurde. Bei der nun folgenden Darstellung der Ergebnisse werden neben den vollständigen Regressionsmodellen auch die Regressionsmodelle mit der höchsten Varianzaufklärung präsentiert.

Tabelle 1: Multiples Regressionsmodell zum Wahlkampfbudget

Abhängige Variable: Wahlkampfbudget		
Unabhängige Variablen	BETA	BETA
Wahlkreisgröße	,124	,117
Chancen der Partei	,266*	,278**
Wahlbeteiligung	,017	nicht kontrolliert
Katholikenanteil	-,141	-,138
Landwirtschaftl. Betriebe	,059	nicht kontrolliert
Bevölkerungsdichte	,057	nicht kontrolliert
Hauptziel	,128	,129
Korrigiertes R ²	,190	,207

** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Zu lesen: Die Unterschiede in den Ausprägungen der unabhängigen Variablen können 19 (20,7) Prozent der Unterschiede im Wahlkampfbudget der Kandidaten erklären, wobei der größte Effekt von den Chancen der Partei ausgeht.

Tabelle 2: Multiples Regressionsmodell zu Straßenwahlkampf und Hausbesuchen

Abhängige Variable: Straßenwahlkampf und Hausbesuche	
Unabhängige Variablen	BETA
Wahlkreisgröße	,118
Chancen der Partei	-,046
Wahlbeteiligung	-,123
Katholikenanteil	,129
Landwirtschaftl. Betriebe	,049
Bevölkerungsdichte	,223
Hauptziel	,230*
Korrigiertes R ²	,044

** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Tabelle 3: Multiples Regressionsmodell zu den Treffen mit Betrieben und Unternehmen

Abhängige Variable: Treffen mit Betrieben und Unternehmen		
Unabhängige Variablen	BETA	b
Wahlkreisgröße	-,111	nicht kontrolliert
Chancen der Partei	,132	nicht kontrolliert
Wahlbeteiligung	-,001	nicht kontrolliert
Katholikenanteil	,068	nicht kontrolliert
Landwirtschaftl. Betriebe	,069	nicht kontrolliert
Bevölkerungsdichte	-,061	nicht kontrolliert
Hauptziel	,203*	,523*
Korrigiertes R ² / R ²	,017	,048

** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Tabelle 4: Multiples Regressionsmodell zum Besuch regionaler Veranstaltungen

Abhängige Variable: Besuch regionaler Veranstaltungen		
Unabhängige Variablen	BETA	b
Wahlkreisgröße	-,099	nicht kontrolliert
Chancen der Partei	,117	nicht kontrolliert
Wahlbeteiligung	-,106	nicht kontrolliert
Katholikenanteil	-,036	nicht kontrolliert
Landwirtschaftl. Betriebe	,030	nicht kontrolliert
Bevölkerungsdichte	-,116	nicht kontrolliert
Hauptziel	,232*	,673**
Korrigiertes R ² / R ²	,036	,062

** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Tabelle 5: Multiples Regressionsmodell zum Treffen mit Verbänden und Vereinen

Abhängige Variable: Treffen mit Verbänden und Vereinen		
Unabhängige Variablen	BETA	BETA
Wahlkreisgröße	-,178	-,171
Chancen der Partei	,266*	,275*
Wahlbeteiligung	,052	nicht kontrolliert
Katholikenanteil	,265**	,252**
Landwirtschaftl. Betriebe	-,022	nicht kontrolliert
Bevölkerungsdichte	,006	nicht kontrolliert
Hauptziel	,201*	,199*
Korrigiertes R ²	,080	,099

** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Tabelle 6: Multiples Regressionsmodell zum Organisieren größerer Wahlkampfveranstaltungen

Abhängige Variable: Organisieren größerer Wahlkampfveranstaltungen	
Unabhängige Variablen	BETA
Wahlkreisgröße	,178
Chancen der Partei	,015
Wahlbeteiligung	-,167
Katholikenanteil	,031
Landwirtschaftl. Betriebe	-,022
Bevölkerungsdichte	,029
Hauptziel	,128
Korrigiertes R²	,008
** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.	
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.	

Tabelle 7: Multiples Regressionsmodell zu den Interviews für Zeitungen, Radio und Fernsehen

Abhängige Variable: Interviews für Zeitungen, Radio oder Fernsehen		
Unabhängige Variablen	BETA	BETA
Wahlkreisgröße	,022	nicht kontrolliert
Chancen der Partei	,221	,225*
Wahlbeteiligung	,140	,167
Katholikenanteil	,235*	,264**
Landwirtschaftl. Betriebe	-,064	nicht kontrolliert
Bevölkerungsdichte	-,142	nicht kontrolliert
Hauptziel	,032	nicht kontrolliert
Korrigiertes R²	,075	,089
** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.		
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.		

Tabelle 8: Multiples Regressionsmodell zu anderen Wahlkampfaktivitäten

Abhängige Variable: andere Wahlkampfaktivitäten	
Unabhängige Variablen	BETA
Wahlkreisgröße	,009
Chancen der Partei	,166
Wahlbeteiligung	-,009
Katholikenanteil	,132
Landwirtschaftl. Betriebe	,013
Bevölkerungsdichte	-,071
Hauptziel	,092
Korrigiertes R²	-,002
** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.	
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.	

Tabelle 9: Multiples Regressionsmodell zum Engagement eines Kandidaten

Abhängige Variable: Engagement eines Kandidaten	
Unabhängige Variablen	BETA
Wahlkreisgröße	-,186
Chancen der Partei	,170
Wahlbeteiligung	,025
Katholikenanteil	-,179
Landwirtschaftl. Betriebe	,092
Bevölkerungsdichte	-,029
Hauptziel	,007
Korrigiertes R²	,016
** Die Regression ist auf dem Niveau von 0,01 (2-seitig) signifikant.	
* Die Regression ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.	

Nach der tabellarischen Darstellung der einzelnen multiplen Regressionsmodelle ist es geboten, ein der Fragestellung dieser Untersuchung entsprechendes Resümee zu ziehen. Ein statistisch signifikanter Einfluss der erklärenden Variable „Chancen der Partei“ auf die zu erklärende Variable „Wahlkampfaktivität“ konnte in zwei der drei Dimensionen nachgewiesen werden. So wirken die Chancen der Partei positiv signifikant zum einen auf das Wahlkampfbudget und zum anderen auf die zeitliche Investition eines Kandidaten für das Treffen mit Verbänden und Vereinen und für Interviews ein. Die Chancen der Partei haben insgesamt auf die Wahlkampfaktivität jedoch nur einen leicht positiven Effekt. In Anbetracht des erwarteten Zusammenhangs bleibt allerdings vor allem das Erklärungspotential der Regressionsmodelle erheblich hinter den Erwartungen zurück.

Bezüglich der unabhängigen Variable „Wahlkreisgröße“ konnte entgegen der Modellannahmen nicht die erwartete Wirkung auf die drei Dimensionen der Wahlkampfaktivität eines Kandidaten nachgewiesen werden. Interessant ist zudem, dass die unabhängige Variable „Wahlkreisgröße“ einen negativen Effekt auf das Treffen mit Betrieben und Unternehmen, den Besuch regionaler Veranstaltungen und das Treffen mit Verbänden und Vereinen hat. Der erwartete Einfluss der Wahlkreisgröße konnte somit statistisch nicht nachgewiesen werden.

Auch auf die abhängige Variable, die das Engagement eines Kandidaten über die unabhängig von der Partei produzierten Wahlkampfmittel abbildet, haben die beiden unabhängigen Varia-

blen „Wahlkreisgröße“ und „Chancen der Partei“ keinen signifikanten Einfluss. Zugleich ist auffällig, dass diese beiden unabhängigen Variablen, einen fast gleich starken aber gegensätzlichen Effekt haben. Während also die Anzahl der Wahlberechtigten negativ auf die Bereitschaft des Kandidaten wirkt, auch unabhängig von der eigenen Partei Wahlkampfmittel zu produzieren, haben die Gewinnchancen eines Kandidaten einen positiven Effekt auf das Wahlkampfengagement. Allerdings kann dieser Zusammenhang aufgrund der Nicht-Signifikanz der standardisierten Regressionskoeffizienten zufällig zustande gekommen sein. Außerdem weist auch hier das Regressionsmodell nur eine schwache Prognosequalität auf.

VII. Die Diskussion der statistischen Ergebnisse

In Anbetracht der Ergebnisse stellt sich unweigerlich die Frage, was die Gründe dafür sein können, dass der Einfluss des Landtagswahlsystems nicht so stark, wie erwartet, ausgeprägt ist. Diesbezüglich sollen zwei Erklärungsversuche ins Zentrum der Diskussion gestellt werden.

1. Die innerparteilichen Sanktionsmechanismen

Der erste Erklärungsversuch hat seinen Ausgangspunkt in der Möglichkeit, dass im Rahmen der Untersuchung die innerparteilichen Sanktionsmechanismen unterschätzt worden sind beziehungsweise ihr Effekt auf das Verhalten der Kandidaten. Aufgrund der zuvor dargestellten Überlegungen ist zu erörtern, ob die beiden Einflussfaktoren „Wahlkreisgröße“ und „Chancen der Partei“ deshalb nicht in dem erwarteten Maße auf die abhängige Variable „Wahlkampfaktivität“ einwirken, weil die innerparteilichen Sanktionsmechanismen einen größeren Einfluss auf die Kosten-Nutzen-Kalkulationen der Kandidaten haben als im Vorfeld der Untersuchung angenommen wurde. So kommen zum Beispiel *Zittel* und *Gschwend* zu dem Schluss, dass die Erststimmenergebnisse bei Bundestagswahlen auch in kleinen Parteien – dessen Bewerber be-

züglich des Direktmandats in der Regel chancenlos sind – „als Maßstab der Leistung des Kandidaten und damit als Faktor zur Beförderung der weiteren Parteikarriere begriffen“³⁸ werden. Da Blitzkarrieren nach Auffassung von *Horn* und *Kühr* die Ausnahme im politischen Prozess bilden³⁹, müssen die politischen Akteure ihr Verhalten in erster Linie an langfristigen Strategien und Zielen ausrichten. Kurzfristig erzielte Vorteile können daher negativ für das auf lange Sicht angelegte Ziel sein. So würde das Reduzieren der Wahlkampfaktivitäten zwar kurzfristig zeitliche und finanzielle Ressourcen einsparen, dem langfristigen Ziel würde dieses Verhalten aufgrund der dadurch hervorgerufenen negativen Sanktionen der Partei jedoch schaden.

Dies steht mit der These von *Black* in Einklang, dass jede Investition eines politischen Akteurs in den politischen Prozess auch Investitionen in seine politische Zukunft beziehungsweise in seine politische Karriere sind.⁴⁰ Infolgedessen kann der Fall eintreten, dass bei zwei Kandidaten die gleiche Wahlkampfaktivität gemessen wird, obwohl diese unterschiedliche Ziele im Wahlkampf verfolgen, da eine hohe Wahlkampfaktivität für das Erreichen beider Ziele möglicherweise entscheidend ist. So könnte beispielsweise ein Kandidat in Anbetracht seiner Chancenlosigkeit, ein Mandat zu erlangen, trotzdem versuchen, möglichst viele Stimmen zu gewinnen, die zwar nicht für ein Mandat reichen werden aber für eine positive Sanktionierung durch die Partei vor Ort oder den Landesverband. Eine solche positive Sanktionierung könnte in Form politischen Patronage oder finanzieller und organisatorischer Unterstützung erfolgen.⁴¹

2. Der Effekt relativ großer Wahlkreise

Da die beiden Faktoren „Wahlkreisgröße“ und „Chancen der Partei“ nur einen schwachen Ef-

³⁸ Zittel, Thomas/ Gschwend, Thomas: a.a.O. S. 301.

³⁹ Vgl. Horn, Wolfgang/ Kühr, Herbert: Kandidaten im Wahlkampf. Kandidatenauslese, Wahlkampf und lokale Presse 1975 in Essen. Meisenheim am Glan 1978. S. 69.

⁴⁰ Vgl. Black, Gordon S.: a.a.O. S. 155.

⁴¹ Vgl. Horn, Wolfgang/ Kühr, Herbert: a.a.O. S. 55.

fekt auf die Wahlkampfaktivität hatten, können auch dem Landtagswahlssystem von Baden-Württemberg nur geringe Auswirkungen auf die Wahlkampfaktivität der Kandidaten zugeschrieben werden. Daher stellt sich die Frage, ob andere Faktoren einen stärkeren Einfluss des Landtagswahlsystems möglicherweise verdecken oder ob ein Einfluss tatsächlich nur auf diesem geringen Niveau besteht. Eine weitere Erklärungsmöglichkeit, die sich daher in Anbetracht des gewählten ökonomischen Akteursmodell aufdrängt, ist die, dass die Kandidaten in relativ großen Wahlkreisen mit guten Gewinnchancen aufgrund einer rationalen Kosten-Nutzen-Kalkulation ebenso zu dem Ergebnis kommen können, ihre Wahlkampfaktivität auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Denn für diese Kandidaten ist es in Anbetracht der vorangegangenen Landtagswahlen relativ wahrscheinlich, dass sie ein Landtagsmandat gewinnen werden. So konnten beispielsweise alle vier Kandidaten von CDU, SPD, FDP/DVP und GRÜNEN im Wahlkreis Leonberg ein Mandat erlangen. Dieser Wahlkreis lag bezüglich seiner Anzahl an Wahlberechtigten bei der Landtagswahl 2006 mit 25 Prozentpunkten über der durchschnittlichen Wahlkreisgröße im Regierungsbezirk Stuttgart. Im Wahlkreis Nürtingen, der mit 26 Prozentpunkten von der durchschnittlichen Wahlkreisgröße abweicht, war es bei der Landtagswahl 1996 darüber hinaus zusätzlich dem Kandidaten der Republikaner möglich, in den Landtag einzuziehen. Infolgedessen war der Wahlkreis während dieser Legislaturperiode durch 5 Abgeordnete im Parlament repräsentiert.

Wenn also das ökonomische Akteursmodell dem Verhalten der politischen Akteure zugrunde gelegt wird, kann die These aufgestellt werden, dass es für Kandidaten in sicheren Wahlkreisen genauso rational ist, einen nicht sehr kosten- und zeitintensiven Wahlkampf zu führen, wie für Kandidaten in kleinen Wahlkreisen. Denn für beide Kandidatengruppen steht das Wahlergebnis schon zu Beginn des Wahlkampfs so gut wie fest. Dieses mögliche Verhalten könnte eine Erklärung für den nur schwachen Einfluss der beiden Faktoren auf die Wahlkampfaktivität der Kandidaten der drei untersuchten Parteien dar-

stellen. Denn es hätte zur Folge, dass zwischen den beiden unabhängigen Variablen und der Wahlkampfaktivität keine lineare Beziehung bestehen würde. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass de iure große Wahlkreise auch nur bei einer hohen Wahlbeteiligung zu de facto großen Wahlkreisen werden. Somit wäre bei einer Beurteilung dieses Erklärungsmodells ebenfalls die Wahlbeteiligung bei den letzten Landtagswahlen in die Analyse mit aufzunehmen.

VIII. Fazit und Ausblick

Wie dargestellt, wiesen entgegen der zu Beginn der Arbeit aufgestellten These die statistischen Analysen nur ansatzweise dem vermuteten Zusammenhang entsprechende Ergebnisse auf. Mögliche Ursachen dafür könnten somit entweder der innerparteiliche Sanktionsapparat oder aber ein Akteursverhalten sein, welches das Arbeiten mit einer linearen Regressionsanalyse sinnlos macht. Um diesbezüglich jedoch zu einem eindeutigen Ergebnis zu kommen, wäre eine weitere Untersuchung unumgänglich, in der man über Interviews und Umfragen mit der Parteibasis vor Ort, mit den Kandidaten in den einzelnen Wahlkreisen und mit den jeweiligen Landesvorständen dem Sachverhalt nachgehen müsste.

Einigkeit macht schwach – das Europäische Parlament opfert seine Rechte zugunsten des Klimaschutzes

Philipp Krieg¹

Das EU-Klimaschutzgesetzespaket wurde nach Vorarbeiten der Ausschüsse in zweieinhalb Monaten, einem, bezogen auf Inhalt und Umfang des Pakets, sehr kurzen Zeitraum, vom Europaparlament verabschiedet. Das gelang nur durch ein Dreiergespräch zwischen Parlament, Rat und Kommission, einem so genannten „Trilog“. Unter dem Druck, nicht als Klimagegner dazustehen, nahm das Parlament die Ergebnisse des Trilogs zu Lasten der Parlaments- und Abgeordnetenrechte an.

„Erpressung“², war eines der schärferen Worte die an diesem Tage im Plenum des Europäischen Parlamentes in Straßburg fielen. Die Parlamentarier waren zu ihrer letzten Sitzungswoche im Jahr 2008 in Straßburg zusammengekommen; es war auch die letzte Sitzungswoche des Parlaments unter französischer Ratspräsidentschaft – vor der kommenden, wenig verheißungsvollen tschechischen Ratspräsidentschaft sollten noch einige wichtige Gesetzespakete verabschiedet werden. Abgestimmt wurde unter anderem über das Klimaschutzpaket, das mehrere umfangreiche Regelungsbereiche, unter anderem die Installation eines europäischen Emissionshandelssystem für die Industrie als europäische Antwort auf das Kyoto-Protokoll, beinhaltete. Es war seit der Tagung der Fachausschüsse innerhalb von zweieinhalb Monaten mühevoll in enger Beratung mit den zwei anderen Gesetzge-

bungsorganen der Europäischen Union, Rat und Kommission erarbeitet worden.

Anlass für zahlreiche Entrüstungen und Ziel aller Angriffe an jenem Tage war jedoch weniger der Inhalt des Gesetzes als vielmehr das Gesetzgebungsverfahren der Europäischen Union selbst. Was die Parlamentarier erzürnte, war eine vereinfachte Gesetzgebung durch sog. informelle Trilogie.

In diesen Trilogen – Gesprächen der drei am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Institutionen – berieten Vertreter von Rat, Kommission und Parlament das Klimaschutzpaket. Diese Dreiergespräche fanden im laufenden, im EG-Vertrag normierten, Gesetzgebungsverfahren während der Entscheidungsfindungsphase des Parlamentes statt und sind in der Lage, dieses, im Falle einer Einigung abzukürzen.

Da dem Trilog nur eine geringe Anzahl von Vertretern hinter verschlossenen Türen beiwohnten, konnten, bezogen auf den umfangreichen Verhandlungsinhalt, recht schnell Entscheidungen und Verhandlungsergebnisse getroffen werden – schneller als beim üblichen, hier einschlägigen Mitentscheidungsverfahren.

Das Verfahren der Mitentscheidung nach Artikel 251 EGV gliedert sich in zehn Verfahrensabschnitte³, in denen im Wesentlichen der Spielball des Gesetzesvorhabens zwischen den drei Institutionen Rat, Parlament und Kommission rotiert. Dem Parlament kommt dabei, je nach konkreter Stufe des Verfahrens, ein Vetorecht zu, das nicht mehr vom Rat überstimmt werden kann⁴.

In den anderen Gesetzesverfahren, dem Verfahren der Anhörung, vgl. Artikel 308 EGV, und in dem Verfahren der Zusammenarbeit gemäß Artikel 252 EGV hat das Parlament keine vergleichsweise starke Rechtsstellung gegenüber den anderen Institutionen, da der Rat sich in diesen Fällen nicht durch Stellungnahmen des Parlamentes gebunden fühlen muss⁵.

¹ Der Verfasser ist Ass. Jur. und hat als Rechtsreferendar seine Wahlstage im Europäischen Parlament im Kabinett des Vorsitzenden der SPE-Fraktion, Martin Schulz von Oktober bis Dezember 2008 absolviert.

² Cohn-Bendit, 16.12.2008, Ergebnisse des Europäischen Rates vom 11. und 12. Dezember 2008 - Tätigkeitsbericht des französischen Vorsitzes (Aussprache im Parlament)

³ Schoo, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 251 EGV Rdnr. 17.

⁴ Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, [5. Aufl.] Tübingen 2006, Rdnr. 306.

⁵ Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, [5. Aufl.] Tübingen 2006, Rdnr. 304.

Für das Klimaschutzpaket war nach Artikel 175 Absatz 1 und 3 EGV der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens nach Artikel 251 EGV eröffnet.

Die Vorschläge der Kommission gemäß Artikel 251 Absatz 1 Satz 1 EGV erreichten das Parlament bezüglich vier der fünf Regelungsbereiche am 23. Januar 2008 und wurde gemäß Artikel 24 Geschäftsordnung des Parlaments (im Weiteren GO EP) durch die Konferenz der Präsidenten in die zuständigen Ausschüssen ITRE (Industrienausschuss) und ENVIE (Umweltausschuss) geleitet, welche als federführende Ausschüsse (ENVIE für vier der fünf Regelungsbereiche, ITRE für einen) gemäß Artikel 46 GO EP bestimmt wurden.

Im Oktober 2008 lagen dann die letzten Berichte der fünf Berichterstatter dem Parlament vor.

Auf den Bericht des Umweltausschusses vom 7. Oktober 2008 reagierte die Öffentlichkeit sehr kontrovers – die gegensätzlichen politischen und geographischen Lager zeichneten ein düsteres Bild vom Erfolg des Klimaschutzpaketes. Während insbesondere skandinavischen Stimmen der Gesetzesentwurf nicht weit genug ging, empfanden die osteuropäischen Mitgliedsstaaten, was mit Blick auf die unterschiedliche und zum Teil dort veraltete Industriestruktur verständlich wird, diesen Entwurf als starke Zumutung⁶. Aber nicht nur von den Mitgliedstaaten selbst, sondern auch von Wirtschafts- und Umweltverbände innerhalb vieler Mitgliedsstaaten wurde starke, wenn auch gegensätzliche Kritik am Gesetzespaket geäußert. So nannte der Bundesverband der Deutschen Industrie in einer Pressemeldung dies als „Gefährdung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie“⁷, während Greenpeace Deutschland es als Ergebnis effektiver Industrie-Lobbyarbeit beschimpfte.

Die Debatte zeigte, dass das Gesetzespaket inhaltlich ausgewogen war, könnte der Beobachter sarkastisch formulieren. Doch würde dieser Sarkasmus nur darüber hinwegtäuschen, dass auf

den Schultern der Parlamentarier fraktionsübergreifend ein enormer Druck lastete:

Das Klimapakete soll die europäische Antwort auf die Anforderungen des Kyoto-Protokolls sein. Diese Antwort soll rasch geschehen, denn ein neuer amerikanischer Präsident könnte mit einem eigenen noch ambitionierteren Klimaschutzgesetzespaket den Europäern 2010 in Kopenhagen die Show stehlen – aus der beabsichtigten Vorreiterrolle würde dann nichts. Nur unter der französischen Ratspräsidentschaft war ein solches Mammutvorhaben möglich; so hat Sarkozy als Präsident des Rates die wichtigsten Entscheidungen des Rates der Europäischen Union auf den Europäischen Rat verschoben, in dem durch das dort geltende Einstimmigkeitsprinzip jeder Staatschef selbst Farbe zum Klimaschutzvorhaben bekennen muss. Dass die tschechische Ratspräsidentschaft 2009 damit gleichziehen würde, erschien mehr als nur fraglich, so dass Eile geboten war. In einer solchen Situation möchten die Fraktionen des Parlaments natürlich keine Bremser und Spielverderber sein, zumal im Juni 2009 Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden, vor denen sich niemand in seinem Heimatland als Klimagegner outen möchte. Daher herrscht Einigkeit, sich einem schon früher praktizierten Entscheidungsverfahren zu öffnen: den Trilogien.

Die Möglichkeit, das Gesetzesverfahren durch derartige Dreiergespräche abzukürzen, oder überhaupt sich mit den beiden anderen Gesetzgebungsorganen vorab auszutauschen, nennen die Quellen des Primärrechts, insbesondere Artikel 251 EGV, nicht. Auch die dem Sekundärrecht zuzuordnenden Geschäftsordnungen⁹ von Rat und Parlament sehen solche Trilogie nicht vor. Allerdings bietet Artikel 120 GO EP dem Parlament die Möglichkeit so genannte „Interinstitutionelle Vereinbarungen“ mit den beiden anderen Gesetzgebungsorganen zu schließen; eine ähnlich lautende Bestimmung findet sich zwar nicht direkt in der Geschäftsordnung des Rates wieder, wird aber aus Artikel 17 Absatz 4 Ziffer

⁶ <http://www.faz.net/> „Selbstzufriedene Europäer“ vom 17.10.2008.

⁷ BDI, Pressemitteilung 104/2008 vom 07.10.2008

⁸ Greenpeace, Nachricht vom 07.10.2008

⁹ Annacker, „Der fehlerhafte Rechtsakt im Gemeinschafts- und Unionsrecht, Wien 1998, S. 54.

d) GO Rat gelesen¹⁰. Von dieser Möglichkeit sekundäres Gemeinschaftsrecht im Gewand der Rechtshandlung eigener Art¹¹ zu setzen, haben die Organe im Jahre 1999 Gebrauch gemacht, als sie die „gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens“¹² verabschiedeten.

Ziel dieser gemeinsamen Erklärung ist es, die Kontakte während des Mitentscheidungsverfahrens zwischen den Institutionen auszubauen¹³ sowie die Zusammenarbeit zu verbessern.

Inhaltlich verpflichten sich die Gesetzgebungsorgane in dieser Erklärung, ihre Aktivitäten im Wesentlichen auf eine Einigung hin zu entfalten, welche durch enge, gemeinsame Beratungen erfolgen soll. Diese Einigungen können bereits während der ersten Lesung im Parlament erfolgen oder aber auch in seiner zweiten Lesung und im Vermittlungsausschuss, so dass vor Ende des im EGV skizzierten Gesetzesverfahrens bereits mehrfach Treffen und gemeinsame Beratungen mit den, in dieser jeweiligen Stufe des Verfahrens eigentlich noch nicht zuständigen anderen Organe geschehen können.

Sollte bei dem informellen Trilog während der Ersten Lesung im Parlament eine Einigung zwischen den Organen zustandekommen, so teilt der Vorsitzende des Ausschusses der Ständigen Vertreter dies in Form von Änderungen zum Kommissionsvorschlag dem Vorsitzenden des zuständigen Parlamentsausschusses mit. Gemäß Artikel 66 GO EP können dann Parlament und Rat diese Änderungen schließlich in Erster Lesung annehmen und das Verfahren positiv abschließen¹⁴.

Die Möglichkeit der Trilog beschleunigt somit den regulären Weg nach Artikel 251 EGV ganz enorm¹⁵, denn das im Gesetzesverfahren anschließend tätig werdende Organ hatte ja bereits Gelegenheit, seine Bedenken und Änderungswünsche bei dem zuvor tätigen Organ anzubringen – die Entscheidung des in der jeweiligen Stufe des Verfahrens nach dem EGV zuständigen Organs, sei sie nun positiv oder negativ, geschieht folglich unter der vollen Einflussnahme der später zuständigen anderen Organe.

Was hinsichtlich des Stichwortes „Selbstständigkeit eines Gesetzgebungsorgans“ schon etwas befremdlich anmutet, wird rechtlich doch deutlich fragwürdiger, wenn man die inhaltlichen Folgen dieser interinstitutionellen Erklärung auf die nationale, deutsche Bundesgesetzgebung überträgt: Man stelle sich vor, die Bundesregierung als Gesetzesinitiator und der Bundesrat säßen mit Vertretern des Bundestages in einem Dreiergespräch zusammen und berieten über einen Vorschlag eines Ausschusses des Bundestages – dies aber noch bevor abschließend im Plenum des Parlaments darüber beraten wurde, würde dann eine Entscheidung fällen und den anderen am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Organen zu deren eigenen Beratungen präsentieren. Schon bezüglich der Arbeit des Vermittlungsausschusses, der allzu oft in den Verdacht gerät, nicht zu vermitteln, sondern selber gesetzgeberisch tätig zu werden, herrscht bekanntlich Kritik am deutschen Gesetzgebungsverfahren. Wie viel mehr aber noch herrschte sie, wenn eine solch ähnliche Institution dem Bundestag die Arbeit „abnähme“, also seine Entscheidungsfindungsphase verkürzen würde. Der einzelne Abgeordnete des Bundestages müsste sich zudem fragen, was seine Abgeordnetenrechte faktisch noch wert sind. Zweifel an der Selbstständigkeit des Organs und der Einhaltung des Demokratieprinzips wären daher vermutlich die noch sanftesten Reaktionen.

Der Skepsis gegenüber der Institution Trilog, genauer den Zweifeln an der rechtlichen Zulässigkeit, wird sich vielleicht jedoch eine rein euro-

¹⁰ ABL. 2002 L 230; von Alemann, „Die Handlungsform der interinstitutionellen Vereinbarung: eine Untersuchung des Interorganverhältnisses der europäischen Verfassung“, Berlin 2006, S. 88.

¹¹ Haratsch/Koenig/Pechstein, EuropaR, [5. Aufl.] Tübingen 2006, Rdnr. 353.

¹² ABL. 1999 C 148/1; überarbeitet mit ABL. 2003 C 321/1; Vereinbarung einer Revision 2006.

¹³ ABL. 1999 C 148/1.

¹⁴ Schoo, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 251 EGV Rdnr. 29.

¹⁵ Gesamtbericht der Tätigkeit der Europäischen Union 2006, Kapitel IV, Institutionelles Geschehen, <http://europa.eu/generalreport/de/2006/rg116.htm>

päische Perspektive nicht anschließen können. Denn jene gewachsene Konstruktion zeigt zwar viele vertraute demokratische Elemente, ob sich darin jedoch ein europäisches, gleich gewichtiges Demokratieprinzip verwirklicht, erscheint fraglich. Charakteristisch für dieses Konstrukt *sui generis* scheint eher ein Bedürfnis nach Vorrang von Funktionalität zu sein, wie es auch die „informellen Trilogie“ (so deren eigentliche Titel) zeigen. Ein weiteres Indiz für dieses Bedürfnis ist die Reaktion der europäischen Abgeordneten selbst: viele waren unzufrieden mit einem Verfahren im Stil „top down“, welches ihre persönliche Meinung unberücksichtigt ließ. An dem grundsätzlichen Erfordernis einer vor allem möglichen Streit bestehenden Mediation zweifelten jedoch nur wenige. Dass dies auch aus den Erfahrungen bei der oft schwierigen Entscheidungsfindung einer multinationalen Organisation resultiert, kann aber auch ein möglicher Grund für diese differenzierte Reaktion sein¹⁶. Die Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis von demokratischen Elementen zur Funktionalität wird sich hier freilich nicht abschließend beantworten lassen. Schließlich wird eine derartig Frage nach dem Wesen der Europäischen Union nur im Zusammenhang mit der Frage nach dem zukünftigen Weg der Europäischen Union – mehr Volkssouveränität oder mehr Diplomaten – zu stellen sein.

Den Trilogien haftet noch ein weiteres Problem an, das eher rechtstechnischer Natur ist: eine mangelnde Transparenz.

So entsenden Rat und Parlament Vertreter in den Trilog, die den jeweiligen Standpunkt verhandeln. Beim Klimaschutzpaket bestanden die Delegationen des Parlamentes aus zum Teil weniger als zehn Delegierten, stellvertretend für die 785 Abgeordneten¹⁷ des Parlaments. Diese Delegationen des Parlaments verhandeln unter absolutem Ausschluss der Öffentlichkeit und sind nicht an eine klare Weisung seitens des Parlamentes gebunden – sind in ihrer Entscheidungsfindung somit nahezu frei. Gleichwohl sollen die Delegationen aber die Meinungsvielfalt im Par-

lament repräsentieren. Durch die hinter verschlossenen Türen gefällte Entscheidung werden die zuständigen Gremien im Parlament dann letztlich vor vollendete Tatsache gestellt.

Dies ist ein Umstand, den die Literatur zwar als bedenklich behandelt, der aber tragbar sei, da die Schlussphase der Ersten Lesung sowohl in den Ausschüssen wie auch im Plenum des Parlamentes und im Rat in aller Öffentlichkeit erfolge. Die Transparenz sei damit wieder hergestellt¹⁸.

Der Einwand des Vorwurfs mangelnder Transparenz mag damit theoretisch ausgeräumt sein, faktisch ist er es aber nicht. Er mag sicherlich bei wenig komplexen Sachverhalten, die auch von fachlich anders orientierten Abgeordneten einfach zu erfassen sind und zu denen es bereits eine lange fundierte politische Meinung gibt, zutreffen. Denn hier können sich die am Trilog und im Ausschuss nicht beteiligten Abgeordneten oberflächlich mit dem Stoff befassen und dann eher ihrem politischen Instinkt wie auch einer gegebenenfalls bestehenden Fraktionsmeinung ruhigen Gewissens folgen. Aber nach dem Lehrsatz, dass eine Theorie nur so gut ist, wie sie sich auch in Ausnahme- und Extremfällen behaupten kann, muss man im vorliegenden Fall des Klimaschutzpaketes ihr Versagen konstatieren. Denn zum einen war der Sachverhalt nicht simpel, sondern sehr komplex und zum anderen bedarf es eines mehr als nur laienhaften Vorverständnisses. So gliederte sich das Klimaschutzpaket mit seinen gesamten Regelungsbereichen in fünf Themengebiete. Allein der Bereich Emissionshandel bedient sich in der Praxis einer eigenen Fachsprache, die sich so auch im Gesetzespaket wieder findet. Zugegeben, es ist den Abgeordneten im Normalfall durchaus zuzumuten, sich Rat und Erklärung von ihren fachlich besser orientierten Kollegen in jener Schlussphase einzuholen. Doch im vorliegenden Fall blieb dazu keine Zeit. So kamen am Samstag, dem 13. Dezember 2008 die Delegationen zu ihrer letzten Sitzung des Trilogs zusammen, um die letzten Details des Gesetzes abzusprechen. Nach der dort erzielten Einigung blieben dem Sprachendienst eineinhalb Tage Zeit, die Übersetzungen

¹⁶ Nicht selten gelingt eine Fraktionsmeinung nicht, wegen des Zugehörigkeitsgefühl zum Nationalstaat

¹⁷ Stand: Februar 2008, <http://www.europarl.europa.eu>

¹⁸ Schoo, in: Schwarze, EU-Kommentar, Art. 251 EGV Rdnr. 29.

in alle Mitgliedssprachen vorzunehmen, da ab Montagmittag die Parlamentarier zu ihrer Sitzungswoche in Straßburg zusammenkamen. Die Abstimmung erfolgte dann am Mittwoch, dem 17. Dezember 2008, so dass den Parlamentariern eineinhalb Tage Zeit blieben, sich in den umfangreichen Stoff vollständig einzuarbeiten. So manche der Sitzungen der Fraktionen liefen daher sehr kontrovers ab und in nicht wenigen gelang es noch nicht einmal, eine Fraktionsmeinung zu erzielen, der die Abgeordneten sich anschließen konnten. So war es nur der Furcht, als Bremser, Klimagegner oder ähnliches dazustehen geschuldet, dass am Dienstag, den 17. Dezember 2009 das Parlament mit überwältigender Mehrheit das Klimaschutzpaket verabschiedete. Wozu im Einzelnen der jeweilige Abgeordnete schließlich sein Handzeichen gab, dürfte ihm letztlich aber schleierhaft gewesen sein – transparent war das Gesetzgebungsverfahren für ihn damit keinesfalls.

Wenn mit Inkrafttreten des Lissabonner Vertrages das Europäische Parlament zukünftig mit mehr Kompetenzen ausgestattet und damit im Gesetzgebungsverfahren institutionell mehr Beachtung erfährt, so ist dies nur die logische Folge einer langjährigen Entwicklung von einem Wenig zu einem deutlichen Mehr an Rechten für das Parlament und seine Abgeordneten¹⁹. Dass dies jedoch nur eine rein formale, aber wegen der oben skizzierten Problemen nicht auch eine faktische Aufwertung ist, steht bedauerlicherweise freilich zu erwarten.

¹⁹ vgl. *Schoo*, „L’évolution du service juridique et du rôle du parlement européen devant la cour de justice“, in: *Au service du droit communautaire, Liber amicorum en l’honneur de Gregorio Garzón Clariana*, Le Jurisconsulte du Parlement européen

„Aufgespießt“

Fünf (Partei-)Freunde sollt ihr sein!

Zu einer gesetzgeberisch möglicherweise nicht intendierten Mindestmitgliederzahl für politische Parteien, zugleich zu einem Sonderproblem des Parteiausschlußverfahrens

Sebastian Roßner, M.A.¹

Das Problem der Mindestmitgliederzahl politischer Parteien war bisher ein ungelöstes. Als Rechtsproblem gehört es in den Kreis der mit dem Ernsthaftigkeitskriterium des § 2 I 1 PartG verbundenen Auslegungsaufgaben. Das BVerfG spricht bei seiner Interpretation des Ernsthaftigkeitselementes davon, daß es der Partei in gewissem Maße selbst überlassen bleibe, wie sie ihre Ernsthaftigkeit nachweisen wolle, die Partei könne etwa einen Schwerpunkt auf die Mitgliederwerbung, die Wahlteilnahme oder die Öffentlichkeitsarbeit legen². Ein Defizit in einem Bereich könne durch gesteigerte Anstrengung in einem anderen Bereich „in gewissen Grenzen“ ausgeglichen werden³. Dabei wohnt dieser Betrachtung ein dynamisches Element inne, insofern nämlich der Fortschritt seit Gründung zu beachten sei⁴. Insgesamt ist demnach eine Gesamtwürdigung vorzunehmen, innerhalb derer die einzelnen Elemente des Ernsthaftigkeitskriteriums (Umfang und Festigkeit der Organisation, Zahl der Mitglieder, Hervortreten in der Öffentlichkeit) einander teilweise substituieren können. Gleichwohl kann, so wird man das Gericht verstehen müssen, auf keines der Elemente völlig verzichtet werden.

¹ Der Verfasser ist als Wissenschaftlicher Mitarbeiter am PRuF tätig.

² BVerfGE 91, 262 (271).

³ BVerfGE 91, 262 (271).

⁴ BVerfGE 91, 262 (269 f.).

Genau betrachtet verlangt das BVerfG einen nach verschiedenen Kriterien zu bestimmenden Erfolg einer politischen Gruppierung, damit sie als Partei i.S.d. PartG gelten kann. Die Erfolgskriterien allerdings (Mitgliederzahl, Beachtung im öffentlichen politischen Diskurs, Wahlerfolge, organisatorische Differenziertheit und Festigkeit) kann die Partei nach ihrem Selbstverständnis⁵ und ihren taktischen Erwägungen in der Gewichtung variieren. Dabei gesteht das BVerfG einer neuen Partei Zeit zu, bis sie ein – kaum genau zu definierendes – Mindestmaß an Erfolg erreicht hat.

Die Literatur folgt, soweit ersichtlich, großteils der Linie des Gerichts⁶.

Mit diesem, bei aller Problematik der mangelnden Bestimmtheit, wohl doch den praktischen Bedingungen der Parteitätigkeit und dem verfassungsrechtlichen Status der Parteien gerecht werdenden Verständnis von § 2 I 1 PartG ist allerdings noch nichts über den Anfangspunkt der Entwicklung einer Partei gesagt. Wann also beginnt das parteiliche Leben?

Derartige Fragen bereiten bekanntermaßen auch auf anderen juristischen Feldern große Schwierigkeiten; es soll hier daher auch keine umfassende Antwort versucht werden. Immerhin bringt es die Praxis des PRuF mit sich, bisweilen auch von den besonderen Nöten der Klein- und Kleinstparteien Kenntnis zu erlangen: Jüngst gab es die Anfrage einer solchen politischen Partei in statu nascendi, die eines ihrer Mitglieder ausschließen wollte. Die Schwierigkeit dabei bestand im Fehlen einer zweiten parteischiedsgerichtlichen Instanz. Für diese, von §§ 10 V 2, 14 I 1 PartG zwingend vorgeschriebene Einrich-

⁵ Zur Bedeutung des Selbstverständnisses im Recht *Morlok, Martin*: Selbstverständnis als Rechtskriterium, 1993, passim.

⁶ *Morlok, Martin*, in: Dreier, Horst (Hg.), Grundgesetzkommentar, Bd. 22. Aufl., 2006, Art. 21 Rn. 39 ff.; *Klein, Hans-Hugo*, in: Herzog, Roman/ Herdegen, Matthias/ Klein, Hans-Hugo/ Scholz, Rupert (Hg.), Maunz/Dürig GG, 2005, Art. 21 Rn. 226 ff.; *Morlok, Martin*, in: *Morlok, Martin* (Hg.), 2007, Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien, § 2 Rn. 9; mit Kritik an der verfassungsgerichtlichen Position hingegen *Ipsen, Jörn*, in: Sachs, Michael (Hg.), GG 4. Aufl., 2009, Art. 21 Rn. 21.

tung⁷ fehlte es der betreffenden Partei an hinreichend vielen Mitgliedern.

Das Fehlen einer zweiten innerparteilichen Instanz der Schiedsgerichtsbarkeit ist wohl noch nicht von Literatur oder Rechtsprechung behandelt worden. Welche Möglichkeiten des Umgangs mit diesem Problem bieten sich?

Zunächst wäre an die materielle Unmöglichkeit des Ausschlusses zu denken. Dafür spräche der Verstoß gegen zwingendes Recht durch die Partei: Die Möglichkeit der Anrufung einer zweiten Instanz gegen eine Ausschlußentscheidung ist gesetzlich garantiert⁸. Allerdings zielt diese Rechtsmittelgarantie auf die Möglichkeit einer *Korrektur von Fehlern* im Ausschlußverfahren. Das Ausschlußverfahren deshalb insgesamt zu untersagen, hieße über das Ziel hinauszuschießen und der Partei ohne Not die Möglichkeit einer Trennung von nach § 10 IV PartG untragbar gewordenen Mitgliedern zu nehmen.

Eine andere Möglichkeit bestünde in dem ausschließlichen Verweis auf die staatliche Gerichtsbarkeit. Deren Anrufung gegenüber der Entscheidung von Parteischiedsgerichten ist im Grundsatz ohnedies gewährleistet⁹, man könnte also das vom Parteischiedsgericht erster (und einziger) Instanz ausgeschlossene Mitglied direkt an das zuständige staatliche Gericht verweisen. Dagegen sprechen jedoch gewichtige Gründe: Zunächst bliebe der Verstoß gegen zwingendes, die innere Ordnung der Partei im Sinne eines Schutzes der Mitgliedschaftsrechte¹⁰ gestaltendes Gesetzesrecht für die Partei folgenlos. Dies ist in Hinsicht auf die objektive Seite des PartG unbefriedigend, das für alle Parteien gleichermaßen eine den Vorgaben des Art. 21 I GG entsprechende rechtliche (Wettbewerbs-)Ordnung¹¹ errichtet. Weiterhin hieße eine solche Lösung, das ausgeschlossene Mitglied einer Instanz

zu berauben, bedeutete also einen Eingriff in subjektive Verfahrensrechte. Zuletzt sind die unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe zu beachten, die von Parteischiedsgericht und staatlichem Gericht anzulegen sind¹²: Nur das Parteischiedsgericht kann in vollem Umfang die materiellen Vorschriften des Satzungsrechts auslegen. Diese Aufgaben lassen sich aus Gründen der Parteifreiheit und wohl auch aus funktionalen Gründen kaum auf staatliche Gerichte übertragen¹³. Ein bloßer Verzicht auf die zweite innerparteiliche Instanz unter Hinweis auf Möglichkeiten staatlichen Rechtsschutzes scheidet demnach aus.

In Betracht kommt hingegen – und soll hier vorgeschlagen werden – den Parteiausschluß durch das erstinstanzliche Parteischiedsgericht zuzulassen, jedoch unter der Einschränkung des Eintritts der schwebenden Unwirksamkeit bei Einlegung des von §§ 10 V 2, 14 I 1 PartG garantierten Rechtsmittels. Läßt das ausgeschlossene Parteimitglied jedoch die Rechtsmittelfrist ungenutzt verstreichen, so wird der Parteiausschluß rechtskräftig. Es scheidet dann auch eine Anfechtung vor einem staatlichen Gericht aus, da der innerparteiliche Rechtsweg nicht ausgeschöpft wurde¹⁴. Legt aber das Mitglied wirksam Rechtsmittel zum Parteischiedsgericht zweiter Instanz ein, so bleibt die Mitgliedschaft erhalten, jedenfalls solange, bis ein einzurichtendes Schiedsgericht zweiter Instanz über den Fall entscheidet. Den Zeitraum bis zur Errichtung des zweitinstanzlichen Schiedsgerichts und dessen Entscheidung wird man über die Anwendung der Grundsätze der Verwirkung begrenzen können, danach greift Verbrauch der Ausschlußgründe zugunsten des Mitglieds ein. Die Partei ist während der schwebenden Unwirksamkeit des erstinstanzlichen Ausschlusses nicht schutzlos gestellt, sie kann nach § 10 V 4 PartG das Mitglied

⁷ Ipsen, Jörn, in: Ipsen, Jörn (Hg.), Kommentar zum Gesetz über die politischen Parteien, 2008, § 10 Rn. 33; Morlok, M.: Kommentar zum PartG (2007) § 14 Rn. 4.

⁸ Ipsen, J.: , in: Ipsen PartG (2008) § 10 Rn. 33.

⁹ Morlok, M.: Kommentar zum PartG (2007) § 14 Rn. 16.

¹⁰ Morlok, M.: Kommentar zum PartG (2007) § 10 Rn. 15; Ipsen, J.: , in: Ipsen PartG (2008) § 10 Rn. 33.

¹¹ .Dazu Morlok, Martin: Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS Dimitris Tsatsos (2003), S. 408-447.

¹² Vgl. BGHZ 87, 337 ff., insb. 343, 345; Roßner, Sebastian, MIP 2007, S. 43-54 (51 ff.); Morlok, M.: Kommentar zum PartG (2007) § 14 Rn. 16.

¹³ Vgl. Roßner, Sebastian, Der Parteiausschluß als Entzug verfassungsrechtlich geformter Statusrechte, ZG 2008, S. 335-354 (352 f.)

¹⁴ Vgl. Morlok, M.: Kommentar zum PartG (2007) § 14 Rn. 16.

von der Ausübung seiner Rechte ausschließen oder Parteiordnungsmaßnahmen einer geringeren Intensität verhängen, allerdings konsequenterweise nur solange, bis die Ausschlußgründe qua Verwirkung verbraucht sind, s.o.

Aus alledem ergibt sich auch – um wieder an den Ausgangspunkt des Beitrages zurückzukehren – eine Mindestmitgliederzahl der politischen Partei bei ihrer Gründung: Sie beträgt fünf. Dies ergibt sich aus der Zahl von drei Vorstandsmitgliedern, § 11 I 2 PartG und mindestens zwei Parteischiedsrichtern, §§ 10 V 2, 14 I 1 PartG. Letztere Zahlenangabe ist allerdings zu diskutieren, immerhin scheint das Parteiengesetz bezüglich der Parteischiedsgerichte von Spruchkörpern auszugehen, wie sich aus der Formulierung von § 14 III PartG ergibt¹⁵. Aus Gründen der von Art. 21 I GG umfaßten Organisationsfreiheit der Parteien¹⁶ wird man aber auch die Möglichkeit der Zuständigkeit von Einzelrichtern einräumen müssen, zumal diese auch in vielen Bereichen der staatlichen Gerichtsbarkeit besteht.

Es gilt daher im Parteienrecht:
quinque faciunt partem.

¹⁵ Morlok, M.: Kommentar zum PartG (2007) § 14 Rn. 13.

¹⁶ Morlok, M.: in: Dreier GG (2006) Art. 21 Rn. 57.

Grundsätzliches zu Abberufung und Entlastung des Parteivorstands

Alexandra Bäcker¹

Die Frage der Entlastung des Parteivorstands spielt im politischen Alltag immer wieder eine Rolle und verdient nähere Betrachtung. Anhand eines Beispiels lässt sich verdeutlichen, warum.

Eine neuere, noch kleine Partei hatte als Tagesordnungspunkt einer ordentlichen Mitgliederversammlung des Landesverbandes die Entlastung des Vorstandes vorgesehen. Eine ausreichende Mehrheit der Mitglieder war mit der Tätigkeit des Vorstandes aber nicht zufrieden – und erteilte die begehrte Entlastung nicht. Stattdessen wählte die Mitgliederversammlung im Anschluss an die Nicht-Entlastung einen neuen Vorstand. Der nicht entlastete (alte) Vorstand verweigerte nun aber die Übergabe der Vorstandsgeschäfte und –unterlagen, denn er sei nicht entlastet worden und daher noch im Amt.

Der geschilderte Fall wirft unter rechtlichen Gesichtspunkten zwei Fragen auf: Ist die Bestellung eines Vorstands(mitglieds) widerruflich und kann die Nichtentlastung ein Widerrufsgrund sein? Auf die politischen Parteien ist das bürgerliche Vereinsrecht anwendbar, soweit nicht das Parteiengesetz speziellere Vorschriften enthält. Das Parteiengesetz selbst befasst sich insbesondere in § 11 mit der Bestellung und den Aufgaben des Vorstandes, ohne dass allerdings konkrete Regelungen zur Frage der Entlastung oder der Abberufung des Vorstandes getroffen werden.

Aus diesem Grunde ist ein ergänzender Rekurs auf die Vorschriften des Bürgerlichen Rechts, hier insbesondere auf § 27 BGB erforderlich.

Nach dessen Absatz 2 ist die Bestellung jederzeit widerruflich. Die Zuständigkeit für die Ausübung des Widerrufsrechts liegt nach zutreffender herrschender Meinung bei dem Vereinsorgan, das auch die Kurationskompetenz besitzt, im Fall der politischen Parteien also bei der Hauptversammlung (§§ 9 Absatz 4, 15 Absatz 2 PartG). Der Widerruf vollzieht sich, soweit die Mitgliederversammlung zuständig ist, durch Beschluss und Mitteilung an das betroffene Vorstandsmitglied.

Diese freie Widerrufsmöglichkeit kann jedoch nach allgemeinem Vereinsrecht satzungsrechtlich auf die Fälle des Vorliegens eines wichtigen Grundes beschränkt werden. Ob dies nach der Satzung der oben erwähnten Partei so vorgesehen ist, ist nicht bekannt. Im Falle einer politischen Partei kann die Zulässigkeit einer solchen Beschränkung in Hinblick auf das Gebot innerparteilicher Demokratie aber generell bezweifelt werden². Wenn der Vorstand nicht mehr das Vertrauen der Mehrheit hat, muss diese ihn vorzeitig ablösen können (konstruktives Misstrauensvotum). Es ist mit demokratischen Grundsätzen unvereinbar, dass eine Partei durch einen Vorstand repräsentiert wird, der nur noch von einer Minderheit gestützt wird. Nach anderer Ansicht ist die Vergabe eines Amtes oder einer Funktion durch Wahl auf Zeit ein grundlegendes demokratisches Prinzip, das aber nicht die jederzeitige, auch grundlose Abberufbarkeit voraussetzt³.

Selbst wenn es für zulässig erachtet wird, dass der Widerruf der Bestellung zum Vorstandsmitglied satzungsrechtlich an einen wichtigen Grund gebunden wird, ist zu prüfen, ob die fehlende Entlastung einen Widerrufsgrund darstellt.

Ob ein solcher wichtiger Grund gegeben ist, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls. Allein die Nichterteilung der Entlastung reicht aber nicht generell. Dies erklärt sich aus der rechtlichen Stoßrichtung der Entlastung. Die Entlastung ist ein Beschluss der Mitgliederversammlung, dessen Mitteilung an das Vorstands-

¹ Die Verfasserin ist Rechtsanwältin der Anwaltskanzlei Steffen & Bäcker, Hattingen, und Wissenschaftliche Mitarbeiterin des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

² So K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 242.

³ J. Ipsen, PartG Kommentar, 2008, § 11 Rn. 5.

mitglied bzw. den Vorstand einen Vertrauenstatbestand schafft. An diesen Vertrauenstatbestand knüpft im BGB-Vereinsrecht das Erlöschen der allen Mitgliedern bekannten und nach dem Rechenschaftsbericht (§§ 27 Abs. 3, 666 BGB) erkennbaren Schadensersatz- und Bereicherungsansprüche des Vereins gegen den Vorstand an. Ebenso verliert der Verein etwaige Kündigungsgründe wegen Pflichtverletzung des Vorstands.

Dies macht deutlich, dass Entlastung aus wichtigen oder eben auch weniger wichtigen Gründen nicht erteilt werden kann. Für den Widerruf der Bestellung zum Vorstandsmitglied aus wichtigem Grund bedarf es daher konkreter, einen Vertrauensverlust begründender Umstände.

Die Entlastungskompetenz liegt bei der Mitgliederversammlung, es sei denn, die Satzung weist sie zulässigerweise einem anderen Organ zu. Die Entlastung bezieht sich auf die einzelnen Vorstandsmitglieder, so dass ein Vorstand teils entlastet, teils nicht entlastet sein kann. Denkbar ist auch eine Entlastung für einzelne Geschäftsbereiche oder eine Teilamtszeit. Ansprüche auf Entlastung gibt es nicht, Vertrauen lässt sich nicht erzwingen.

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung

1. Grundlagen zum Parteienrecht

Das **BVerfG**¹ entschied in einem Normenkontrollverfahren abschließend zur umstrittenen Materie der Medienbeteiligung von Parteien. Dem Verfahren zugrunde lag die Regelung des § 6 II Nr. 4 HessPRG, nach welchem die Zulassung zur Veranstaltung von privatem Rundfunk Parteien oder Organisationen, an denen Parteien beteiligt sind, nicht erteilt werden darf. Die fragliche Norm ordnete das BVerfG der Regelungsmaterie des Rundfunkrechts und nicht der des Parteienrechts zu, und bejahte so eine Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für Zulassungsbeschränkungen für Parteien zum privaten Rundfunk. Ein absolutes Zulassungsverbot für Parteien, wie es § 6 HessPRG vorsieht, erklärte das BVerfG aber für unvereinbar mit der Rundfunkfreiheit der Parteien gemäß Art. 5 I Satz 2 iVm. Art. 21 GG. In diesem Zusammenhang stellte es auch die subjektiv-rechtliche Komponente der Rundfunkfreiheit heraus, und setzte damit eine Entwicklung fort, die zuletzt vom NStGH² verfolgt worden war. Das BVerfG stellte weiter fest, dass es dem Gesetzgeber grundsätzlich freistehe die unmittelbare oder mittelbare Beteiligung von Parteien an privaten Rundfunkunternehmen insoweit zu untersagen, als sie dadurch bestimmenden Einfluss – beherrschender wird nicht gefordert – auf die Programmgestaltung oder Programminhalte nehmen können. Der Grundsatz der Staatsfreiheit von Rundfunkunternehmen sei auch auf Parteien anwendbar. Unbeantwortet ließ das Gericht allerdings die Frage nach der Grenze für eine Einflussnahme durch Parteien auf Medienunternehmen.

Zu der nachrichtendienstlichen Erhebung von Daten über Abgeordnete äußerte sich das **VG**

Köln³. Es hatte zu beurteilen, unter welchen Voraussetzungen Daten nachrichtendienstlich über einen Abgeordneten der Linkspartei.PDS erhoben werden können. Das Gericht stellte eingangs fest, dass Abgeordnete grundsätzlich ein Feststellungsinteresse bezüglich der Rechtmäßigkeit der Sammlung personenbezogener Daten zur eigenen Person haben. Anschließend setzte es sich intensiv mit Parteiprogramm und -satzung auseinander und kam zu dem Schluss, dass in der Linkspartei.PDS auch linksextremistische Strömungen verankert seien, ließ dabei aber ausdrücklich offen, ob die Linkspartei.PDS zu Recht oder Unrecht vom Verfassungsschutz beobachtet wurde und weiterhin wird. Diese Frage könne dahinstehen, da sich jedenfalls die nachrichtendienstliche Beobachtung des Klägers im Hinblick auf seinen Status als Abgeordneter und seiner konkreten politischen Betätigung als unverhältnismäßig darstelle. Allein der Umstand, dass ein Parteiprogramm verfassungsfeindliche Ziele zumindest nicht eindeutig ausschließt, vermöge noch nicht die Beobachtung eines parteiangehörigen Abgeordneten mit nachrichtendienstlichen Mitteln zu rechtfertigen.

Der **BayVwGH**⁴ hatte über die Frage zu entscheiden, ob die Mitgliedschaft in einer der extremistischen Szene zuzuordnenden aber nicht verbotenen Partei zur Unzuverlässigkeit i.S.d. Waffengesetzes führt. Dazu verwies das Gericht, unter Bezugnahme auf die Vorinstanz, auf das Parteienprivileg aus Art 21 II Satz 2 GG und stellte fest, dass dieses gleichfalls für Parteimitglieder gelte. Eine Einstufung als unzuverlässig i.S.d. Waffengesetzes, die allein an die Parteizugehörigkeit anknüpft, stelle eine Umgehung dieses Parteienprivilegs dar, und sei deshalb unzulässig.

Das **SG Berlin**⁵ beschäftigte sich mit der Frage, ob der Landesvorsitzende einer Partei im Rahmen seiner Parteiarbeit der Sozialversicherungspflicht unterliegt. Die Beurteilung dieses Problems richtet sich nach dem Charakter des zugrundeliegenden Rechtsverhältnisses zwischen

¹ Urteil vom 12.03.2008 – 2 BvF 4/03, in: NVwZ 2008, 658 ff.

² Urteil vom 06.09.2005 – StGH 4/04, in: NdsVBl 2005, 296 ff.; vgl. dazu auch die Besprechung von *Julia Kamps*, Medienbeteiligung politischer Parteien in der Rechtssprechung des NStGH, in: MIP 2007, 36 ff.

³ Urteil vom 13.12.2007 – 20 K 3077/06.

⁴ Urteil vom 26.05.2008 – 21 BV 07.586.

⁵ Urteil vom 22.05.2008 – S 36 KR 2517/07.

Partei und Vorsitzendem. Im vorliegenden Fall beurteilte das SG die Rechtsbeziehung als ein abhängiges Arbeitsverhältnis, für das eine Pflicht zur Sozialversicherung bestehe. Neben den üblicherweise zur Abgrenzung von abhängigen und selbstständigen Tätigkeiten bemühten Kriterien, zog das SG zur Begründung zudem die detaillierte Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten des Vorsitzenden in der Satzung sowie seine Bindung an Beschlüsse der Landesmitgliederversammlung, der Landesdelegiertenversammlung und des Landesausschusses heran. Damit sei der Landesvorsitzende ausreichend in die demokratisch strukturierte Arbeitsorganisation der Partei eingegliedert und unterläge einer umfassenden Beaufsichtigung durch die übrigen Gremien. Dass der Landesvorsitzende überwiegend selbstständig agiere, stehe einem abhängigen Beschäftigungsverhältnis nicht entgegen, da das Weisungsrecht des Arbeitgebers vornehmlich bei Diensten höherer Art auch eingeschränkt und zur funktionsgerecht dienenden Teilhabe am Arbeitsprozess verfeinert sein könne, wenn nur eine Eingliederung in den Betrieb bestehe.

Über eine mögliche Ehrverletzung einer Partei durch Berichterstattung in der Lokalpresse hatte das **LG Dresden**⁶ zu entscheiden. Die klagende Partei befürchtete durch die Presseberichterstattung zu einer aktuellen politischen Debatte, in welcher ihre Auffassung zum Thema als einzige nicht wiedergegeben wurde, in den Augen der Öffentlichkeit als faul und unfähig dargestellt zu werden. Das Gericht sah in der fraglichen Presseberichterstattung allerdings keine Ehrverletzung und verwies zur Begründung auf die durch Art 5 GG geschützte Pressefreiheit. Auch solle Art. 40 SächsLVerf, wonach die Oppositionsparteien des Landtages das Recht auf Chancengleichheit in Parlament und Öffentlichkeit haben, keine unmittelbare oder mittelbare Drittwirkung entfalten. Selbst beim Vorliegen einer Persönlichkeitsrechtverletzung einer Partei durch lokale Berichterstattung, könne daher aus Art 40 SächsLVerf kein Anspruch auf Veröffentlichung einer von der Partei verfassten Gegendarstellung abgeleitet werden.

⁶ Urteil vom 08.04.2008 – 3 O 3466/07, in: AfP 2008, 321 f.

Das **LAG Schleswig-Holstein**⁷ stellte fest, dass das Verbot parteipolitischer Betätigung im Betrieb nicht einen Aufruf vom Betriebsrat gegen den Irak-Krieg umfasst. Dieser könne zwar gegebenenfalls den Frieden des Betriebes beeinträchtigen, das sei in einem Unternehmen mit amerikanischer Mutter, in welchem Güter hergestellt werden, die in dem Krieg eingesetzt werden, jedoch gerechtfertigt, wenn dabei die ethische Frage aufgeworfen werde, ob die Unterstützung des Krieges durch die eigene Arbeit hinzunehmen ist. Dieser Aufruf sei keine spezifisch parteipolitische Betätigung, sondern von allgemeiner politischer Natur, ohne einer Partei zugeordnet zu sein. Ein Aufruf zu einem konkreten Volksentscheid stelle jedoch sehr wohl eine solche parteipolitische Aktivität dar.

Das **VG Aachen**⁸ hatte über die Reichweite von Versammlungsverboten für Parteien zu entscheiden. Im Eilrechtsschutzverfahren hatte das Gericht die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen ein Versammlungsverbot zum Teil wieder hergestellt. Zur Begründung führte es aus, ein milderer Mittel zum umfassenden Versammlungsverbot stelle ein bloßes Rede- und Versammlungsverbot für den Antragsteller dar. Mit Gewissheit sei zu erwarten, dass er den Tatbestand des § 130 IV StGB bei der Versammlung dadurch verwirklichen würde, dass er den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft zumindest konkludent billige. Ein vollständiges Versammlungsverbot sei aber, gerade auch im Hinblick auf den noch unbestimmten Teilnehmerkreis der Versammlung, unverhältnismäßig.

Der **BGH**⁹ stellte mit seiner Entscheidung erneut den hohen Stellenwert der wertenden Betrachtung des Tatgerichts bei Korruptionstatbeständen heraus. Er verneinte die Strafbarkeit wegen Vorteilsgewährung iSd. § 333 StGB durch das Versenden von WM-Tickets an politische Amtsträ-

⁷ Beschluss vom 30.09.2008 – 2 TaBV 25/08.

⁸ Beschluss vom 04.11.2008 – 6 L 478/08.

⁹ Urteil vom 14.10.2008 – 1 StR 260/08, in: NJW 2008, 3580 ff.

ger seitens eines Energieunternehmens. Die Eintrittskarten seien zwar als Vorteil i.S.d. Tatbestandes zu werten, es fehle aber am Nachweis der erforderlichen „Unrechtsvereinbarung“. Die dafür notwendige inhaltliche Verknüpfung zwischen versprochenem Vorteil und Dienstausübung konnte nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden. Der Senat verwies dabei ausdrücklich auf die auch weiterhin fehlenden Trennschärfe bei der Auslegung und Bewertung des Merkmals der „Unrechtsvereinbarung“, und betonte die Bedeutung, die der Beweiswürdigung des Tatgerichts daher in diesem Zusammenhang zukäme. Das Urteil ist ein anschauliches Beispiel dafür, dass die Problematik bei Korruptionsdelikten nach wie vor weniger die einer rechtlichen als vielmehr die einer tatsächlichen Fassbarkeit ist.

Das **VG Sigmaringen**¹⁰ verneinte eine besondere Berücksichtigung von Zuwendungen an Parteien bei der Berechnung von Ausbildungsförderungsbeträgen. Die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an Parteien führt zu einem höheren Einkommensbetrag als Berechnungsgrundlage für die Höhe von Ausbildungsförderung nach dem BAföG. Die Heranziehung des um die tatsächliche Steuerschuld verminderten Betrages sei ebenso wie bei Ausgaben für andere gemeinnützige, wissenschaftliche oder religiöse Zwecke auch bei einer verminderten Steuerschuld aufgrund von Zuwendungen an Parteien zulässig. Zur Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung verwies das Gericht auf die ständige Rechtsprechung des BVerfG und des BVerwG, wonach der Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsspielraum in solchen Fragen habe, welcher erst dort ende, wo die Ungleichbehandlung der geregelten Sachverhalte nicht mehr mit einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise vereinbar sei. Der vom Gesetzgeber im BAföG verwendete Einkommensbegriff, nach dem nur die tatsächliche Steuerbelastung berücksichtigt wird, erfülle diese Voraussetzungen. Zudem lägen bei Zuwendungen an Parteien nicht die Voraussetzungen für eine Entscheidung nach der Härtefallklausel vor. Sie seien freiwillige Ausgaben. Auch die zugestandene Bedeutung der Parteien für Gesellschaft und Staat verpflichte nicht

zur Berücksichtigung der Aufwendungen bei der Bewilligung von sozialen Leistungen.

Der **Hessische VwGH**¹¹ folgte in seinem Urteil der Rechtsprechung des BVerfG¹², wonach die Prüfungsbefugnis der Rundfunkanstalten hinsichtlich der Ausstrahlung von Wahlwerbespots politischer Parteien stark eingeschränkt ist. Er ordnete in seiner Entscheidung die Ausstrahlung eines Wahlwerbespots der NPD an, welcher vom Sender mit der Begründung, er verstoße gegen § 130 StGB, zurückgewiesen worden war. Die Ausstrahlung von Wahlwerbespots erfolge, nach Auffassung des Gerichts, aber in eigener Verantwortung der politischen Parteien und lediglich mit den technischen Mitteln des Senders. Die öffentlichen Rundfunkanstalten hätten hinsichtlich verfassungswidriger Inhalte von Wahlwerbespots keine und bezüglich strafrechtlicher Verstöße nur eine eingeschränkte Prüfungsbefugnis. Die zum Rechtsstreit anlassgebende Forderung im Werbespot der NPD „Ausweisung aller kulturfremden Ausländer“ stelle jedenfalls keine ausreichend evidente Volksverhetzung dar, um eine Ausstrahlung zu verweigern. Im Zweifelsfalle sei für eine Ausstrahlung zu entscheiden.

Antje Sadowski

2. Chancengleichheit

Im zurückliegenden Berichtszeitraum dieser Ausgabe des MIP ist im Verhältnis zur Gesamtzahl parteienrechtlicher Gerichtsverfahren eine besonders große Anzahl von Rechtsstreitigkeiten der NPD festzustellen. Sowohl die Überlassung von Stadthallen, als auch die Erteilung von Sondernutzungserlaubnissen sowie die Einrichtung von Girokonten beschäftigten die Gerichte. Dabei scheint die bisherige Gerichtspraxis von einem Ringen um einen Ausgleich zweier durchaus gegenläufiger Ziele zu zeugen: Zum einen von dem Bemühen, die meinungsinhaltliche Neutralität des Parteienrechts zu wahren, zum anderen aber von dem erklärbaren Wunsch, gleichwohl das Recht – mitunter bis an die Gren-

¹⁰ Urteil vom 22.10.2008 – 1 K 938/08.

¹¹ Urteil vom 04.01.2008 – 8 B 17/08.

¹² Beschluss vom 06.03.2006 – 2 BvR 1545/05 – in: NVwZ-RR 2006, 369 f.

zen des juristisch vertretbaren – gegen rechtsradikale Gesinnungen in Stellung zu bringen.

Insbesondere der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hatte sich im Jahr 2008, dem Jahr der Bayerischen Landtagswahlen, wiederholt mit der Frage der Überlassung von öffentlichen Einrichtungen an die NPD zu befassen. So wies der **BayVGH**¹³ eine Beschwerde der Stadt Bamberg gegen einen Beschluss des **VG Bayreuth**¹⁴ zurück, durch den die Stadt Bamberg im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet worden war, der NPD bis zum 07.02.2008 Auskunft darüber zu erteilen, ob der Hegelsaal der Konzert- und Kongresshalle (Stadthalle) an den im Einzelnen genannten Tagen zwischen dem 12.01. und 20.09.2008 grundsätzlich zur Nutzung zur Verfügung steht. Die NPD hatte sich seit Mai 2007 bis zur Erhebung der Auskunftsklage vergeblich bemüht, einen Termin für die Nutzung des Hegelsaales zu vereinbaren, Freitermine für eine NPD-Veranstaltung wurden aus generellen Erwägungen nicht mitgeteilt. Der BayVGH teilte die Rechtsauffassung des VG Bayreuth, demzufolge politische Parteien grundsätzlich – in den Grenzen der Widmung und der Kapazitäten – einen Zulassungsanspruch haben, der im zu entscheidenden Fall auch das Recht auf Auskunft umfasst, ob die Einrichtung an bestimmten Terminen noch *allgemein* zur Verfügung steht oder bereits anderweitig vergeben ist. Zu Recht stellte der BayVGH fest, dass die NPD ohne Kenntnis der allgemeinen Verfügbarkeit nicht in der Lage ist, ihren grundsätzlich bestehenden Zulassungsanspruch in einem effektiven Verwaltungs- und gegebenenfalls Gerichtsverfahren in zumutbarer Weise zu verwirklichen.

Weil die Stadt Bamberg dieser Auskunftsverpflichtung nicht innerhalb der gesetzten Frist nachkam, leitete die NPD beim VG Bayreuth ein Vollstreckungsverfahren ein. Gegen den in diesem Verfahren ergangenen Beschluss des **VG**

Bayreuth¹⁵ richtete sich die vom **BayVGH**¹⁶ zu entscheidende Beschwerde der Stadt Bamberg. Der BayVGH gab der Beschwerde nur teilweise statt. Grundsätzlich bejahte das Gericht aufgrund der Nichterfüllung der Auskunftspflicht das Vorliegen der Vollstreckungsvoraussetzungen. Allerdings hob es zu Recht die bereits erfolgte Festsetzung eines Zwangsgeldes gegen die Stadt Bamberg durch das VG auf, da eine Zwangsgeldfestsetzung noch gar nicht beantragt worden war. Deshalb war ein Zwangsgeld lediglich anzudrohen. Weil gemäß § 172 S. 1 VwGO eine Zwangsgeldfestsetzung erst nach fruchtlosem Ablauf der mit der Zwangsgeldandrohung verbundenen Frist in Betracht kommt, verlängerte es die Frist zur Erfüllung der Auskunftspflicht bis zum 18.01.2008.

Im Anschluss an diese verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf Auskunftserteilung stellte die NPD einen Antrag auf Überlassung des Hegelsaales in der Konzert- und Kongresshalle (Stadthalle) zur Durchführung einer Landtagswahlveranstaltung am 14.09.2008 oder an anderen vorgeschlagenen Ersatzterminen, der jedoch mit Schreiben vom 28.01.2008 abgelehnt wurde. Wiederum in einem Eilverfahren hatte nunmehr der **BayVGH**¹⁷ zu entscheiden, ob der NPD der geltend gemachte Überlassungsanspruch tatsächlich zusteht. Zwar steht einer politischen Partei ein gesetzlicher Anspruch aus § 5 Abs. 1 PartG in Verbindung mit Artt. 21 und 3 Abs. 1 sowie Abs. 3 GG auf Zulassung zu öffentlichen Einrichtungen im Rahmen der Widmung und der Kapazität zu. Ist aber die Kapazität erschöpft, kann die Nutzung verwehrt werden, wobei die Überlassungsentscheidung nach dem Prioritäts-

¹³ BayVGH, Beschluss vom 14.01.2008 – Az. 4 CE 08.60 –, online veröffentlicht bei juris.

¹⁴ VG Bayreuth, Beschluss vom 02.01.2008 – Az. B 2 E 07.1288 –, unveröffentlicht.

¹⁵ VG Bayreuth, Beschluss vom 09.01.2008 – Az. B 2 V 08.19 –, unveröffentlicht.

¹⁶ BayVGH, Beschluss vom 14.01.2008 – Az. 4 C 08.96 –, online veröffentlicht bei juris.

¹⁷ BayVGH, Beschluss vom 13.06.2008 – Az. 4 CE 08.726 –, veröffentlicht auf den Internetseiten des BayVGH, <http://www.vgh.bayern.de/bayvgh/presse/08a00726b.pdf>, 04.03.2009. Der BayVGH gab damit einer Beschwerde der Stadt Bamberg gegen die vorhergehende Eilentscheidung des Verwaltungsgerichts Bayreuth statt, die einen Überlassungsanspruch bejaht hatte: s. **VG Bayreuth**, Beschluss vom 18.03.2008 – Az. B 2 E 08.144 –, unveröffentlicht.

prinzip zu treffen, bei mehreren Anträgen also ausschließlich der zeitlich frühere zu berücksichtigen ist. Dies gilt auch, wenn – wie im hier zu entscheidenden Fall – Einrichtungen der Rechtsform nach privatrechtlich organisiert, aber staatlich beherrscht sind¹⁸. Im Rahmen des rechtlich Möglichen muss der Staat dem Anspruch der politischen Partei über seine Vertreter in den Leitungs- und Aufsichtsgremien Geltung verschaffen. Nach Ansicht des Gerichts hatte die Stadt Bamberg jedoch nachgewiesen, dass eine Überlassung der Stadthalle an fehlender Kapazität scheitert. Wenngleich der Hegelsaal selbst nicht anderweitig belegt war, so war doch der größere der beiden Säle der Stadthalle – zeitlich vor Antragstellung der NPD – für ein Abonnement-Konzert der Bamberger Symphoniker vergeben worden. Beide Veranstaltungen hätten sich zeitlich überschritten. Mit Blick auf den Charakter und den geplanten Ablauf der beabsichtigten NPD-Wahlveranstaltung sah das Gericht einen unvermeidlichen Konflikt mit dem Konzert, da die NPD beabsichtigte, Licht- und Tontechnik zum Einsatz zu bringen, Präsentationsstände einzurichten, die Publikumsgarderobe zu benutzen und für gastronomische Betreuung zu sorgen. Eingangsbereich, Foyer und die zentralen Bereiche der Stadthalle müssten aber von beiden Veranstaltern gemeinsam genutzt werden, wobei eine räumliche Trennung mit zumutbarem Aufwand nicht zu bewerkstelligen ist. Eine Störung des Konzerts, „sei es durch Lärm von der Wahlveranstaltung selbst, sei es durch herumlaufende Besucher“, könne daher auch durch Auflagen nicht vermieden werden. Auch an den von der NPD vorgeschlagenen Ersatzterminen war jeweils vor Antragstellung durch die NPD bereits der größere der beiden Säle anderen Veranstaltern zur Verfügung gestellt worden bzw. stand die Stadthalle wegen Renovierungsarbeiten für keinerlei Veranstaltungen zur Verfügung. Für eine unter Umständen rechtsmissbräuchliche Blockadehaltung der Stadt Bamberg sah der BayVGh keine stichhaltigen Anhaltspunkte.

¹⁸ Zu dieser Frage auch unten, VG Stuttgart, Beschluss vom 13.10.2008 – Az. 7 K 3583/08 –, online veröffentlicht bei juris.

Der BayVGh war weiterhin mit den Streitigkeiten der NPD um Überlassung des Großen Saals im städtischen Forum am Hofgarten in Günzburg befasst. Zum einen hatte der BayVGh über den Antrag der Stadt Günzburg auf Zulassung der Berufung gegen das einen grundsätzlichen Überlassungsanspruch der NPD bejahende Urteil des **VG Augsburg**¹⁹ zu befinden, zum anderen über einen während des laufenden Verfahrens auf Zulassung der Berufung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gestellten Antrag der NPD auf Überlassung des Saals zu einem konkreten Termin. Der BayVGh entschied in beiden Verfahren am selben Tag, dass den jeweiligen Anträgen kein Erfolg beschieden war, so dass es letztlich bei der durch Urteil des VG Augsburg erkannten Rechtslage verblieb. Die Stadt Günzburg hatte beim **BayVGh**²⁰ keine die Zulassung der Berufung tragenden ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des verwaltungsgerichtlichen Urteils wecken können. Zu Recht wies der BayVGh darauf hin, dass die mit der Veranstaltung verbundenen Risiken von – unter Umständen auch gewalttätigen – Gegendemonstrationen im Bereich dessen liegen, „was in einer auf Demokratie und Meinungsfreiheit beruhenden Rechtsordnung als Begleiterscheinung öffentlicher politischer Auseinandersetzungen in Kauf genommen werden muss“, denn es ist „Aufgabe der Sicherheitsbehörden, Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren und eingetretene Störungen zu beseitigen“. Dem von der Stadt Günzburg ins Feld geführten Schutz des Rufes der Stadt begegnete der BayVGh treffend mit dem Hinweis, dass die grundgesetzlich und einfachgesetzlich gewährleistete Meinungsneutralität des Staates es nicht zulässt, einer nicht verbotenen Partei den grundsätzlich bestehenden Zulassungsanspruch abzu erkennen. Der ausschließlich per Eilantrag beim

¹⁹ VG Augsburg, Urteil vom 19.11.2007 – Az. Au 7 K 07.918 –, online veröffentlicht bei juris. Das VG hat im angefochtenen Urteil die Beklagte verpflichtet, dem Kläger den Großen Saal im städtischen Forum am Hofgarten an einem Samstag im Zeitraum vom 8. März 2008 bis 30. Juni 2008 in der Zeit von 14.00 Uhr bis 23.00 Uhr zur Durchführung einer öffentlichen Parteiversammlung zur Verfügung zu stellen.

²⁰ BayVGh, Beschluss vom 21.02.2008 – Az. 4 ZB 07.3489 –, online veröffentlicht bei juris.

BayVGH²¹ geltend gemachte Überlassungsanspruch der NPD scheiterte auch hier an fehlender Kapazität. Der Antrag der NPD stützte sich auf einen im verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren mit der Klageerwiderung vorgelegten Belegungsplan, der schon zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem VG Augsburg zwei Monate alt war. Zum Zeitpunkt des Antrages auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim BayVGH, also weitere zwei Monate später, war der Große Saal des Forums bereits anderweitig gebucht.

Gleichfalls im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes hatte der **BayVGH**²² über die Frage der Überlassung der Niederbayernhalle in Ruhstorf a.d. Rott an die NPD für eine Veranstaltung zur Landtagswahl zu entscheiden. Vorgehend hatte das **VG Regensburg**²³ den Antrag der NPD abgelehnt, die Gemeinde zur Überlassung der Niederbayernhalle zu verpflichten, da die Durchführung parteipolitischer Veranstaltungen in der Niederbayernhalle nicht von ihrem Widmungszweck umfasst sei. Der BayVGH wies die hiergegen gerichtete Beschwerde der NPD zurück, die sich im Wesentlichen darauf stützte, dass die Halle bereits in den Jahren 1989 und 1990 für politische Veranstaltungen der DVU und der Republikaner zur Verfügung gestanden hätte und zudem die Nichtüberlassung seitens der Gemeinde bis zur Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes ausschließlich mit angeblich notwendigen Hallensanierungsarbeiten begründet wurde. Aufgrund der unzutreffenden Begründung der Ablehnungsentscheidung durch die Behörde hätte nach Auffassung der NPD zumindest die zu ihren Lasten getroffene gerichtliche Kostenentscheidung dahingehend abgeändert werden müssen, dass nach § 155 Abs. 4 VwGO die Kosten der Behörde aufzuerlegen sind. Richtigerweise stellten die Gerichte bei ih-

ren Entscheidungen auf die durch die Vergabepraxis geformte konkludente Widmung der öffentlichen Einrichtung ab. Die Belegungsübersichten für die Jahre 1999 bis 2008 dokumentierten, dass in den letzten zehn Jahren keinerlei Parteiveranstaltungen in der Halle durchgeführt worden waren. Die von der NPD in Bezug genommene Vergabepraxis in den Jahren 1989 und 1990 wurde demzufolge nicht fortgeschrieben und damit die Nutzungsberechtigung entsprechend reduziert. Dass die Versagung der Nutzung auf Sanierungsarbeiten gestützt worden war, ist in diesem Zusammenhang unschädlich. Wenngleich die gerichtlichen Entscheidungen diese Frage nicht behandeln, entspricht es herrschender Meinung, dass eine unrichtige Begründung eines Verwaltungsaktes diesen nicht materiell rechtswidrig macht. Voraussetzung der materiellen Rechtmäßigkeit ist, dass der Verwaltungsakt objektiv die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt²⁴. Für die Kostenentscheidung kann die Frage der „richtigen“ Begründung allerdings im Einzelfall durchaus eine Rolle spielen, da nach § 155 Abs. 4 VwGO unabhängig vom Ob- oder Unterliegen in der Sache die Kosten demjenigen Beteiligten auferlegt werden können, durch dessen Verschulden sie entstanden sind²⁵. Hierzu führte der BayVGH im Rahmen der Kostenentscheidung jedoch aus, dass die Begründung des Rechtsmittels durch die NPD zeige, dass die Kosten des Rechtsstreits auch dann entstanden wären, wenn die Hallennutzung von Anfang an unter Bezug auf die Zweckbestimmung der Halle und nicht zunächst wegen Sanierungsarbeiten versagt worden wäre.

Ein weiterer Stadthallenfall lag dem **OVG Rheinland-Pfalz**²⁶ zur Entscheidung vor. Ein

²¹ BayVGH, Beschluss vom 21.02.2008 – Az. 4 AE 08.282 –, online veröffentlicht bei juris.

²² BayVGH, Beschluss vom 06.08.2008 – Az. 4 CE 08.2070 –, online veröffentlicht bei juris.

²³ VG Regensburg, Beschluss vom 30.07.2008 – Az. RN 3 E 08.1215 –, veröffentlicht auf den Internetseiten des BayVGH, <http://www.vgh.bayern.de/VGRegensburg/documents/08a01215b.pdf>, 09.03.2009.

²⁴ Vgl. hierzu U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 7. Auflage 2008, § 39 Rn 30.

²⁵ S. z.B. VG Leipzig, Beschluss vom 16.11.2004 – Az. 3 K 1393/04 –, in: NVwZ-RR 2005, 590 f., das anlässlich eines Konkurrentenstreits entschied, dass auch eine unzureichende Begründung eines Verwaltungsaktes zu einer abweichenden Kostenverteilung nach § 155 Abs. 4 VwGO führen kann, wenn der Kläger seine Erfolgsaussichten in der Sache nicht richtig einschätzen kann und er dadurch zur Klageerhebung veranlasst wird.

Kreisverband der NPD hatte zunächst die behördliche Genehmigung erhalten, seine Jahreshauptversammlung im kleinen Saal der Concordia-Halle in Unnau durchzuführen. Anschließend beantragte die NPD die Erlaubnis zur Nutzung des großen Raums der Concordia-Halle, da sie etwa 100 Personen zu ihrer Veranstaltung eingeladen habe. Dieser Antrag wurde abgelehnt und gleichzeitig die erteilte Genehmigung widerrufen. Den Eilantrag der NPD, die Nutzung der Halle zuzulassen, lehnte das **VG Koblenz**²⁷ ab. Mit dem daraufhin von der NPD eingeleiteten Beschwerdeverfahren vor dem OVG Rheinland-Pfalz hatte die NPD teilweise Erfolg. Nach Ansicht des Gerichts handelt es sich bei der Concordia-Halle um eine öffentliche Einrichtung, die nach bisheriger Vergabepaxis auch politischen Parteien zur Abhaltung parteiinterner Versammlungen zur Verfügung gestellt wurde. Deshalb stand grundsätzlich auch der NPD aus Gründen der Gleichbehandlung ein Anspruch auf Zulassung zu dieser Einrichtung im Rahmen der Widmung zu, so dass das OVG einen Anspruch der NPD auf Nutzung des kleinen Raumes der Concordia-Halle zum Zwecke der Durchführung einer Jahreshauptversammlung im eigentlichen Sinne bejahte. Das OVG folgte der Entscheidung des VG Regensburg allerdings insoweit, als es einen Anspruch der NPD auf Nutzung des großen Raums der Concordia-Halle ebenfalls verneinte. Bei der von der NPD für den großen Raum geplanten Veranstaltung handelte es sich um eine politische Werbeveranstaltung, die über den Charakter einer auf die verbandsinterne Willensbildung gerichteten Jahreshauptversammlung deutlich hinausging und sich daher nicht mehr im Rahmen des Widmungszwecks der Halle hielt. Aus dem Einladungstext der NPD ging ausdrücklich hervor, dass die zu dem Geburtstag Adolf Hitlers geplante und mit mehreren Unterhaltungsprogramm punkten vorgesehene Veranstaltung vor allem neue Mitglieder und Interessierte ansprechen sollte. Den Werbecharakter belegte auch, dass die Mehrheit der geladenen Personen nicht Mitglieder des Kreisver-

bandes sein konnten, dessen Jahreshauptversammlung abgehalten werden sollte, sondern externe Personen. Dies ergab sich aus den von der NPD nicht substantiiert bestrittenen Angaben des Innenministeriums, denen zufolge die 12 Kreisverbände der NPD in Rheinland-Pfalz 15 bis 50 Mitglieder haben, wobei der antragstellende Kreisverband als weniger aktiv eingestuft wurde.

Einen nicht der Widmung entsprechenden Nutzungswunsch bescheinigte auch das **OVG Thüringen**²⁸ der NPD mit Blick auf den von der NPD in der Stadthalle der Stadt Altenburg geplanten Bundesparteitag. Das OVG wies damit eine Beschwerde der NPD gegen den im Eilverfahren ergangenen Beschluss des **VG Gera**²⁹ zurück. Das VG hatte zugunsten der Stadt entschieden und die Ablehnung eines Antrags der NPD auf Durchführung des Bundesparteitags für rechtmäßig erklärt. Nachdem die NPD die Überlassung der Halle bei der Stadt Altenburg beantragt hatte, änderte die Stadt die Stadthallenbenutzungssatzung dahingehend, dass Parteien und Verbände die Halle nur für Veranstaltungen mit einem regionalen Bezug mieten dürfen. Das OVG folgte der Auffassung der Stadt und des VG, wonach die nach Stellung des Zulassungsantrages geänderten Regelungen der Stadthallenbenutzungssatzung nicht zu beanstanden seien und auch in diesem Fall zur Anwendung gelangten. Wenngleich in den nicht durch Satzungsrecht geregelten Fällen der Überlassung öffentlicher Einrichtungen an politische Parteien nach der Rechtsprechung des BVerwG³⁰ grundsätzlich die Rechtslage – d.h. die Überlassungspraxis – bei Antragstellung maßgeblich ist, gilt nach Auffassung des OVG dieser Grundsatz bei einer Nutzungsregelung durch Satzung nicht. Die abstrakt-generelle Regelung durch den gesetzlich legitimierten autonomen Satzungsgeber ist Gesetz im materiellen Sinne, weshalb der „im intertemporalen Verwaltungsrecht allgemein geltende Grundsatz, dass neues Verfahrensrecht und ma-

²⁶ OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18.04.2008 – Az. 7 B 10404/08 –, in: LKRZ 2008, 236.

²⁷ VG Koblenz, Beschluss vom 17.04.2008 – Az. 1 L 430/08.KO –, unveröffentlicht.

²⁸ OVG Thüringen, Beschluss vom 16.09.2008 – Az. 2 EO 490/08 –, in: ThürVBl. 2009, 36 ff.

²⁹ VG Gera, Beschluss vom 23.07.2008 – Az. 2 E 636/08 Ge –, unveröffentlicht.

³⁰ Vgl. BVerwGE 31, 368 ff.

terielles Recht vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens an regelmäßig auch anhängige Verfahren erfasst“ auch hier gilt³¹.

Die MLPD stellte beim VG Stuttgart einen auf Überlassung der Halle im Zentrum Zell in Esslingen gerichteten Eilantrag. Die gemeindliche Veranstaltungshalle wird durch eine GmbH betrieben, deren Alleingesellschafterin die beklagte Gemeinde ist. Die GmbH lehnte einen Überlassungsantrag der MLPD mit der Begründung ab, die Partei sei als linksextrem einzustufen und stehe unter der kritischen Beobachtung des Verfassungsschutzes, weshalb die Veranstaltung aus sicherheitsbezogenen Bedenken nicht angenommen werden könne. Die beklagte Gemeinde teilte der MLPD mit, dass keine Notwendigkeit gesehen werde, in die Geschäftsführung der GmbH korrigierend einzugreifen. Dies sah das **VG Stuttgart**³² anders und verpflichtete die Gemeinde, die GmbH anzuweisen, der MLPD die Halle zu den üblichen Vertragsbedingungen zu überlassen. Zutreffend bejahte das Gericht eine verwaltungsgerichtliche Zuständigkeit bei Meinungsverschiedenheiten über den Zugang zu auch privatrechtlich betriebenen öffentlichen Einrichtungen. „Sofern die Gemeinde in solchen Fallkonstellationen nicht selbst über den Zugang zu der Einrichtung entscheidet, kann sie [...] dazu verpflichtet werden, dem Berechtigten durch Einwirkung auf die privatrechtlich organisierte Betriebsgesellschaft den Zugang zu der Einrichtung zu verschaffen.“ Das dazu erforderliche Weisungsrecht stand der Gemeinde vertreten durch den Bürgermeister nach dem Gesellschaftervertrag auch zu. Die geplante Veranstaltung bewegte sich zudem im Rahmen der Widmung der zum beantragten Zeitpunkt verfügbaren Halle. Ein Überlassungsanspruch der MLPD ergab sich daher aus § 5 Abs. 1 S. 1 PartG i.V.m. Art. 3 und Art. 21 Abs. 1 GG. „Da der Begriff der ‚Einrichtung‘ in § 5 Abs. 1 PartG nicht anders als der entsprechende Begriff der ‚öffentlichen Einrichtung‘ in den Gemeindeordnungen

der Länder offen ist für unterschiedliche Organisationsformen, kommt es auch in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob die Gemeinde ihre Einrichtung selbst betreibt oder durch eine privatrechtliche Betriebsgesellschaft betreiben lässt. Die Gemeinde muss vielmehr unabhängig von der gewählten Organisationsform stets für die Gleichbehandlung der Parteien eintreten [...]“³³. Auf die seitens der GmbH einem Überlassungsanspruch entgegengehaltene „kritische Beobachtung“ einer Partei durch den Verfassungsschutz oder ihre Aufnahme in den Verfassungsschutzbericht des Bundes oder eines Landes kam es nicht an. Als nicht verbotene Partei steht die MLPD unter dem Schutz des Art. 21 GG. Letztlich gab es auch keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass die Parteivertreter im Rahmen der geplanten Veranstaltung zur Begehung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten aufrufen oder sich selbst solcher Delikte schuldig machen würden. Die behaupteten „sicherheitsbezogenen Bedenken“ wurden nicht näher konkretisiert.

Das **VG Augsburg**³⁴ hat zugunsten der ÖPD in einem Eilverfahren auf Zuteilung von Wahlwerbeflächen auf den städtischen Plakattafeln in Donauwörth entschieden. Die Stadt Donauwörth hatte der ÖDP das Plakatieren auf den im Stadtgebiet vorhandenen 20 öffentlichen Plakattafeln im Rahmen der bevorstehenden Kreistagswahl mit der Begründung verweigert, dass die „Anschlagtafeln den einzelnen antretenden Parteien nur für bestimmte Wahlen, d.h. jedenfalls nicht für Kreistagswahlen, zur Verfügung gestellt werden“. Eine solche Einschränkung des Widmungszwecks ließ sich jedoch weder aus der den Zugang zu öffentlichen Einrichtungen generell regelnden Gemeindeordnung, noch aus der einschlägigen Verordnung über öffentliche Anschläge in der Stadt Donauwörth, noch aus der bisherigen Überlassungspraxis entnehmen. Die städtischen Anschlagtafeln wurden in der Vergangenheit sowohl für Kommunalwahlen, die sowohl die Stadtrats- als auch die Kreistagswahl-

³¹ S. OVG Thüringen, Beschluss vom 16.09.2008 – Az. 2 EO 490/08 –, in: ThürVBl. 2009, 36 (39), mit zahlreichen Nachweisen aus Rechtsprechung und Literatur.

³² VG Stuttgart, Beschluss vom 13.10.2008 – Az. 7 K 3583/08 –, online veröffentlicht bei juris.

³³ So das Gericht unter Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 21.07.1989, vom 21.07.1989 – 7 B 184/88 –, in NVwZ 1990, 157 ff.

³⁴ VG Augsburg, Beschluss vom 28.02.2008 – Az. Au 7 E 08.229 –, online veröffentlicht bei juris.

len umfassen, als auch für Wahlen zum Bayerischen Landtag, zum Bundestag und zum Europäischen Parlament genutzt. Zudem war auch aktuell auf den im Stadtgebiet aufgestellten städtischen Anschlagtafeln ein Plakat eines Kandidaten der CSU angebracht. Auf den Anschlagtafeln standen außerdem noch Freiflächen zur Verfügung. Das VG Augsburg gestatte der ÖDP deshalb zu Recht, je ein freies Feld auf den Plakatanschlagtafeln der Stadt Donauwörth zur Plakatierung im Rahmen der bevorstehenden Kreiswahl zu nutzen.

Die NPD hatte im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor dem **VG Oldenburg**³⁵ Erfolg mit dem Antrag, eine Ausnahmegenehmigung für einen Lautsprechereinsatz während des Wahlkampfes für die Landtagswahl in Niedersachsen zu erhalten. Aufgrund der Art des geplanten Lautsprechereinsatzes als Werbemittel, mit dem tagsüber bis in den Abend hinein auf städtischen Straßen aus Kraftfahrzeugen heraus für Wahlveranstaltungen und Stimmabgaben geworben werden sollte, war das Vorhaben gem. §§ 33 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. 46 Abs. 1 Nr. 9 StVO genehmigungspflichtig. Das Gericht beurteilte die ursprüngliche Ablehnung der Ausnahmegenehmigung durch die Genehmigungsbehörde als ermessensfehlerhaft, weil es an einer einzelfallbezogenen Interessenabwägung gänzlich fehlte. Angesichts der kurz bevorstehenden Landtagswahl und des drohenden Zeitablaufs verpflichtete das Gericht die Genehmigungsbehörde nicht zu einer Neubescheidung, sondern entschied selbst über den geltend gemachten Anspruch. Dabei räumte das Gericht für die begrenzte Zeit des Wahlkampfes dem Interesse der NPD an parteipolitischer Werbung kurz vor Wahlen einen eingeschränkten Vorrang gegenüber dem Interesse an einem möglichst störungsfreien Straßenverkehr ein und erteilte die Genehmigung unter erheblichen Auflagen. Es brachte dabei die für Wahlsichtwerbung geltenden Grundsätze zur Anwendung, wie sie vom Bundesverwaltungsgericht³⁶ aufgestellt und seither in ständiger Recht-

sprechung und in der Literatur³⁷ weiterentwickelt wurden. Demzufolge schränken die Bedeutung von Wahlen für einen demokratischen Staat und die Bedeutung der Parteien für solche Wahlen, wie sie sich aus Art. 21 GG und §§ 1 f. PartG ergibt, das behördliche Ermessen bei der Entscheidung über die Erlaubnis zur Wahlwerbung mittels Lautsprechereinsatz durch Parteien in so erheblichem Umfang ein, dass jedenfalls für den Regelfall ein Anspruch auf Erlaubnis besteht. Wenngleich dieser Anspruch nicht schrankenlos besteht, so hat die Genehmigungsbehörde eine die Ablehnung der Ausnahmegenehmigung rechtfertigende Verkehrsgefährdung allerdings weder in dem Ablehnungsbescheid noch im gerichtlichen Verfahren ausreichend substantiiert vorgetragen. Den lapidaren Hinweis der Genehmigungsbehörde darauf, dass der Partei andere Möglichkeiten der Wahlwerbung (z.B. durch das Aufhängen von Plakaten) zur Verfügung stünden, beurteilte das Gericht zu Recht als unerheblich. Fragen der Wahlkampfstrategie – ebenso wie die Beurteilung der Werbewirksamkeit bestimmter Wahlkampfmaßnahmen³⁸ – liegen im Verantwortungsbereich der Partei und stehen nicht zur Disposition der Verwaltungsbehörden.

Das **VG Braunschweig**³⁹ lehnte einen im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gestellten Antrag der NPD ab, eine Sondernutzungserlaubnis für einen Informationsstand zu erteilen, die zuvor von der zuständigen Genehmigungsbehörde versagt worden war. Das Gericht ging in seinem Beschluss davon aus, dass erhebliche Gefahren für die Sicherheit des Verkehrs wegen drohender gewalttätiger Auseinandersetzungen der politischen Lager bestünden. Dabei berücksichtigte das VG Braunschweig durchaus den anerkannten Grundsatz, dass eine beantragte Genehmigung nicht versagt werden darf, wenn die

³⁵ VG Oldenburg, Beschluss vom 20.12.2007 – Az. 7 B 3546/07 –, in: NVwZ-RR 2008, 465 f.

³⁶ S. BVerwG, Urteil vom 13.12.1974 – Az. VII C 42/72 –, in: NJW 1975, 1289 ff.

³⁷ Vgl. nur C.J. Walther, Wahlkampfrecht, Schriften zum Parteienrecht Bd. 3, Baden-Baden 1989, S. 102 ff., zur Wahlsichtwerbung insbes. S. 127 ff. mit umfangreichen Rechtsprechungsnachweisen.

³⁸ S. hierzu bereits A. Bäcker, Chancengleichheit/Zugang zu öffentlichen Einrichtungen, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung, in: MIP 10. Jg. (2000), S. 125 f.

³⁹ VG Braunschweig, Beschluss vom 07.06.2007 – Az. 6 B 163/97 –, in: KommJur 2008, S. 95 ff.

drohenden Gefahren allein auf das Verhalten Dritter und nicht auf das Verhalten der Antragsteller zurückzuführen sind (z.B. durch angekündigte gewalttätige Proteste). Es sah jedoch keine ausreichenden Anhaltspunkte dafür gegeben, dass sich „die NPD an gewalttätigen Auseinandersetzungen nicht aktiv beteiligen würde“, denn die NPD habe sich „insgesamt von der Anwendung körperlicher Gewalt“ nicht glaubhaft distanziert. Angesichts gewalttätiger Ausschreitungen in der jüngeren Vergangenheit wertete das Gericht die Aussage des damaligen Spitzenkandidaten der NPD, es gehe um einen "Kampf um die Straße", und die Ankündigung, man werde mit mindestens zehn Parteimitgliedern den Tisch „vor Gegendemonstranten schützen“, als zu Lasten der NPD zu berücksichtigende Umstände.

Auch mit der gegen die Entscheidung des VG Braunschweig gerichteten Beschwerde unterlag die NPD vor dem **OVG Niedersachsen**⁴⁰, das der Argumentation des VG Braunschweig folgte.

Erfolglos versuchte die NPD im Wege vorläufigen Rechtsschutzes eine private Bank zur Weiterführung gekündigter Bankkonten bis zur Entscheidung in der Hauptsache zu verpflichten⁴¹. Nach einem Bericht des Fernsehmagazins *Report Mainz* über die von privaten Finanzinstituten geführten Konten rechtsextremer Parteien hatte die beklagte Bank die bei ihr geführten Girokonten der NPD fristgerecht unter Hinweis auf die geltenden Allgemeinen Geschäftsbedingungen (AGB) gekündigt. Zwar erließ das **LG Saarbrücken**⁴² die beantragte einstweilige Verfügung mit der Begründung, die grundsätzlich nach Nr. 19 Abs. 1 S. 3 der AGB zulässige ordentliche Kündigung auch ohne besonderen Grund sei we-

gen Rechtsmissbrauchs gemäß § 242 BGB unwirksam. Das **OLG Saarland**⁴³ wies den Antrag der NPD in zweiter Instanz jedoch zurück. Die in Nr. 19 Abs. 1 der AGB getroffene Kündigungsregelung steht in Einklang mit den allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen. Da Gegenstand eines Girovertrages Dienste höherer Art sind, die aufgrund besonderen Vertrauens übertragen zu werden pflegen, bedarf es nach §§ 627, 675, 676 f. BGB keines Kündigungsgrundes. Zwar gelten die allgemeinen gesetzlichen Schranken der §§ 138, 226, 242 BGB auch für die ordentliche Kündigung von Dauerschuldverhältnissen und damit von Giroverträgen. Die Kündigungen der Giroverträge verstoßen allerdings weder gegen das Schikaneverbot (§ 226 BGB), noch sind sie rechtsmissbräuchlich im Sinne des § 242 BGB. Grundsätzlich kann eine nach § 242 BGB durchzuführende Interessenabwägung zur Unwirksamkeit der ordentlichen Kündigung des Girovertrags führen, wenn einer privaten Bank gegenüber einer politischen Partei quasi eine „Monopolstellung“ zukommt. Dies setzt voraus, dass die politische Partei nicht in der Lage ist, bei einer anderen Bank ein Konto zu eröffnen. Das Vorliegen dieser Voraussetzung hat die NPD aber im Streitfall nicht ausreichend glaubhaft gemacht.

Das **OVG Berlin-Brandenburg**⁴⁴ bestätigte in zweiter Instanz ein Urteil des **VG Berlin**⁴⁵, durch das die Landesbank Berlin AG verpflichtet wurde, dem Bundesverband der NPD bei der Berliner Sparkasse ein Girokonto zu eröffnen. Die Landesbank Berlin AG ist Trägerin öffentlicher Gewalt im Sinne von § 5 Abs. 1 S. 1 PartG, die mit der Einräumung eines Girokontos eine „andere öffentliche Leistung“ gewährt. Da sie auch für andere politische Parteien Konten führt, verstößt sie mit der Ablehnung der Eröffnung eines Girokontos für die NPD gegen den verfassungsrechtlich in Art. 21 Abs. 1 GG verbürgten und in § 5 PartG konkretisierten Gleichbehand-

⁴⁰ OVG Niedersachsen, Beschluss vom 08.06.2007 – Az. 12 ME 224/07 –, veröffentlicht in der Rechtsprechungsdatenbank des Niedersächsischen OVG, <http://www.dbovg.niedersachsen.de/Index.asp>, 11.03.2009.

⁴¹ Vgl. allgemein zum privatrechtlichen Kontrahierungszwang für Kreditinstitute Reinhard Singer, Girogeschäft und Kontoeröffnung, in: Derleder/ Knops/ Bamberger (Hrsg.), Handbuch zum deutschen und europäischen Bankrecht, 2003, § 31 Rn. 10 m.w.N. auch zur Rechtsprechung betreffend die Kündigung von NPD-Konten.

⁴² LG Saarbrücken, Urteil vom 21.12.2007 – Az. 1 O 422/07 –, unveröffentlicht.

⁴³ OLG Saarland, Urteil vom 03.07.2008 – Az. 8 U 39/08 – 13, 8 U 39/08 –, in: NJW-RR 2008, 1632 f.

⁴⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.12.2007 – Az. 3 B 7.06 –, online veröffentlicht bei juris.

⁴⁵ VG Berlin, Urteil vom 25.04.2006 – Az. 2 A 62.05 –, unveröffentlicht.

lungsgrundsatz. Die Revision gegen das Urteil wurde durch das OVG Berlin-Brandenburg nicht zugelassen. Die hiergegen gerichtete Nichtzulassungsbeschwerde der Landesbank Berlin AG wies das **BVerwG**⁴⁶ zurück. Ein Revisionszulassungsgrund war nicht gegeben. Weder kommt der Rechtssache grundsätzliche Bedeutung i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO zu, noch besteht eine Divergenz i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zur Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, noch beruhte die Berufungsentscheidung auf einem Verfahrensmangel i.S.d. § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO.

Auch das **VG Gera**⁴⁷ verpflichtete eine Kreissparkasse zur Errichtung eines Girokontos für die NPD. Es folgte damit der inzwischen gefestigten Rechtsprechung, wonach die Sparkassen als Träger öffentlicher Gewalt den durch § 5 Abs. 1 S. 1 PartG gesetzlich ausgeformten Gleichbehandlungsanspruch politischer Parteien bei der Gewährung öffentlicher Leistungen auch in Gestalt der Eröffnung von Girokonten zu beachten haben. Zur unter anderem als fehlend gerügten Kontofähigkeit des Kreisverbandes der NPD urteilte das VG Gera: „Die Kontofähigkeit ergibt sich daraus, dass nach dem Parteiengesetz und der Landessatzung des Klägers der Kreisverband als Gebietsverband eine selbständige Einheit der jeweiligen Partei ist, wenngleich der Kreisverband als Gebietsverband nicht eine selbständige juristische Person darstellt. Das ist für die Kontofähigkeit auch nicht maßgebend. Das Parteiengesetz enthält hinsichtlich der Parteien und ihrer Gebietsverbände Sonderregelungen zu den §§ 21 ff. BGB (Palandt, BGB, 61. Auflage, Einf. vor § 21 Rdnr. 16), wonach diese wie Vereine entsprechende Organe haben und grundsätzlich auch aktivlegitimiert sein können, wenn dies die Parteisatzung vorsieht (arg. e § 3 Satz 2 ParteiG). Sie sind daher zwar keine juristischen Personen, wohl aber teilrechtsfähig und damit kontofähig. Dem steht deshalb auch nicht entgegen,

dass in der Landessatzung des Klägers die Kontofähigkeit seiner Kreisverbände nicht ausdrücklich festgeschrieben ist, wie es die Beklagte fordert. Diesbezüglich fehlende Regelungen, die im Übrigen das Parteiengesetz für entsprechende Satzungen nicht vorschreibt, stehen der Eröffnung eines Girokontos für einen Kreisverband nicht entgegen.“

Im Wege der Vorabentscheidung beschloss das **VG Sigmaringen**⁴⁸ in einem Streit über die Eröffnung eines Girokontos der NPD bei einer Sparkasse, dass für den Rechtsstreit der Verwaltungsrechtsweg gegeben ist. Für das Vorliegen einer öffentlich-rechtlichen Streitigkeit reicht es grundsätzlich aus, dass für das Rechtsschutzbegehren eine Anspruchsgrundlage in Betracht kommt, die im Verwaltungsrechtsweg zu verfolgen ist. Dies ist der Fall, wenn sich die Partei auf den parteienrechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz des § 5 Abs. 1 Satz 1 PartG beruft. Der spezialgesetzliche Anspruch auf Chancengleichheit im Verhältnis zu anderen Parteien begründet eine einseitige Verpflichtung der Träger öffentlicher Gewalt. Die streitentscheidende Norm ist damit dem öffentlichen Recht zuzuordnen.

Auch eine aus zwei Kreistagsabgeordneten bestehende NPD-Kreistagsfraktion (Landkreis Oder-Spree) hat sich vor dem **VG Frankfurt**⁴⁹ die Errichtung eines (Fraktions-)Girokontos bei einer Sparkasse erstritten. Wenngleich eine Kreistagsfraktion als Organteil des öffentlich-rechtlichen Organs Kreistag nicht rechtsfähig ist⁵⁰, kann sie als Trägerin von Rechten und Pflichten aufgrund der Besonderheiten des öffentlichen Rechts gem. § 61 Abs. 2 VwGO im Verfahren vor den Verwaltungsgerichten beteiligtenfähig sein. Dass die Kreistagsfraktion ihren

⁴⁶ BVerwG, Beschluss vom 30.04.2008 – Az. 6 B 16/08 –, online veröffentlicht bei juris.

⁴⁷ VG Gera, Urteil vom 05.11.2008 – Az. 2 K 37/08 Ge –, online veröffentlicht bei juris.

⁴⁸ VG Sigmaringen, Beschluss vom 05.03.2008 – Az. 5 K 2558/07 –, online veröffentlicht bei juris und in der Landesrechtsprechungsdatenbank Baden-Württemberg.

⁴⁹ VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 10.07.2008 – Az. 4 K 1176/04 –, online veröffentlicht bei juris.

⁵⁰ Während das Abgeordnetengesetz nunmehr die Rechtsfähigkeit der Parlamentsfraktion auf Bundesebene bestimmt, ist eine Rechtsfähigkeit von Ratsfraktionen lediglich eine von einem Teil der Wissenschaft de lege ferenda aufgestellte Forderung, s. ausführlich Ulrike Bick, Die Ratsfraktion, 1989, S. 64 f.

Antrag irrig auf einen vermeintlichen Anspruch aus § 5 PartG stützte⁵¹, war im Ergebnis unschädlich. Das VG Frankfurt folgte dem Recht auf Eröffnung eines Girokontos unmittelbar aus dem aus Art. 3 Abs. 1 GG abgeleiteten Gleichbehandlungsgebot, das allen Trägern öffentlicher Gewalt untersagt, vergleichbare Sachverhalte unterschiedlich zu behandeln und jedenfalls auch einen Anspruch auf willkürfreie Entscheidung begründet. Da die Sparkasse, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, auch für andere Kreistagsfraktionen Girokonten führt, musste sie sich nach Ansicht des VG Frankfurt an ihrer Entscheidungspraxis auch im Falle der NPD-Kreistagsfraktion festhalten lassen.

Das **VG Düsseldorf**⁵² lehnte den von einem einzelnen Ratsmitglied gestellten Eilantrag ab, in das Informationsblatt zu einem Bürgerentscheid zusätzlich zu den Stimmempfehlungen der Bürgerinitiative und des Oberbürgermeisters sowie den Stellungnahmen der als Fraktion oder Gruppe im Rat vertretenen politischen Kräfte auch seine Stellungnahme aufzunehmen und dieses an die Abstimmungsberechtigten zu übersenden. Das VG Düsseldorf wendet den Rechtsgedanken der für politische Parteien geltenden abgestuften Chancengleichheit im Sinne des § 5 PartG auch auf andere politische Gruppierungen an. Dabei ist das VG Düsseldorf zwar sichtlich bemüht, in seinen Formulierungen einen direkten Rückgriff auf § 5 PartG zu vermeiden⁵³. Leider werden aber ausschließlich die für politische Parteien geltenden Grundsätze der abgestuften Chancengleichheit in der Entscheidungsbegründung bemüht, ohne dass deren rechtliche Anwendbarkeit auf andere politische Gruppierungen auch nur

thematisiert wird. Im zweitinstanzlichen Beschwerdeverfahren nahm das **OVG Nordrhein-Westfalen**⁵⁴ dann richtigerweise das „dem allgemeinen Gleichheitssatz immanente Willkürverbot, das als Element des objektiven Gerechtigkeitsprinzips der Rechtsstaatlichkeit inne wohnt und auch für Gemeinderatsmitglieder Geltung beansprucht“, in Bezug. Auch das Willkürverbot verhalf der Beschwerde des Ratsmitglieds allerdings nicht zum Erfolg, da es „unter Willkürgesichtspunkten [...] ein sachliches Unterscheidungsmerkmal und damit unbedenklich [ist], dass die Antragsgegnerin nur denjenigen Auffassungen Raum im Informationsblatt einräumt, die ein Mindestmaß an Rückhalt im Rat haben, nämlich hier solchen, die zumindest von einer Gruppe und damit mindestens von zwei Ratsmitgliedern unterstützt werden“.

Das **VG München**⁵⁵ erließ eine einstweilige Anordnung, durch die der Bayerische Jugendring (BJR) verpflichtet wurde, die ÖDP im Vorfeld der bayerischen Landtagswahlen bei dem vom BJR betriebenen Internet-Programm "Wahl-O-Mat" zu berücksichtigen. Der von der Bundeszentrale für politische Bildung entwickelte Wahl-O-Mat dient der Information über die Wahlprogramme der größeren Parteien und soll Nutzern helfen, ihre eigene Partei-Präferenz herauszufinden. Zur bayerischen Landtagswahl konnten die Wahlberechtigten ihren Standpunkt anhand von 30 Thesen mit den Programmen von Parteien und Wählervereinigungen vergleichen, die bereits im Landesparlament mit eigenen Abgeordneten vertreten waren oder für die eine realistische Chance auf eine Landtagsbeteiligung prognostiziert wurde. Kleinparteien wie die ÖDP waren lediglich als zur Wahl stehend aufgelistet. Das VG München sah hierdurch den Grundsatz der Freiheit der Wahl beeinträchtigt. Eine Wahlbeeinflussung – welcher Art auch immer – von staatlicher Seite ist unzulässig, der Staat und die Institutionen der öffentlichen Hand dürfen keine

⁵¹ Die Norm berechtigt nach ihrem Wortlaut lediglich politische Parteien – nicht aber die rechtlich von diesen zu unterscheidenden Fraktionen.

⁵² VG Düsseldorf, Beschluss vom 28.03.2008 – Az. 1 L 520/08 –, online veröffentlicht bei juris.

⁵³ Das VG Düsseldorf nimmt beispielsweise das „unter anderem in § 5 Abs. 1 PartG zum Ausdruck gebrachte Strukturprinzip der Gleichbehandlung“ in Bezug und bezeichnet dieses als „Ausfluss der u.a. in Art. 21 GG garantierten Chancengleichheit der Parteien“, die allerdings „unter dem Vorbehalt einer Abstufung nach der Bedeutung der politischen Gruppierungen bis zu dem für die Erreichung ihres Zweckes erforderlichen Mindestmaß (vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 PartG)“ steht.

⁵⁴ OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 02.04.2008 – Az. 15 B 499/08 –, in: Städte- und Gemeinderat 2008, S. 29 f.; vgl. auch die Anmerkung zum Urteil von Franz Otto, in: DVP 2009, 127.

⁵⁵ VG München, Beschluss vom 08.09.2008 – Az. M 7 E 08.4347 –, online veröffentlicht bei juris.

einseitige Informationspolitik betreiben. Dies gilt auch für den BJR als Körperschaft des öffentlichen Rechts. Durch den Wahl-O-Mat wird aber auf die Bildung des Wählerwillens Einfluss genommen. Deshalb gebietet die "überragende Bedeutung der Neutralitätspflicht des Staates" eine Einbeziehung der ÖDP in das internet-basierte System Wahl-O-Mat.

Das **Schweizerische Bundesgericht**⁵⁶ hat eine Beschwerde der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG gegen den Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)⁵⁷ abgewiesen. Eine Vorabendinformationssendung des deutschsprachigen Schweizer Fernsehens SF hat mit einem porträtierenden Beitrag über den parteilosen Freiburger Staatsrat Pascal Corminboeuf sechs Tage vor den kantonalen Wahlen das Vielfaltgebot⁵⁸ verletzt. In der Sendung wurde der bei den Wahlen kandidierende Staatsrat als „führender Regierungsmann“ dargestellt, der „über die Parteigrenzen hinweg“ beliebt ist. Ein schweizerischer Tierschutzverein sah in dem Beitrag eine einseitige Wahlwerbung, die insbesondere auch die Kritik an der Tätigkeit des Staatsrates von Seiten der Tierschützer unberechtigtweise ausgeblendet habe, und wandte sich mit einer Beschwerde an die UBI, die daraufhin folgenden Beschluss fasste: „Die Beschwerde [...] wird, soweit darauf einzutreten ist, mit 4:3 Stimmen gutgeheissen und es wird festgestellt, dass der am 30. Oktober 2006 in der Sendung "Schweiz Aktuell" des Schweizer Fernsehens ausgestrahlte Beitrag "Freiburger Original in der Regierung" die Programmbestimmungen verletzt hat.“ Nach Auffassung der UBI dürfen zwar grundsätzlich

auch persönlich gefärbte Porträts von Politikern ausgestrahlt werden, kurz vor Wahlen bestünden jedoch erhöhte journalistische Sorgfaltspflichten, um die Chancengleichheit der Kandidaten zu gewährleisten. Das Schweizerische Bundesgericht bestätigte die Entscheidung der UBI. Wenngleich sich das Vielfaltgebot grundsätzlich nicht an jede einzelne Sendung, sondern an die Programme in ihrer Gesamtheit richtet⁵⁹, so gelten in der heiklen Phase vor Wahlen und Abstimmungen strengere Anforderungen an die Ausgewogenheit jeder einzelnen Sendung. Es soll verhindert werden, dass die öffentliche Meinungsbildung einseitig beeinflusst und damit auch das Abstimmungsergebnis entsprechend verfälscht wird. Andere Kandidaten wurden aber weder in der Sendung „Schweiz Aktuell“ noch in einer anderen Sendung des Schweizer Fernsehens in vergleichbarer Weise vorgestellt. „Der Beitrag war deshalb geeignet, die Chancengleichheit der Kandidaten zu beeinträchtigen, indem dem Zuschauer keine Elemente in die Hände gegeben wurden, um sich ein umfassendes Bild machen zu können.“⁶⁰

Alexandra Bäcker

3. Parteienfinanzierung

Der BGH⁶¹ musste sich nochmals mit dem Fall „Kremendahl“ beschäftigen. Der ehemalige Wuppertaler Oberbürgermeister war wegen des Vorwurfs der Vorteilsnahme im Zusammenhang mit Wahlkampfspenden zunächst vom LG Wuppertal⁶² freigesprochen worden. Dieses Urteil hatte der BGH⁶³ aufgehoben. Das nunmehr zur Entscheidung berufene LG Dortmund⁶⁴ sprach

⁵⁶ Schweizerisches Bundesgericht, Lausanne, Urteil vom 25.10.2007 – Az. 2C 335/2007 –, in: EuGRZ 2008, 520 ff.

⁵⁷ UBI, Entscheid vom 30.3.2007 – Az. b. 545 –, veröffentlicht auf den Internetseiten der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, http://www.ubi.admin.ch/x/b_545_de.pdf, 17.03.2009.

⁵⁸ Radio und Fernsehen müssen die Vielfalt von Ereignissen und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen. Dies ergibt sich sowohl aus der Bundesverfassung der Schweiz (Art. 93 Abs. 2 BV) als auch aus dem Radio- und Fernsehgesetz (Art. 4 Abs. 1 Satz 2 RTVG). Das Vielfaltgebot will einseitige Tendenzen in der Meinungsbildung durch Radio und Fernsehen verhindern.

⁵⁹ Es reicht also grundsätzlich aus, wenn ein Veranstalter während eines angemessenen Zeitraums zum gleichen Thema andere vergleichbare Sendungen ausstrahlt. Sie können wegen ihrer Tendenz und ihres Charakters ein Gegengewicht zu einer einseitigen Einzelsendung setzen.

⁶⁰ Schweizerisches Bundesgericht, Lausanne, Urteil vom 25.10.2007 – Az. 2C 335/2007 –, in: EuGRZ 2008, 520 (522).

⁶¹ BGH, Urteil vom 28.08.2007 – 3 StR 212/07.

⁶² NJW 2003, 1405.

⁶³ BGHSt 49, 275; NJW 2004, 3569.

⁶⁴ LG Dortmund vom 16.03.2006 – KLS 835 Js. 153/02 14 V P 3/05.

den Angeklagten erneut frei. Dieses Urteil hat der BGH im Ergebnis bestätigt, jedoch nicht ohne seine frühere Rechtsprechung⁶⁵ zur einschränkenden Auslegung der §§ 331, 333 StGB bei Einwerbung von Wahlkampfspenden durch einen Amtsträger, der sich um seine Wiederwahl bewirbt, klarzustellen.

Das LG Dortmund hatte die rechtlichen Erwägungen der ersten Entscheidung des BGH zur Notwendigkeit einer einschränkenden Auslegung des § 331 StGB⁶⁶ in den Fällen, in denen ein Amtsträger, der sich in einer Direktwahl um ein Wahlamt bewirbt und Wahlkampfspenden annimmt, missverstanden. Das Landgericht hatte die Ausführungen dahingehend interpretiert, dass im Zusammenhang mit Wahlkampfspenden eine strafbare Vorteilsnahme nur dann in Betracht käme, wenn die Spenden im Hinblick auf eine „konkrete Diensthandlung, die nicht in ihren Einzelheiten aber dem Grundsatz nach erkennbar sein“ müsse, erfolgt seien. Mit diesen Erwägungen habe das Landgericht § 331 StGB restriktiver ausgelegt, als es nach Auffassung des BGH erforderlich sei⁶⁷. Zwar müssten die §§ 331, 333 StGB im Zusammenhang mit Wahlkampfspenden restriktiv gehandhabt werden, um dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Chancengleichheit der Wahl gerecht zu werden. Die Grenze kann aber laut BGH schon dann überschritten sein, wenn Spender und Amtsträger davon ausgehen, dass der Amtsträger im Laufe der künftigen Amtszeit mit Entscheidungen zu einem Vorhaben des Spenders befasst sein wird und der unbeteiligte Betrachter den Eindruck gewinnt, dass dieser mit der Spende Einfluss auf anfallende Entscheidungen gewinnen will⁶⁸. Der Anschein der Käuflichkeit amtlicher Handlungen, dessen Vermeidung Schutzzweck der Strafnorm sei, werde so geweckt.

Im vorliegenden Fall habe sich der Angeklagte auch nach Ansicht des BGH mangels Vorsatzes nicht strafbar gemacht. Zum Zeitpunkt der Annahme der Spende habe er von den geplanten Projekten des Spenders keine Kenntnis gehabt.

In MIP Heft 13 (2006) wurde auf S. 98 bereits kurz über die Entscheidung des **BVerwG**⁶⁹ zu sog. „Altfällen“ anonymer Spenden, die vor Inkrafttreten des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes abgeschlossen waren, berichtet. Die Sprungrevision der SPD wurde vom Bundesverwaltungsgericht als unbegründet zurückgewiesen.

Das Bundesverwaltungsgericht ist entgegen dem VG Berlin der Auffassung, dass die Rückforderung zur Parteienfinanzierung gewährter Mittel nach dem PartG 1994 die Rücknahme der Mittelestsetzung voraussetzt. Dies gelte auch im Falle eines Anspruchsverlustes nach § 23 a Abs. 1 S. 1 PartG 1994. Das VG verkenne, dass die Sanktion nach § 23 a Abs. 1 S. 1 PartG 1994 anders als diejenige nach § 31 c Abs. 1 PartG 2002 nicht in einem selbstständig zu verfolgenden Zahlungsanspruch, sondern in dem teilweisen Verlust des allgemeinen Finanzierungsanspruchs der Partei bestehe. Sei über diesen Anspruch unter Missachtung des Anspruchsverlustes entschieden und folglich ein zu hoher Finanzierungsbetrag festgesetzt worden, so müsse zur Geltendmachung des Anspruchsverlustes der Bewilligungsbescheid in der entsprechenden Höhe gem. § 48 VwVfG zurückgenommen werden, woran sich die Rückforderung des zuviel gezahlten Betrages anschließe.

Die Rücknahme könne grundsätzlich auch konkludent erfolgen, was im zu entscheidenden Falle nicht vorgelegen habe. Unter den Voraussetzungen des § 47 VwVfG seien auch die Verwaltungsgerichte im Gerichtsverfahren ermächtigt, fehlerhafte Verwaltungsakte umzudeuten. Dies gelte auch im Revisionsverfahren, sofern die das Revisionsgericht bindenden tatrichterlichen Feststellungen (vgl. § 137 Abs. 3 VwGO) ausreichen, den Beteiligten hierzu rechtliches Gehör

⁶⁵ BGHSt 49, 275 (291 ff.).

⁶⁶ Das erste Urteil zur einschränkenden Auslegung des § 331 StGB wurde im Schrifttum rege diskutiert. Siehe etwa *Döllinger*, JR 2005, 519 (520); *Salinger/Sinner*, NJW 2005, 1073 (1075 f.); *Korte*, NStZ 2005, 512 f.; *Kargel*, JZ 2005, 503 (512).

⁶⁷ BGH Urteil vom 28.08.2007 – 3 StR 212/07, Rn. 13.

⁶⁸ BGH Urteil vom 28.08.2007 – 3 StR 212/07, Rn. 18.

⁶⁹ BVerwG, Urteil vom 26.07.2006 – 6 C 20.05, in: NVwZ 2007, 210 ff.

gewährt worden sei und sie in ihrer Rechtsverteidigung hierdurch nicht beeinträchtigt seien.

Das **BVerfG**⁷⁰ hatte über eine Verfassungsbeschwerde der NPD gegen die Versagung von Eilrechtsschutz im Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung zu entscheiden. Die Verfassungsbeschwerde wurde nicht zur Entscheidung angenommen, da ein Annahmegrund nicht vorliege. Sie sei bereits unzulässig. Die Beschwerdeführerin habe den in § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde nicht beachtet.

Darüber hinaus habe die NPD nicht hinreichend substantiiert dargelegt, dass für sie durch das weitere Beschreiten des Rechtswegs in der Hauptsache ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde. Zwar sei nicht zu verkennen, dass die seit dem vierten Quartal nur noch eingeschränkt gewährten Zahlungen im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung zu finanziellen Schwierigkeiten bei der Partei führen könne. Ohne Kenntnis der weiteren Finanzlage der NPD, die nicht weiter dargelegt wurde, könne diese Behauptung der Beschwerdeführerin nicht im erforderlichen Maße nachvollzogen werden. Aus dem Vortrag der NPD ergebe sich nicht, dass die Beschwerdeführerin generell gehindert sei, ihre politische Arbeit fortzusetzen.

Dr. Heike Merten

4. Parteien und Parlamentsrecht

Kurzbesprechung VerfGH NRW – VerfGH 7/07 vom 19. August 2008

Mit Urteil vom 19. August 2008⁷¹ entschied der VerfGH NRW über einen Organstreit zwischen einem Abgeordneten des Landtages NRW und der Landesregierung. Der Streit betraf die Frage einer Verletzung von verfassungsrechtlichen Informationsrechten des Antragstellers durch eine

unzulängliche Beantwortung seiner parlamentarischen Anfragen, sowie durch eine eventuell unzureichende Erläuterung bestimmter Titel des Entwurfes für das Haushaltsgesetz 2007 durch die Antragsgegnerin.

Die parlamentarischen Anfragen des Antragstellers betrafen verschiedene Aspekte der Tätigkeiten der Ruhrkohle AG, die als Privatunternehmen ohne staatliche Beteiligung organisiert, jedoch in erheblichem Umfang Empfängerin von Subventionen des Landes ist. In den monierten Titeln des Haushaltsgesetzes 2007 geht es um Zuwendungen an die RAG bzw. um erwartete Minderausgaben bzw. Rückflüsse bei den Kohlebeihilfen infolge eingeleiteter Sparmaßnahmen.

Der Antragsteller richtete insgesamt sechs kleine parlamentarische Anfragen⁷² mit jeweils mehreren Unterfragen an die Antragsgegnerin. Durch die seines Erachtens unzureichende Beantwortung eines Teils der Anfragen⁷³ sah sich der Antragsteller in seinen Rechten aus Artt. 30 II, 81 I und II Verf NRW ebenso verletzt wie durch die als lückenhaft angesehenen Erläuterungen zu Kapitel 08 050 Titel 683 20 des Entwurfs des Haushaltsgesetzes 2007⁷⁴ und beantragte Feststellung dieser Verletzungen durch den VerfGH NRW nach §§ 43 ff. VGHG NRW. Die Antragsgegnerin beantragte Zurückweisung wegen teilweiser Unzulässigkeit und wegen Unbegründetheit in allen Punkten.

Der VerfGH gab der Klage teilweise statt und stellte eine Verletzung des Antragstellers in seinem Informationsrecht aus Art. 30 II Verf NRW durch die Antworten der Landesregierung auf

⁷⁰ BVerfG, Beschluss vom 08.10.2007 – 2 BvR 1387/07, in: DVBl. 2007, 1440 ff.

⁷¹ Veröffentlicht unter www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/vgh_nrw/j2008/VerfGH_7_07urteil20080819.html.

⁷² Kleine Anfrage 943 (LT NRW-Drs. 14/2524); Kleine Anfrage 944 (LT NRW-Drs. 14/2525); Kleine Anfrage 945 (LT NRW-Drs. 14/2526); Kleine Anfrage 947 (LT NRW-Drs. 14/2528); Kleine Anfrage 950 (LT NRW-Drs. 14/2531); Kleine Anfrage 952 (LT NRW-Drs. 14/2533).

⁷³ Kleine Anfrage 943 Unterfrage 2; Kleine Anfrage 944 Unterfrage 2; Kleine Anfrage 945 Unterfragen 3, 4, 5; Kleine Anfrage 947 Unterfragen 3, 5; Kleine Anfrage 950 Unterfragen 1, 2, 3, 4; Kleine Anfrage 952, Unterfragen 1, 3, 4, 5.

⁷⁴ Lt NRW-Drs. 14/2300.

einen Teil der Anfragen fest⁷⁵. Im übrigen wurden die Anträge abgelehnt.

Zulässigkeit

In der Urteilsbegründung legt der VerfGH die *Unzulässigkeit* der auf Feststellung einer Verletzung von Art. 81 I, II Verf NRW gerichteten Anträge dar. Es fehle dem Antragsteller insoweit an der Antragsbefugnis, da § 44 VerfGHG NRW einen substantiierten Vortrag über das Verhalten des Antragsgegners verlange, durch welches sich der Antragsteller in seinen verfassungsmäßigen Rechten verletzt sieht und sich aus dem Vortrag die Möglichkeit einer Verletzung dieser Rechte ergeben müsse.

An dieser Möglichkeit fehle es, soweit eine Verletzung von Art. 81 I f. Verf NRW gerügt wird, da es sich bei dem *Budgetrecht* um eine Organkompetenz des Landtages handle und insofern ein unmittelbarer Eingriff in die Rechtsstellung des einzelnen Abgeordneten ausscheide. Eine Verletzung der verfassungsrechtlichen Positionen des Antragstellers durch die gerügten Erläuterungen des Haushaltsgesetzes komme somit nicht in Betracht, da die betroffenen Erläuterungspflichten nur im Budgetrecht des Parlaments, nicht aber im Abgeordnetenstatus verankert seien.

Im übrigen ergebe sich die Antragsbefugnis aus der Möglichkeit einer Verletzung der Informationsrechte des Abgeordneten, die aus Art. 30 II Verf NRW fließen.

Begründetheit

In der Begründetheitsprüfung nimmt das Gericht zunächst zu der *Reichweite des Informationsanspruches* des Abgeordneten Stellung und stellt ein Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen Antwortpflicht der Regierung und der Möglichkeit der Antwortverweigerung fest. Die Ausnahme einer berechtigten Antwortverweigerung könne sich aus dreierlei Gründen ergeben: Zunächst aus der Funktion des Fragerechts, die in der

Kontrolle der Regierung bestehe. Daraus ergebe sich die Erstreckung des Fragerechts auf alle politischen Angelegenheiten, in denen die Regierung oder eines ihrer Mitglieder tätig geworden ist oder kraft rechtlicher Vorschriften tätig werden kann.

Bemerkenswert ist die Hervorhebung des Gerichts, daß es für das Fragerecht nicht auf die öffentlich-rechtliche Handlungsform des Gegenstandes parlamentarischer Anfragen ankomme. Damit trägt das Gericht dem Umstand der Ausweitung privatrechtsförmigen Handelns der öffentlichen Hand Rechnung und beugt einem effektiven Bedeutungsverlust der parlamentarischen Kontrolle der Regierung vor.

Soweit jedoch rein private Unternehmen betroffen sind, die staatliche Förderungen erhalten, beziehe sich – so der Senat – das parlamentarische Fragerecht regelmäßig nur auf die Vergabeentscheidung und die Überwachung der Zweckbindung. Ausnahmen von dieser Regel sollen sich aus einer engen funktionalen Verzahnung des Staates mit dem Unternehmen aus öffentlichem Interesse bei entsprechendem Einfluß der öffentlichen Hand ergeben.

Genauere Merkmale dieser Verflechtungssituation definiert das Gericht an dieser Stelle nicht, will sich jedoch offenbar Reaktionsmöglichkeiten für neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Staat und Privaten offenhalten.

Eine weitere Ausnahme von der Auskunftspflicht der Regierung könne sich, so der VerfGH NRW, aus dem Gesichtspunkt der *Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme* unter Verfassungsorganen ergeben. Das Gericht entfaltet hier zwei Gesichtspunkte: Zunächst denjenigen des Kernbereichs der Exekutive, der einen grundsätzlich nicht ausforschbaren Eigenbereich der Exekutivorgane beschreibe. Sodann geht es auf die Zumutbarkeit der Informationsbeschaffung ein, die auch vor dem Hintergrund der knappen, für eine Beantwortung Kleiner Anfragen gem. § 88 III 2 GO LT NRW zur Verfügung stehenden Frist von vier Wochen zu beurteilen sei.

Diese Argumentation des Gerichts ist aus zwei Gründen fragwürdig: Zunächst dient § 88 GO

⁷⁵ Kleine Anfrage 944 Unterfrage 2; Kleine Anfrage 945 Unterfrage 4; Kleine Anfrage 952 Unterfragen 1, 5.

LT NRW der *Effektivierung des parlamentarischen Fragerechts* und trägt dem Umstand Rechnung, daß das öffentliche wie parlamentarische Interesse an Vorgängen in der Regierung typischerweise mit wachsender zeitlicher Distanz schwindet. Aus der die Regierung treffenden Pflicht zur Beschleunigung der Beantwortung von Fragen eine Begrenzung der Reichweite des Fragerechts zu folgern, ist somit problematisch. Weiterhin kann die GO LT NRW als Binnenrecht des Landtages die Landesregierung nicht rechtlich verpflichten. § 88 GO LT NRW ist also nur für den Landtagspräsidenten verbindlich. Dessen Aufforderung, die Kleine Anfrage innerhalb von vier Wochen zu beantworten, stellt für die Landesregierung eine Richtgröße dar, die sich an dem vom Parlament angenommenen „normalen Fall“ einer Kleinen Anfrage orientiert. Ein Recht zur Verweigerung der Antwort kann daher nicht aus der Frist des § 88 III 2 GO LT NRW abgeleitet werden, sondern – da das parlamentarische Fragerecht verfassungsrechtlich verwurzelt ist – nur aus Gründen von Verfassungsrang. Unter dem Gesichtspunkt einer Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme unter Verfassungsorganen kann die zeitliche Beanspruchung der Landesregierung nur dann zu der Folge eines Rechtes auf Antwortverweigerung führen, wenn die durch diese zeitliche Beanspruchung bewirkte Einschränkung der Regierungstätigkeit sich in einem ungünstigen Verhältnis zu dem Interesse des Landtages an der Beantwortung der Anfrage befindet. Die Überschreitung der Vierwochenfrist kann insofern nur Indizwirkung für einen Verstoß gegen Rücksichtnahmepflichten entfalten. Die Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme beeinflusse, wie das Gericht weiter ausführt, neben der generellen Pflicht zur Beantwortung parlamentarischer Anfragen, vor allem auch die Tiefe und Ausführlichkeit der Beantwortung, die zu fordern ist. Hier vor allem scheint richtigerweise die begrenzende Rolle der Beantwortungsfristen zu liegen: Nur ausnahmsweise dürfte die Antwortpflicht gänzlich entfallen, wohl aber ergibt sich aus dem Zweck kleiner parlamentarischer Anfragen, eine schnelle Information des Parlamentes zu bewirken, eine zurückgenommene Intensität der Beantwortungspflicht der Regierung.

Als weitere, dritte Grenze eines parlamentarischen Fragerechts nennt der VerfGH NRW die (Bundes-) *Grundrechte Dritter*, deren Geltung für die nordrhein-westfälische Staatsgewalt über Art. 4 I Verf NRW vermittelt werde. Im Zusammenhang mit den parlamentarischen Anfragen, die im Zentrum des Verfahrens stehen, hebt das Gericht die Bedeutung des durch Artt. 12, 14 GG gewährten Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hervor. Die Antwort auf die Frage nach der Beantwortungspflicht und ihres Umfangs könne sich, so das Gericht, nur aus einer Abwägung zwischen den jeweiligen Rechtspositionen ergeben. Als Gesichtspunkte der Abwägung nennt der Senat das (öffentliche) Interesse an der Antwort sowie die Schutzwürdigkeit und -bedürftigkeit der betroffenen Daten.

In seiner Entscheidung legt der VerfGH NRW dar, das *Nichtvorhandensein von erfragten Daten* bei Regierungsstellen lasse den Informationsanspruch des Parlaments auf die Pflicht der Landesregierung schrumpfen, sich um die Beschaffung der Daten zu bemühen, wobei die Beschaffungsmöglichkeiten auszuschöpfen seien. Besteht keine Möglichkeit, die gewünschten Daten zu beschaffen und hat sich die Regierung bemüht, das Informationsbedürfnis anderweitig zu befriedigen, sei der Informationsanspruch erschöpft⁷⁶. *Impossibilium nulla est obligatio* gilt somit auch für parlamentarische Anfragen.

Bezüglich *weiterer Anträge*⁷⁷ wendet der Senat die zuvor entwickelten Gesichtspunkte zu den Grenzen des parlamentarischen Fragerechts an. Zunächst begründet das Gericht, daß die erbetenen Daten nicht bereits deshalb aus den Antwortpflichten der Regierung ausscheiden, weil die RAG, auf welche sich die erfragten Daten beziehen, ein rein privates Unternehmen ohne Staatsbeteiligung ist. Diese Ausnahme von der Regel rechtfertige sich erstens aus der engen Verflechtung der RAG mit energiepolitischen Belangen des Staates, die sogar in einem speziell auf die RAG zugeschnittenen normativen Rah-

⁷⁶ Mit dieser Begründung wurde der Antrag bezüglich der Kleinen Anfragen 943, Unterfrage 2 sowie 952, Unterfragen 3 und 4 als unbegründet abgewiesen.

⁷⁷ Zu den Kleinen Anfragen 944, Unterfrage 2 und Kleine Anfrage 952, Unterfragen 1 und 5.

men Niederschlag gefunden habe. Zweitens seien die erfragten Daten in einem Subventionsverfahren erhoben und unterliegen bereits deshalb grundsätzlich parlamentarischer Kontrolle. Ein Ausschluß des parlamentarischen Fragerechts könne sich aber aus grundrechtlichen Gesichtspunkten ergeben, falls die fraglichen Daten als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse unter den Schutz der Artt. 12 I, 14 I GG fallen und dieser Schutz im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Abwägung gegenüber dem parlamentarischen Informationsinteresse schwerer wiegt. Bereits am grundrechtlichen Schutz der Daten zweifelt das Gericht, da zwar Teilaspekte der als solche geschützten Kostenkalkulation der RAG betroffen seien, die RAG jedoch im Inland ohne Konkurrenz sei und gegenüber ausländischer Importkohle durch ein System staatlicher Absatzhilfen geschützt werde.

Dieser Gedanke des Gerichts, den *Schutzbereich* der Artt. 12, 14 GG für Unternehmen zu begrenzen, die in besonderer Weise vor Konkurrenz geschützt sind, ist abzulehnen. Der Senat stellt hier implizit eine partielle Folgenabschätzung des Eingriffs für den Grundrechtsträger an, deren Ergebnisse richtigerweise in der Prüfung der Rechtfertigung eines Eingriffs zu verarbeiten sind und zwar zusammen mit den weiteren Folgen des Eingriffs.

Allerdings läßt das Gericht diesen Punkt offen und stützt seine dem Antrag stattgebende Entscheidung stattdessen auf eine möglicherweise unterlassene, jedenfalls aber fehlerhafte Abwägung von Schutzinteresse der RAG und Informationsinteresse des Parlaments. Selbst wenn die fraglichen Daten grundrechtlich geschützt waren, so hätte eine korrekte Abwägung zu einer Information des Parlaments nach Maßgabe der Verschlußsachenordnung LT NRW, also in vertraulicher oder geheimer Form führen müssen. Der darin liegende Verzicht auf die eigentlich vorgesehene Öffentlichkeit der Information wiege jedenfalls weniger schwer als der durch die Geheimhaltungsinteressen der RAG nicht zu rechtfertigende, durch die Entscheidung der Landesregierung jedoch bewirkte Ausschluß parlamentarischer Kontrolle.

Anläßlich des Antrags die Kleine Anfrage 945, Unterfrage 4 betreffend, hat das Gericht Gelegenheit, zur *Begründungspflicht* Stellung zu nehmen, die bei Ablehnung einer parlamentarischen Anfrage eingreift. Der Senat sieht zunächst die geleistete Antwort als inhaltlich unzureichend an. Die erst im Organstreitverfahren von der Landesregierung vorgetragene Begründung, eine weitergehende Antwort würde den unausforschbaren Kernbereich der Exekutive berühren, läßt das Gericht nicht zu, da ein „Nachschieben“ von Gründen im Organstreitverfahren nicht in Betracht komme, weil dies den Zweck des Begründungserfordernisses verfehle, welches den parlamentarischen Fragesteller in die Lage versetzen solle, die Erfolgsaussichten verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes abzuschätzen.

Diese Lesart der Begründungspflicht erregt Zweifel: Sie liegt zum einen konträr zu den – hier zwar nicht unmittelbar einschlägigen, aber doch eine sehr ähnliche Materie betreffenden – Regelungen des VwVfG. Sie wirft aber auch Fragen auf, was mit dem Auskunftsanspruch des Antragstellers nach Feststellung einer Verletzung der Begründungspflicht zu geschehen hat. Zwar hat der Spruch des VerFGH im Organstreitverfahren nur feststellende Wirkung, jedoch ist die Aufrechterhaltung eines verfassungswidrigen Zustandes durch die Landesregierung kaum hinnehmbar. Die Erteilung der Auskünfte in der gewünschten Form könnte aber ihrerseits verfassungswidrig sein, dann nämlich, wenn dadurch der Kernbereich der Exekutive verletzt würde. Eine erneute, nunmehr unter Hinweis auf den Arkanbereich beschränkte Antwort der Landesregierung gäbe dem Antragsteller Steine statt Brot und würde die eigentliche Frage, ob nämlich eine vollständige Beantwortung wirklich den exekutivischen Kernbereich betrifft, unbeantwortet lassen und somit Stoff für ein weiteres Organstreitverfahren liefern. Vor diesem Hintergrund mag man bezweifeln, ob es sinnvoll ist, ein verfassungsrechtliches Recht auf *sofortige und vollständige* Begründung einer nur beschränkten Beantwortung parlamentarischer Anfragen anzunehmen, wie es der VerFGH implizit tut.

Bezüglich der übrigen Anträge konnte das Gericht keine unzureichende Beantwortung der jeweiligen Anfragen feststellen.

Wesentlicher Ertrag des besprochenen Urteils ist die Erstreckung parlamentarischer Kontroll- und Fragerechte auch auf die Kooperation des Staates mit rein privaten Unternehmen, falls diese in besonderer Weise in staatliche Zweckverfolgung einbezogen sind. Das Gericht geht damit einen wesentlichen Schritt in die Richtung einer Effektivierung parlamentarischer Kontrolle. Weiterhin zeigt das Urteil die Grenzen parlamentarischer Informationsrechte, die in den verfassungsmäßigen Kompetenzen bzw. Rechten anderer Staatsorgane oder von Privaten liegen.

Kurzbesprechung OVG Lüneburg, Urteil vom 13. März 2008, 8 LC 1/07

In der Berufung hatte das OVG Lüneburg einen Streit zwischen dem Präsidenten und einem Abgeordneten des niedersächsischen Landtages zu entscheiden⁷⁸. Im Wege der verwaltungsgerichtlichen Leistungsklage hatte der Präsident einen Abführungsanspruch nach § 27 III, IV Nds AbgG gegenüber dem Abgeordneten wegen von dritter Seite gegenleistungslos empfangener Zuwendungen geltend gemacht und in der ersten Instanz obsiegt.

Der Berufungskläger beantragte, das erstinstanzliche Urteil aufzuheben und die Klage abzuweisen, hilfsweise das Verfahren auszusetzen und dem Nds Staatsgerichtshof gem. Art. 54 Nr. 4 Nds Verf i.V.m. § 35 Nds StGHG zur Entscheidung vorzulegen. Der Berufungsgegner beantragte, die Berufung zurückzuweisen.

Das OVG gab der Berufung teilweise statt.

Zulässigkeit

Den die Zulässigkeit der Ausgangsklage betreffenden Einwand der Berufung, es sei nicht der Verwaltungs-, sondern der Verfassungsrechtsweg eröffnet, verwarf der Senat: Zwar handele

es sich um einen Streit zwischen Verfassungsorganen. Doch sei weiter zu fordern, daß sich der Streit um aus der Verfassung fließende Organrechte bzw. -pflichten drehe. Dies sei vorliegend nicht der Fall, vielmehr handele es sich um echte Individualrechte und -pflichten des Abgeordneten, die zwar von seinem Status als Abgeordneter abhängig seien, aber nicht den Charakter von Organrechten trügen. Der Landtagspräsident sei gegenüber dem Abgeordneten wie eine Verwaltungsbehörde tätig geworden, mithin sei der Verwaltungsrechtsweg eröffnet.

Auch für die vom Landtagspräsidenten angestregte Leistungsklage sah das OVG entgegen der Berufung das Rechtsschutzbedürfnis als gegeben an, da § 27 Nds AbgG keine hinreichend deutliche Ermächtigung zum Erlaß eines Verwaltungsaktes enthalte.

Begründetheit

Im Rahmen der Begründetheitsprüfung bejahte das Gericht in Hinsicht auf eine mögliche *formelle Verfassungswidrigkeit* die Gesetzgebungskompetenz des Landes, da dieses für das Recht der Landesabgeordneten allein zuständig sei. Obgleich in § 27 III 2 Nds AbgG eine Regelung die Vergütung von Dienst- und Werkverträgen der niedersächsischen Abgeordneten betreffend getroffen wurde, unterfalle diese Regelung dennoch nicht der Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung auf dem Gebiet des Arbeitsrechts nach Art. 74 I Nr. 12 GG, da diese Teilregelung eng mit der unzweifelhaft zum Abgeordnetenrecht zählenden Regelung des § 27 III 1 Nds AbgG verzahnt und ihr eigenständiger Regelungsgehalt dementsprechend gering sei. Auch stelle sich die Regelung des § 27 IV Nds AbgG, nach der die gem. § 27 II, III Nds AbgG unzulässigen Zuwendungen an Abgeordnete von diesen an das Land abzuführen sind, nicht als Strafvorschrift dar, die der Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 I Nr. 1 GG unterliegen würde. Der Senat begründet diese Ansicht mit der vorrangig präventiven Wirkungsrichtung der Norm und mit der Rechtsprechung des BVerfG zu den Verfallsvorschriften der

⁷⁸ Entscheidung veröffentlicht unter <http://www.dbovg-niedersachsen.de/Entscheidung.asp?Ind=0500020070000018%20LC>.

§§ 73 ff. StGB⁷⁹, wonach es sich auch bei diesen Normen nicht um Strafe handele.

Dem ist im Ergebnis beizupflichten, allerdings ist hinter die Begründung des Senats ein Fragezeichen zu setzen: Ob eine Vorschrift, die an einen Rechtsverstoß nachteilige Folgen knüpft, als im Schwerpunkt präventiv verstanden werden kann, ist zumindest zweifelhaft. Der Vergleich mit den Verfallsvorschriften der §§ 73 ff. StGB ist auf den ersten Blick bestechend, allerdings ist der Verfall eine Folge der strafrechtlichen Verurteilung wegen Begehung einer rechtswidrigen Tat. Gegen die Annahme, es handele sich um eine strafrechtliche Norm spricht aber das Fehlen eines ethischen Vorwurfs, der mit der Geltendmachung des Anspruchs nach § 27 Nds AbgG verbunden wäre. Dies zeigt sich insbesondere am Fehlen jeglicher Schuldmerkmale in den Tatbestandsvoraussetzungen. Es geht lediglich um die Abführung von rechtswidrig Erlangtem, die Norm weist insoweit eher Ähnlichkeit mit den Kondiktionsansprüchen auf.

Der Senat sieht in Hinblick auf eine mögliche *materielle Verfassungswidrigkeit* von § 27 Nds AbgG zunächst keinen Verstoß gegen Art. 17 Nds Verf, in dem die Abgeordnetenanklage geregelt ist, die wegen Amtsmißbrauchs angestrengt werden kann, da diese Regelung nicht abschließend sei.

Auch sei die von Artt. 12 und 13 Nds Verf garantierte Unabhängigkeit der Abgeordneten nicht durch das Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung des § 27 Nds AbgG verletzt: Eine materielle Unabhängigkeit der Abgeordneten werde bereits durch die gem. Art. 13 III 1 Nds Verf zu zahlende Entschädigung gewährleistet. Vor diesem Hintergrund stellten gegenleistungslose oder inadäquat hohe Zahlungen Dritter eine Gefährdung der Unabhängigkeit dar, der mit dem entsprechenden Verbot in § 27 III Nds AbgG begegnet werde. Eine solche Regelung erfordere aber Verfahren zur Überprüfung ihrer Einhaltung.

Mithin gebiete die Unabhängigkeit der Abgeordneten eine Regelung wie die von der Revision angegriffene.

⁷⁹ BVerfGE 110, 1 (14 ff.).

Das Gericht geht in der Folge *en passant* auf das Problem des Grundrechtsschutzes für Abgeordnete ein und nimmt eine Wirkung grundrechtlich vermittelten Schutzes für die Abgeordneten auch gegenüber Regelungen an, die die Mandatsstellung betreffen. Es zieht dementsprechend die Grundrechte als Maßstab der Prüfung von § 27 III, IV Nds AbgG heran.

Eine Verletzung von Art. 12 I GG erkennt der Senat nicht, da der Schutzbereich nicht eröffnet sei. Zwar schütze Art. 12 I GG Tätigkeiten zur Schaffung und Erhaltung einer Lebensgrundlage, solche Tätigkeiten seien hier aber nicht betroffen, vielmehr seien nur als „Lohn“ oder „Gehalt“ bezeichnete, realiter aber gegenleistungslose Zahlungen an Abgeordnete betroffen.

Dieser Schutzbereichslösung ist nicht beizupflichten: Ausweislich des Normtextes betrifft § 27 III 2 Nds AbgG auch eine Vergütung, die den Wert der vom Abgeordneten zu erbringenden Gegenleistung übersteigt. Es handelt sich also um ein Verbot einer unangemessen hohen Vergütung von Abgeordneten, soweit sie für mit dem Mandat nicht zusammenhängende Tätigkeiten gewährt wird. Damit ist der Schutzbereich von Art. 12 I GG eröffnet, der auch besonders gut bezahlte Tätigkeiten erfaßt. Diese unsaubere Prüfung des OVG rührt evtl. aus dem Dilemma, zuvor die Kompetenz des Landesgesetzgebers für § 27 III, IV Nds AbgG u.a. mit dem Argument verteidigt zu haben, es handele sich dabei nicht um eine Materie des Arbeitsrechts, sondern ausschließlich des Abgeordnetenrechts und dann gleichwohl die Einschlägigkeit der Grundrechte angenommen zu haben. Dies führt zu der Konsequenz, keine Einschlägigkeit von Art. 12 I GG mehr annehmen zu können, anderenfalls eben doch eine Regelung des Arbeitsrechts, die Entlohnung bestimmter Tätigkeiten betreffend, vorläge.

Eine Verletzung von Art. 14 I GG erkennt das Gericht gleichfalls nicht. Es sei bereits fraglich, ob der Schutzbereich des Art. 14 I GG überhaupt eröffnet sei, da sich § 27 III Nds AbgG (das Verbot gegenleistungsloser oder inadäquat hoher Vergütungen für Landtagsabgeordnete) auch als Verbotsgesetz i.S.d. § 134 BGB verstehen lasse

und in diesem Falle der Abgeordnete bereits kein zivilrechtliches Eigentum erwerbe. Nehme man mit der Vorinstanz eine Inhalts- und Schrankenregelung an, sei Art. 14 I GG zwar maßstäblich für § 27 III Nds AbgG, der Eingriff in das Eigentumsrecht des Abgeordneten sei aber gerechtfertigt. Es werde mit der Sicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten ein legitimer Zweck in geeigneter Weise verfolgt. Die Unabhängigkeit des Abgeordneten sei gerade gegenüber der Beeinflussung durch gesellschaftliche Interessengruppen zu schützen. Demgegenüber sei zwar zutreffend, daß Einkommensquellen außerhalb des Mandats die Abhängigkeit von Fraktion und Partei stärken, da die Innehabung des Mandats an wirtschaftlicher Bedeutung verliere. Der Senat stellt aber in ausdrücklicher Anlehnung an die Entscheidung des BVerfG vom 4. Juli 2007⁸⁰ fest, daß es kein verfassungsrechtlich gebotenes Ziel sei, die Unabhängigkeit des Abgeordneten von seiner Partei zu stärken.

Die Regelung genüge auch dem Kriterium der Erforderlichkeit: Eine bloße Veröffentlichung eines Verstoßes gegen § 27 III Nds AbgG (anstelle einer Abführung an die Staatskasse, wie von § 27 IV 1 Nds AbgG) stelle sich vor dem Hintergrund einer Tätigkeit als Berufspolitiker nicht unbedingt als milderer Mittel zur Erreichung des Regelungszweckes dar, auch sei die gleiche Eigenschaft zweifelhaft. Ein bloßes Verbot ohne Sanktionsandrohung sei nicht gleich geeignet. Sonstige gleich geeignete und mildere Mittel prüft das Gericht nicht. Die angegriffene Regelung ist nach Ansicht des Senats auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Dies ergebe sich aus dem Gewicht des Regelungszieles und der Garantie eines angemessenen Lebensunterhaltes durch Art. 13 III Nds Verf. Auch die Möglichkeit im Einzelnen hoher Rückzahlungsverpflichtungen, wie im vorliegenden Fall, ergebe sich nur aus dem jahrelangen Empfang verbotener Zahlungen.

⁸⁰ BVerfG vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, 2/06, 3/06, 4/06, veröffentlicht auf den Netzseiten des BVerfG, sowie in Teilen in NVwZ 2007, 916 ff. Hier Abs. 217 ff. Vgl. die Besprechung von [=362 - Roßner 2007 Offenlegungspflichten...] S. 62 f.

Den Ausführungen des OVG zur Prüfung einer Verletzung von Art. 14 I GG ist im allgemeinen zuzustimmen, insbesondere überzeugen die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit. Hier ist auch daran zu erinnern, daß die entsprechenden Regelungen für die außerparlamentarischen Einkommen von Bundestagsabgeordneten vom BVerfG für verfassungskonform erachtet wurden⁸¹, obgleich sie nicht nur finanzielle Sanktionen für Zuwiderhandlungen, sondern auch eine Veröffentlichung des Verstoßes im Bundesanzeiger vorsehen, § 44a III AbgG, § 8 V Verhaltensregeln BT. Allerdings ist ein Fragezeichen hinter die vom OVG behauptete fehlende Maßstäblichkeit des Eigentumsrechts für § 27 III Nds AbgG in der Lesart eines Verbotsgesetzes i.S.d § 134 BGB zu setzen. Zwar ist Art. 14 I GG als normgeprägtes Grundrecht in besonderer Weise auf Gestaltung durch den Gesetzgeber angewiesen, Eigentum ist ein Produkt des Rechtssystems. Gleichwohl ist der Gesetzgeber durch Art. 14 I GG verpflichtet, Eigentum als Rechtsinstitut in angemessener Weise zur Verfügung zu stellen, insoweit bleibt auch ein den Eigentumserwerb betreffendes Verbotsgesetz an Art. 14 I GG zu messen. Zudem wäre bei Interpretation von § 27 III Nds AbgG als Verbotsgesetz, mit der Folge des Ausschlusses eines Eigentumserwerbs durch den Abgeordneten und des Verbleibs des Eigentums beim Zuwendenden, zu prüfen, ob § 27 IV Nds AbgG nicht das Eigentumsrecht des letzteren verletzt.

Auch eine Verletzung von Art. 3 I GG vermag das Gericht nicht zu erkennen, weder im Vergleich von Abgeordneten, die neben ihrem Mandat abhängig beschäftigt sind zu solchen, die eine selbständige Tätigkeit ausüben – letztere seien nämlich ebenso von § 27 III 1 Nds AbgG erfaßt, für den § 27 III 2 Nds AbgG nur ein Regelbeispiel darstelle – noch auch im Verhältnis zu Abgeordneten, deren Tätigkeit eine berufliche Schweigepflicht mit sich bringe, mit der Folge, daß eine Sachaufklärung bezüglich von Tätigkeiten, die § 27 III Nds AbgG unterfallen, von ihnen verhindert werden kann, da in diesen Fällen das besondere berufliche Vertrauensverhältnis eine Schweigepflicht erstens rechtfertige und

⁸¹ BVerfG vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06 u.a.

diese Schweigepflicht zweitens nicht absolut gelte, so daß die Schweigepflicht bei überwiegendem öffentlichem Interesse durchbrochen werden könne.

Eine Verletzung des Zitiergebotes liege nicht vor, da sich dieses nicht die Regelungsvorbehalte der Artt. 12 I und 14 I GG beziehe.

Das *Bestimmtheitsgebot* aus Art. 20 III GG und Art. 1 II Nds Verf sei gleichfalls nicht verletzt. Zwar sei die gesetzliche Beschreibung der nach § 27 III Nds AbgG verbotenen und nach § 27 IV Nds AbgG abzuführenden Zuwendungen nicht gesetzlich definiert und daher auslegungsbedürftig. Diese Auslegung sei aber mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden zu bewerkstelligen. Eine solche generelle Umschreibung der erfaßten Sachverhalte sei auch notwendig, da eine konkrete Aufzählung die Gefahr der Umgehung in sich trage. Erfast seien geldwerte Zuwendungen, die in dieser Form, insbesondere unter Berücksichtigung der vom Abgeordneten zu erbringenden Leistung nicht verkehrssüblich sind und vom Leistenden in Hinsicht auf das Mandat des Empfängers gewährt werden. Nicht erforderlich ist hingegen eine Leistung in Erwartung eines bestimmten Verhaltens des Abgeordneten.

Das Gericht zieht dadurch sorgfältig den feinen Trennstrich zwischen § 27 III Nds AbgG und §§ 331 ff. StGB. Diese Abgrenzung unterstreicht die Vorfeldsicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten als Anliegen der Regelung.

Allerdings sei nicht eindeutig zu ermitteln, ob der Abführungsanspruch aus § 27 IV Nds AbgG auch gezahlte Steuern und Sozialabgaben umfasse. Die Norm sei daher verfassungskonform dahingehend auszulegen, daß ein Abführungsanspruch nur bestehe bezüglich der zu unrecht empfangenen Vergütungen abzüglich der geleisteten Steuern und Sozialabgaben (wird weiter ausgeführt). Auch bestehe keine Pflicht zur Herausgabe etwa tatsächlich durch Anlage der zu unrecht empfangenen Leistungen erzielten Zinsen. Umgekehrt komme es für den Abführungsanspruch auch nicht auf eine etwaige Entreichung des Abgeordneten an. Auch alternative Geschehensabläufe seien nicht zu berücksichtigen, so etwa eventuell bestehende Lohnfortzahlungs-

ansprüche wegen Krankheitszeiten oder Freistellungsansprüche unter Beibehaltung des Anspruchs auf Bezüge, etwa wegen der Ausübung kommunaler Mandate.

Bezüglich der Frage nach einer Verjährung der Ansprüche greift das Gericht mangels spezieller öffentlich-rechtlicher Regeln auf die Vorschriften des BGB zurück.

Insgesamt folgt das Urteil der vom BVerfG vorgegebenen Linie und betont die Notwendigkeit der Unabhängigkeit der Abgeordneten von finanzieller Beeinflussung durch private Partialinteressen.

Der **Sächsische VerfGH** hat sich in seinem Urteil vom 29. August 2008⁸² – Az. Vf. 154-I-07 – mit Fragen des Untersuchungsausschußrechts befaßt. Das Organstreitverfahren durch den 2. Untersuchungsausschuß der 4. Wahlperiode, der sich mit eventuellen Defiziten bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität befaßte, wurde gegen die Landesregierung des Freistaates Sachsen wegen Verletzung von Rechten des Untersuchungsausschusses durch Unterlassen der Herausgabe einiger vom Ausschuß angeforderter Aktenstücke angestrengt. Das Gericht stellte zunächst die ordnungsgemäße Einsetzung des Ausschusses fest. Das Kriterium des „öffentlichen Interesses“ an einem Untersuchungsausschuß entfalte dabei begrenzende Wirkung nur im Falle einer Ausforschung der Privatsphäre, sei hingegen bei Mißstandsenquête – wie hier vorliegend – regelmäßig indiziert. Weiterhin werde der Untersuchungsauftrag den Kriterien der Bestimmtheit und Begrenztheit nach Art. 54 I 2 Sächs Verf gerecht, die sich aus dem Rechtsstaats- und Gewaltenteilungsgebot ergeben. Der Untersuchungsausschuß greife auch nicht unzulässig in der Bereich der Rechtsprechung ein, indem er Geschäftsverteilungspläne einiger Gericht anfordere. Allerdings liege insoweit eine Verletzung des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung vor, als einzelne Themenkreise des Untersuchungsauftrags Maßnahmen der Landesregierung zum Gegenstand hätten, die zum Zeitpunkt der Einsetzung des Untersuchungsausschusses noch nicht abgeschlossen waren. Dies wider-

⁸² Zusammenfassung veröffentlicht in NJ 2008, 506 ff.

spricht dem Grundsatz, daß sich das parlamentarische Untersuchungsrecht nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge erstrecke. Dadurch werde der Untersuchungsauftrag allerdings nicht in seiner Gesamtheit verfassungswidrig, die unzulässigen Teile ließen sich vielmehr abtrennen. Die von der Landesregierung vorgenommene pauschale Verweigerung der Aktenherausgabe sei daher verfassungswidrig.

Das **VerfGH des Saarlandes** hatte über einen Organstreit⁸³ zwischen einer Abgeordneten des Landtages und dem Landtag zu entscheiden. Die Antragstellerin war als Mitglied der Fraktion Bündnis '90/Die Grünen zur Zweiten Schriftführerin des Präsidiums gewählt worden. Nach Austritt aus der Fraktion bestimmte der Landtag eine andere Abgeordnete der Fraktion Bündnis '90/Die Grünen zur Zweiten Schriftführerin. Die Antragstellerin sah darin eine Verletzung von Art. 70 I Verf Saarland (Geschäftsordnungsautonomie) und von Art. 70 II Verf Saarland (Wahl des Präsidiums) i. V. m. § 33 LtG Saarland (Wahl von Präsidium und Schriftführern für eine volle Wahlperiode). Sie sah sich weiterhin in ihren Rechten aus Art. 66 II 1 Verf Saarland verletzt.

Der Antrag wurde, soweit eine Verletzung von Art. 70 Verf Saarland gerügt wurde, als unzulässig verworfen. Die in Art. 70 I Verf Saarland garantierte Geschäftsordnungsautonomie beinhalte keine Aussage über die Abberufbarkeit von Schriftführern und garantiere auch nicht den Inhalt von § 33 LtG Saarland in verfassungsrechtlicher Weise. Gleiches gelte auch für Art. 70 II Verf Saarland; vielmehr sei es, soweit Art. 70 Verf Saarland in Rede stehe, dem einfachen Gesetzgeber freigestellt, die Amtsdauer von Landtagspräsidium und Schriftführern auch anders zu regeln, als in § 33 LtG Saarland geschehen. Die Existenz einer ungeschriebenen Verfassungsnorm über das Verbot einer vorzeitigen Abberufung von Präsidiumsmitgliedern und Schriftführern brauche nicht erörtert zu werden, da im Organstreitverfahren die Benennung der gerügten Verfassungsnormen durch den Antragsteller zwingend vorgeschrieben sei, § 40 II VerfGH Saarland. Aus dem Antrag ergebe sich eine ent-

sprechende Beschränkung des Prüfungsumfanges für den VerfGH. Eine Verletzung von Art. 66 II 1 Verf Saarland komme hingegen in Betracht, insoweit sei der Antrag zulässig.

Der VerfGH prüft dann unter zwei Aspekten eine Verletzung von Art. 66 II Verf Saarland. Zunächst geht das Gericht darauf ein, ob Art. 66 II Verf Saarland als Recht auf formalisierte Gleichbehandlung einen Schutz des einzelnen Abgeordneten vor willkürlicher Anwendung bzw. Nichtbeachtung einfachen Parlamentsrechts, hier von § 33 LtG Saarland, biete. Der VerfGH entwickelt seine Antwort auf diese Frage von der Grundlage des Gleichbehandlungsanspruchs der Parlamentarier her: Dieser sei, so der VerfGH, organschaftlich fundiert und beziehe sich auf die Mitwirkungsrechte der Parlamentarier innerhalb des Parlaments. Die Reichweite des Gleichheitsgebotes unter Parlamentariern sei aber auf die allen Parlamentsmitglieder gleichermaßen zustehenden Mitwirkungsrechte beschränkt und beziehe sich nicht auf solche Unterschiede, die aus der funktional notwendigen Differenzierung der parlamentarischen Funktionen herrühren. Das Gericht führt weiter aus, daß die Abberufung aus dem Präsidium auch nicht einem in das freie Mandat eingreifenden hoheitlichen Akt vergleichbar sei und insofern die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu dem weitgehenden Verbot der Differenzierungen der Abgeordnetenentschädigung⁸⁴ nicht übertragen werden könne, die von dem Schutz des freien und gleichen Mandats vor einer Orientierung an einer „Abgeordnetenlaufbahn“ als wesentlichem Argument getragen wird. Insofern betreffe eine Nichtanwendung von § 33 LtG Saarland die Gleichheit der Abgeordneten nicht und könne keine Verletzung von Art. 66 II 1 Verf Saarland darstellen.

Der VerfGH befaßte sich weiterhin mit der Frage, ob die Abberufung eines nicht fraktionsgebundenen Präsidiumsmitgliedes eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung im Verhältnis zu den fraktionsangehörigen Präsidiumsmitgliedern darstelle. Das Gericht zieht dazu einen Vergleich zu den vom Bundesverfassungsgericht herausge-

⁸³ Urteil vom 3. Dezember 2007, Lv 12/07. Veröffentlicht in LKRZ 2008, 96 ff.

⁸⁴ BVerfGE 40, 296 ff.; 102, 224 ff.

arbeiteten Ansprüchen eines fraktionslosen Abgeordneten auf Mitgliedschaft in einem Parlamentsausschuß⁸⁵ und kommt zu dem Ergebnis, daß die Arbeit in den Ausschüssen als zentraler Bestandteil der Repräsentation des Volkes von dem Schutz des Mandats aus Art. 66 II Verf Saarland umfaßt ist, während dies für die Arbeit in der Selbstverwaltung des Parlaments nicht gelte.

Zuletzt widmet sich der VerfGH der Auslegung von § 33 LtG Saarland und gelangt zu dem Ergebnis, diese Norm stelle ohnedies kein Verbot einer Abberufung von parlamentarischen Schriftführern vor Ablauf der Wahlperiode dar, so daß auch von daher eine Verletzung von Art. 66 II 1 Verf Saarland durch die Abberufung der Antragstellerin als Schriftführerin ausscheide.

Das Urteil stellt eine weitere Verfeinerung der Bestimmung parlamentarischer Mitwirkungsrechte fraktionsloser Abgeordneter dar. Wesentlich ist dabei die Herausarbeitung des Unterschiedes zwischen Mitwirkung an der Repräsentation des Volkes etwa durch Mitarbeit in parlamentarischen Ausschüssen und der Mitwirkung in der parlamentarischen Selbstverwaltung in den entsprechenden Gremien.

Sebastian Roßner, M.A.

5. Wahlrecht

Das **BVerfG**⁸⁶ entschied, dass Regelungen aus welchen sich ein negatives Stimmgewicht ergibt, verfassungswidrig sind. Dabei geht es um Regelungen, durch die eine Partei, die in einem Land Überhangmandate erwirbt, in einem anderen Mandate verliert oder durch die die Nichtabgabe der Stimme positiv für eine Partei wirkt. Dies verletzt die Grundsätze der Gleichheit und Unmittelbarkeit der Wahl. Eine solche Regelung kann auch nicht durch zwingende Gründe gerechtfertigt werden. Abgelehnt wurde hingegen, dass eine nicht-öffentliche Stimmauszählung gegen den Grundsatz der Öffentlichkeit verstoße. Dieser gebiete nicht die Öffentlichkeit aller Handlungen im Zusammenhang mit der Wahl. Dem Gesetzgeber wurde eine Frist bis zum 30.

Juno 2011 zur Schaffung einer verfassungsmäßigen Regelung gesetzt.

Weiterhin urteilte das **BVerfG**⁸⁷, dass die 5-%-Klausel im Kommunalwahlgesetz Schleswig-Holstein gegen die Wahlrechtsgleichheit verstößt. Eine Rechtfertigung damit, dass durch die Regelung (rechts-)extremistische Parteien fernzuhalten seien trägt nicht, da alle Parteien gleichermaßen durch die Regelung betroffen werden. Auch durch eine Sicherung der Gemeinwohlorientierung kann ein solcher Eingriff nicht gerechtfertigt werden. Der politische Prozess soll gerade auch im kommunalen Bereich durch lediglich lokal agierende Wählergruppen bereichert werden. Schließlich vermag auch eine Rechtfertigung mit der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung nicht zu tragen. Die Funktionsfähigkeit der Gemeindeverwaltung wird insbesondere durch den direkt gewählten hauptamtlichen Bürgermeister sowie den Landrat gewährleistet. Eine Funktionsuntüchtigkeit in der Volksvertretung ist auch deswegen zu verneinen, da für Sachentscheidungen eine relative Entscheidungsmehrheit ausreicht. Eine Gefährdung der Ausschussarbeit vermag das Gericht ebenso nicht zu entdecken. Außerdem seien in anderen Ländern ohne 5-%-Klausel keine schwerwiegenden Störungen festzustellen.

Der **VerfGH Thüringen**⁸⁸ erklärte die 5-%-Sperrklausel im Thüringischen Kommunalwahlgesetz für nichtig. In der Begründung schließt er sich dabei weitgehend der Begründung des BVerfG zur Entscheidung zur 5-%-Klausel in Schleswig-Holstein an. So begründet er die Entscheidung zunächst damit, dass die Erhaltung der Stabilität politischer Entscheidungen als legitimes Ziel zur Rechtfertigung ausscheidet. Dies sei der Fall, da der direkt demokratisch legitimierte Bürgermeister eine starke Stellung besitze und damit für die notwendige Kontinuität sorgen könne. Die Gemeindevertretung hingegen solle die Vielfalt in der Bevölkerung abbilden. Durch Kompromisse sei weiter die Haushaltsplanung nicht beeinträchtigt, und das Wahlverfahren zu den Beigeordneten schließe durch das Losver-

⁸⁵ BVerfGE 80, 188 ff.

⁸⁶ Urteil vom 03.07.2008, NJW 2008, 2700.

⁸⁷ Urteil vom 13.02.2008, KommJur 2008, 248-258.

⁸⁸ Urteil vom 11.04.2008, NJ 2008, 262-263.

fahren ein Scheitern aus. Auch dem Vorwurf, kleine Wählergruppen verträten nicht das Gemeinwohlinteresse, erteilt der VerfGH eine Absage. Das Gemeinwohl entstehe erst durch die Transformation von verschiedenen Meinungen im politischen Prozess. Ebenfalls vermag der Ausschluss rechtsextremer Parteien eine solche Klausel nicht zu rechtfertigen, da sie zum einen nicht gegen diese wirkt und zum anderen das Monopol zur Feststellung der Verfassungswidrigkeit beim BVerfG liegt.

Der **HessVGH**⁸⁹ entschied in einem Fall der Rundfunkwerbung, dass die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten bei nicht evidenten strafrechtlichen Verstößen gehalten sind, Wahlwerbespots trotz verfassungsrechtlicher Bedenken auszustrahlen. Dazu führt er aus, dass der Wähler umfassend über das politische Programm einer Partei informiert werden soll. Weiterhin sei der Intendant auf eine summarische Prüfung beschränkt, weshalb der Prüfungsbefugnis besonders enge Grenzen gesetzt sind. Weiter führt er aus, dass bei der Parole „Ausweisung aller kulturfremder Ausländer“ kein evidenter strafrechtlicher Verstoß vorliegt.

Das **VerfG Mecklenburg-Vorpommern**⁹⁰ urteilte, dass die Verlängerung der Wahlperiode für den Landtag auf fünf Jahre landesverfassungsgemäß sei. Dazu führt es zunächst aus, dass die Verletzung von Wahlrechtsgrundsätzen mit der Verfassungsbeschwerde angegriffen werden könne. Weiterhin führt es aus, dass die Verfassung auch durch Gesetz und nicht nur durch eine Volksabstimmung geändert werden könne. Durch die Verlängerung der Wahlperiode sieht das Gericht zwar den Grundsatz der Demokratie betroffen, allerdings verweist es auf die Rechtsprechung des BVerfG, das festgestellt hat, dass eine Wahlperiode nicht zwingend nur vier Jahre betragen dürfe, und auf die Regelung anderer Bundesländer. Außerdem sei durch die Möglichkeit direkt-demokratischer Elemente in der Verfassung die Möglichkeit der Mitbestimmung des Volkes hinreichend gewahrt.

Das **NdsOVG**⁹¹ entschied, dass durch ein Zeitungsinterview das Gebot der Neutralität eines Amtsträgers im Wahlkampf verletzt werden kann. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn aus der drucktechnischen Gestaltung dieses Interviews mit einem Amtsträger nicht hervorgeht, dass es sich um eine Wahlwerbung einer Partei handelt. Auch ist nicht mehr von einer rein privaten Meinungsäußerung auszugehen, wenn besonders auf die Amtsträgereigenschaft hingewiesen und damit suggeriert wird, der Interviewte habe besondere Sachkompetenz zur Beurteilung des Kandidaten. Der Einfluss dieser Interviews werde weiterhin nicht dadurch geschmälert, dass es in der regionalen Tagespresse kritische aufgenommen worden ist. Diese erreiche grundsätzlich ein anderes Publikum als das fragliche Wochenblatt. Des weiteren sei nicht jeder, der ein Interview lese, auch an dessen Kommentar interessiert.

Das **OVG MV**⁹² beschloss, dass keine Beeinflussung der Wahl durch Unterlassung vorliege, wenn der normale Geschäftsgang der Information der Bürgerinnen und Bürger eingehalten wird.

Das **OVG des Saarlandes**⁹³ urteilte, dass einseitig an einen Kandidaten oder eine Partei über das Zulässige hinaus erteilte Auskünfte aus dem Melderegister gegen den Grundsatz der Wahlgleichheit verstoßen kann. Keinen Verstoß stellt hingegen die Auskunft bei Versäumung der öffentlichen Bekanntmachung des Widerspruchsrechts dar, wenn der einzige Gegenkandidat aus anderen Erwägungen auf eine Auskunft verzichtet.

Das **VG Würzburg**⁹⁴ entschied, dass die Behörde bei der Ablehnung von Sondernutzungserlaubnissen insbesondere für politische Parteien die Ermessensentscheidung begründet werden muss.

Das **VG Regensburg**⁹⁵ urteilte, dass der unbestimmte Rechtsbegriff „beherrschend betreibt“

⁸⁹ Beschluss vom 04.01.2008, DÖV 2008, 340-341.

⁹⁰ Urteil vom 26.06.2008, NJ 2008, 407-408.

⁹¹ Urteil vom 26.03.2008, NdsVbl. 2008, 207-210.

⁹² Beschluss vom 29.02.2008, DÖV 2008, 828.

⁹³ Urteil vom 04.04.2008, NVwZ-RR 2008, 638.

⁹⁴ Beschluss vom 30.05.2008, - W 4 E 08.1047 -.

⁹⁵ Urteil vom 01.10.2008, - RN 3 K 08.00955-.

im Sinne des Art. 24 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 GLKrWG ausschließlich nach formalen Gesichtspunkten zu beurteilen ist. Ein solches Betreiben liegt danach insbesondere dann nicht vor, wenn der Wahlvorschlag von Wahlberechtigten stamme, die nicht auch einen anderen Wahlvorschlag aufgestellt haben. Demgegenüber ist es unerheblich, ob auch Mitglieder von Parteien die eine andere Liste aufgestellt haben, auf der zweiten Liste kandidieren. Vielmehr sei dies erst dann der Fall, wenn die Partei so beherrschend Einfluss nimmt, dass Einflussmöglichkeiten anderer Mitglieder ausgeschlossen sind. Auch ist es möglich, dass ein Wahlvorschlag die Unterstützung eines anderen Wahlvorschlags erhält, ohne dass von einem Beherrschen die Rede sein kann.

Julia Figura

Rezensionen

Christian A. Sirch: Die Strafbarkeit der Parteispendenakquisition – Ein Beitrag zum Tatbestand der Vorteilsannahme, Frankfurt a.M., Peter Lang Internationaler Verlag für Wissenschaften 2008. ISBN 978-3-631-57153-8. 260 Seiten. € 45,50.

Für viel Furore sorgte vor wenigen Jahren der Spendenskandal um den Wuppertaler Oberbürgermeister Kremendahl. Er wurde wegen Einwerbens von Wahlkampfspenden an seine Partei der strafbaren Vorteilsannahme beschuldigt. Schon der Prozessgang vom erstinstanzlichen Landgericht Wuppertal zum Bundesgerichtshof, zurück zum Landgericht (diesmal Dortmund) und schließlich erneut zum Bundesgerichtshof veranschaulicht, dass es sich bei der Thematik der Wahlkampfspenden und ihrer strafrechtlichen Einordnung um keine eindeutige Materie handelt. Einerseits wird das Einwerben von Spenden an Parteien durch das Parteiengesetz ausdrücklich gewünscht und sogar honoriert, andererseits wurde aber durch die Erweiterung des Tatbestandes der Vorteilsannahme im Zuge des Korruptionsbekämpfungsgesetzes 1997 dieser so umfassen, dass Fälle von Wahlkampfspenden nunmehr ebenfalls darunter fallen. So insbesondere auch Spenden im Regionalwahlkampf, der sich an konkreten Umsetzungsprogrammen orientiert, sobald diese von einem Parteimitglied entgegengenommen werden, welches bereits ein Amt innehat. Die rechtliche Einordnung der Wahlkampfspenden befindet sich durch ihre Zwitterstellung, einerseits gefordert andererseits sanktioniert, in einer vor allem für die Spendempfänger rechtlich nicht abschätzbaren Grauzone. Zu deren Erhellung und einer eindeutigen Strafbarkeitsabgrenzung der Entgegennahme von Wahlkampfspenden leistet Christian A. Sirch mit seinem Werk „Die Strafbarkeit der Parteispendenakquisition“ einen Beitrag.

Mit dem Landgericht Wuppertal und dem Bundesgerichtshof geht der Autor dabei, hauptsächlich wegen des Gebots der Wahlgleichheit, von einem generellen Bedürfnis zur Strafbarkeitsrestriktion der Vorteilsannahme im Falle von

Wahlkampfspenden aus. Den dazu eingeschlagenen Weg von Landgericht und Bundesgerichtshof, nämlich einer Strafbarkeitsrestriktion bereits durch einen Tatbestandsausschluss, hält der Autor allerdings für eine dogmatisch kritikwürdige Konzeption, der er nicht folgen will. Stattdessen setzt er sich zunächst mit weiteren in Literatur und Rechtsprechung hauptsächlich zur ähnlich gelagerten Problematik der Drittmiteinwerbung an Hochschulen entwickelten Überlegungen auseinander, ehe er letztlich einen eigenen dogmatischen Lösungsansatz konzipiert.

Der erste, für die Fülle des bearbeiteten Meinungsspektrums, überraschend knappe Teil, zeichnet sich insbesondere durch seine präzise und auf das Wesentliche beschränkte Darstellung aus. Im Anschluss erklärt der Autor unter einer sorgfältigen Darlegung von Gründen alle dargestellten Möglichkeiten zur Lösung der Problematik für untauglich. Abschließend entwickelt er, basierend auf einer Idee von Schreier zur Drittmiteinwerbung, eine eigene Lösung der Problematik, interessanterweise anzusiedeln auf der Rechtfertigungsebene. Danach soll die Annahme von Wahlkampfspenden durch Amtsträger sehr wohl den Tatbestand der Vorteilsannahme erfüllen, anschließend aber, nach einer gründlichen Abwägung in verfassungsrechtlicher Manier, durch den Verfassungsgrundsatz der Wahlgleichheit bzw. der Wettbewerbsgleichheit im Wahlkampf gerechtfertigt sein.

Diese Lösung überzeugt sehr. Die Abgrenzungsprobleme zwischen einer zulässigen und damit straffreien Parteienunterstützung und einer unzulässigen, strafbewehrten Verknüpfung von Spende und Gegenleistung lassen sich nur unter Zuhilfenahme einer Gesamtschau des konkreten Einzelfalles lösen. Eine flexible Abwägung auf der Rechtfertigungsebene scheint dafür das angemessene Instrumentarium zu sein, und vorzugsweise gegenüber einer pauschal einschränkenden Auslegung des Tatbestandes.

Der Fall Kremendahl hat inzwischen mit einem endgültigen Freispruch seinen Abschluss gefunden. Wäre das Buch von Christian A. Sirch früher erschienen – wer weiß – vielleicht sogar mit einer anderen Begründung.

Antje Sadowski

Genett, Timm: Der Fremde im Kriege. Zur politischen Theorie und Biographie von Robert Michels 1876-1936, Akademie Verlag, Berlin 2008, ISBN 978-3-05-004408-8, 852 Seiten, € 89,80.

1. Die umfangreiche Untersuchung hat sich das anspruchsvolle Ziel gesetzt, eine „intellektuelle Biographie“ von Robert Michels zu leisten, will also dessen Denken in einem biographischen Rahmen darstellen und gerade dadurch ein besseres Verständnis der Schriften ermöglichen. Nun gilt gemeinhin der Versuch, Werk und Autor derart stark zu parallelisieren, als eher naive Subjektivierung, die gerade das charakteristische, jedem selbst nur ein wenig literarisch Tätigen wohlbekannte Eigenleben der Texte ignoriert und statt dessen (Über-)Interpretationen anhand der ermittelten oder unterstellten tatsächlichen Erlebnisse des Autors vornimmt. Joachim Radkau's voluminöse Max-Weber-Biographie lieferte jüngst – bei allen Verdiensten – ein Beispiel für ein derartiges Vorgehen. Genett hat sich indes mit Michels geschickt einen Protagonisten ausgesucht, der das gewählte Vorgehen rechtfertigt, wenn nicht erfordert: Zum einen ist hier die schriftstellerisch-wissenschaftliche Tätigkeit jedenfalls zu Beginn so eng mit der politischen verknüpft, daß jede Trennung künstlich erscheinen müßte. Zum anderen aber leidet speziell die Rezeption Robert Michels' noch heute an einer – zum Teil durch fortwirkende entsprechende Stilisierungen des späten Michels selbstverschuldeten – pauschalen, und wie Genett zeigt: großenteils verfehlten Einordnung als pessimistischer Elitetheoretiker, radikaler Parteienskeptiker und Präfaschist. Gerade weil also das Werk häufig ohnehin auf der Folie der Biographie gelesen wird – allerdings von deren Ende her –, lohnt die von Genett unternommene, skrupulöse und in chronologischer Reihenfolge vorgehende Untersuchung der Entwicklungslinien.

2. Auf diesem Wege unternimmt die Schrift eine grundlegende Revision von Robert Michels' politischem Werk und Leben und stellt dabei – auf Basis einer umfassenden Durchdringung der weit verstreuten, in mehreren Sprachen verfaßten Veröffentlichungen einschließlich des Nachlasses sowie unter Bezug namentlich auf die italienische Forschungsliteratur – immer wieder scheinbar feststehende Einsichten der Michels-Forschung in Frage. Das gilt indes nicht für die grundlegende Bedeutung der „Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie“, dem 1911 (in 2. Aufl. 1925) erschienenen, noch heute gut lesbaren und zu weiten Teilen aktuellen Hauptwerk. Gerade in ihrer Ausführlichkeit macht nämlich die von Genett auf den ersten 400 Seiten unternommene Untersuchung der praktischen Rolle Michels' in der SPD einerseits und der theoretischen Arbeit andererseits deutlich, wie beide, für sich genommen noch ohne größere eigenständige Bedeutung, schließlich die Erkenntnisse der Parteiensoziologie vorbereiten. Genett zeigt dabei Michels als einen eigenständigen und gerade deshalb auch in beinahe stetem Konflikt mit der eigenen Partei befindlichen politischen Denker, der keineswegs utopischen, direktdemokratischen Vorstellungen anhängt, vielmehr einen strikt republikanischen, antimonarchischen, aber eben auch parlamentarischen Weg präferiert und insoweit Hoffnungen in volkspädagogische Anstrengungen setzt. Deshalb kann Genett auch die Qualifizierung Michels' als eines (sorelianischen) Syndikalisten widerlegen, weil dieser zwar die Bedeutung der Gewerkschaften und des (Massen-)Streiks betonte, aber zugleich am Repräsentationsprinzip und dem Primat der politischen Partei festhielt sowie insbesondere ganz grundsätzlich die Gewalt als Kampfmittel ablehnte. In diesem Sinne erscheint uns Michels als geradezu tragisch zwischen allen Stühlen sitzend: In der Partei immer wieder in Opposition zur Parteiführung, zudem grundsätzlich als Akademiker kritisch beäugt, blieb ihm im wilhelminischen Deutschland umgekehrt die Möglichkeit einer Habilitation infolge der Parteizugehörigkeit verwehrt. Dem (dauerhaften) Umzug nach Italien geht insoweit eine doppelte Enttäuschung voran, und gleichwohl erweist sich die Parteiensoziologie, wie Genett überzeugend

nachweist, als Resultat nicht so sehr einer Abrechnung mit den Parteien, sondern der mit der nun ermöglichten akademischen Laufbahn einhergehenden, stärker der wissenschaftlichen externen Beobachterposition zugewandten Perspektive. Die Parteiensoziologie wird deshalb sowohl auf ihre pessimistischen wie auf ihre demokratiepädagogischen Sinngehalte untersucht. Tatsächlich steht das Werk keineswegs allein unter der Vorgabe einer Desillusionierung der vergeblich auf die Parteien hoffenden Demokraten, sondern sieht allen konkreten Problemen zum Trotz letztlich keine sinnvolle Alternative zum Parlamentarismus. Weil unzureichende Organisation fehlende Durchsetzung bedingt, Organisation aber unweigerlich oligarchische Züge bedingt, ist eine Entscheidung zwischen Skylla und Charybdis geboten. Michels läßt gegen Ende seines Hauptwerks jedenfalls die Möglichkeit gelten, durch sozialpädagogischer Aufklärung den unvermeidlichen Oligarchisierungstendenzen entgegenzuwirken. Genett arbeitet diese unterschiedlichen Blickrichtungen exakt heraus, zeigt aber gerade damit, warum es zu kurz greift, die Parteiensoziologie als Wegbereiterin der späteren Hinwendung zum Totalitarismus zu verstehen. Deren Gründe werden hingegen ihrerseits nachvollziehbar dargelegt.

3. Das Buch ist uneingeschränkt zu empfehlen. Der Autor läßt sich von seinem Untersuchungsgegenstand fesseln und bis hin zur persönlichen Sammelleidenschaft begeistern (ein Gutteil der Nachweise stammen aus dem mit Michels-Memorabilien gefüllten Genettschen Privatarhiv); er verliert dabei aber niemals die wissenschaftlich gebotene Distanz. Der Text gewinnt somit sogar eine besondere Spannung aus dem Kontrast der Sprachfärbung: Die im Stil unserer Wissenschaftszeit relativ kühl gehaltene, beschreibende Analyse des Autors selbst ist immer wieder durchsetzt mit den auffallend eruptiven, von (wenn auch: sich wandelnden) idealistischen Wertvorstellungen geprägten Äußerungen Michels'. Das Buch stellt aus diesem Grunde auch keinesfalls eine platte Apologie dar, sondern arbeitet gerade Michels' Verwicklungen in den sich entwickelnden italienischen Faschismus präzise heraus. Durch die umfassende Kontext-

reflexion werden aber auch diese Entscheidungen im Gesamtzusammenhang des Werks eingeordnet und die Selbstdemontage des stets kritischen Geists Robert Michels damit ein Stück weit relativiert.

Dr. Steffen Augsberg, Köln

Gerrit Manssen (Hrsg.): Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Bestandsaufnahme und europäische Perspektive. PETER LANG Internationaler Verlag der Wissenschaften, Frankfurt 2008. ISBN 978-3-631-57515-4. 253 Seiten. € 45,50.

Der jüngst erschienene Sammelband „Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa“, herausgegeben von Gerrit Manssen, Prof. für Öffentliches Recht, insbesondere Deutsches und Europäisches Verwaltungsrecht, an der Universität Regensburg, dokumentiert, teils auch in englischer Sprache, die Beiträge eines Symposiums zum System und zur Finanzierung politischer Parteien in Deutschland, Österreich, Litauen, Polen, Ungarn, Ukraine, Weißrussland, Russland und der Europäischen Union. Das rechtsvergleichende Symposium fand 2006 in Vilnius in Zusammenarbeit mit der Juristischen Fakultät der Universität Vilnius und dem Obersten Wahlausschuss des Parlaments der Republik Litauen statt. Der Schwerpunkt der einzelnen Länderreferate liegt auf der Parteienfinanzierung. Flankierend wurden einzelne Referate zu ausgewählten Aspekten des allgemeinen Parteienrechts, sowie des Parteiensystems einbezogen. In der wissenschaftlichen Literatur sind nur wenige aktuelle Länderberichte zum Parteienrecht und zur Parteienfinanzierung vorhanden. Daher ist es ein großer Verdienst des Sammelbandes neun Länderberichte zur Parteienfinanzierung zu bündeln. Auch der Blick auf die europäische Ebene von Dr. Harald Eberhard, wissenschaftlicher Mitarbeiter am österreichischen Verfassungsgerichtshof in Wien, und Dr. Konrad Lachmayer, Assistent an der Universität Wien, sowie die Darlegung der generelle Rolle der Parteien in einem demokratischen Staat von Uwe Kischel, Professor an der Universität Greifswald, und Elena Gritsenko, Professorin an der Universität St. Pe-

tersburg, ist hilfreich. Der informierte Leser gewinnt hier aber keine neuen Erkenntnisse. Der Lesefreundlichkeit dienlich wäre ein Verzeichnis mit einigen bibliographischen Angaben zu den Autoren gewesen.

Zu den neuen Länderberichten ist folgendes anzumerken:

Den Auftakt macht ein kurzes Einführungsreferat von Zenonas Vaigauskas, Vorsitzender des Obersten Wahlausschusses des Parlamentes der Republik Litauen (S. 9 ff.). Vaigauskas befasst sich mit der Finanzierung der politischen Parteien aus der Sicht der Republik Litauen. Das Gesetz über die Finanzierung und die Finanzierungskontrolle der politischen Parteien und der politischen Aktionen in Litauen wurde vom Parlament nach einem Skandal bei der Finanzierung einiger Parteien kurz vor der Parlamentswahl im Jahre 2004 reformiert. Dieses Gesetz legt strenge Regeln der Finanzierung politischer Aktionen fest und schränkt auch die Höhe der Spenden ein. Der Anspruch der Gesellschaft auf vollständige Transparenz der Finanzierung der politischen Parteien ist in den letzten Jahren stark angewachsen. Eine umfassende Kontrolle ist aufgrund der gesetzlichen Bestimmungen bis heute allerdings nicht möglich.

Hieran schließt sich der Beitrag von Stefan Koriath, Prof. für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht, sowie deutsches Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität München, zum Thema „Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland“ an (S. 15 ff.). Koriath setzt sich nach einer kürzeren allgemeinen Einführung im Wesentlichen mit den einzelnen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung in chronologischer Reihenfolge auseinander. Beim abschließenden Ausblick hält er es für bemerkenswert, dass der inzwischen fünf Jahrzehnte andauernde und konfliktträchtige Dialog zwischen dem Verfassungsgericht und dem Gesetzgeber nicht zu einer befriedigenden Lösung des Komplexes staatlicher finanzieller Unterstützung der politischen Parteien geführt hat. Die rechtliche Ordnung der Parteienfinanzierung, so schlussfolgert Koriath, wird

auch in Zukunft auf das Bundesverfassungsgericht als den „wichtigsten Garanten eines fairen Ausgleichs“ nicht verzichten können.

Dr. Agnieszka Malicka und Prof. Ryszard Balicki, beide von der Universität in Breslau, haben sich des Themas „Die Bildung und Finanzierungsgrundlagen politischer Parteien in Polen“ angenommen (S. 39 ff.). Wie in vielen anderen europäischen Ländern hat die staatliche Parteienfinanzierung auch in Polen einen hohen Stellenwert. Dies hat nach Ansicht der Autoren die Folge, dass die Parteien sich in letzter Zeit zunehmend auf die Wahlkämpfe konzentrieren, um durch gute Wahlergebnisse möglichst hohe staatliche Subventionen zu sichern. Denn die „traditionellen Methoden“ der Einnahmen der Parteien durch Spenden oder, wie es die Autoren bezeichnen, Schenkungen der Anhänger, decken den erhöhten Bedarf der Parteien bei weitem nicht und sind gegenüber der staatlichen Finanzierung deutlich unsicherer.

Prof. Dr. Rudolf Thienel, Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofes in Wien, hat sich mit der Thematik „Die Finanzierung politischer Parteien in Österreich“ befasst (S. 49 ff.). Der mit 47 Seiten sehr umfangreiche Beitrag gibt einen sehr detaillierten Überblick über die einschlägigen Regelungen des vielfältig verästelten Systems der staatlichen Parteienfinanzierung in Österreich. Thienel stellt fest, dass die Finanzierung politischer Parteien aus privaten Mitteln deutlich in den Hintergrund getreten ist. Als problematisch identifiziert er die Intransparenz des Systems, sowie das „Selbstbedienungsmodell“. Die Höhe der staatlichen Zuwendungen wird durch politische Entscheidungen von Parteivertretern festgelegt. Er votiert dafür, über ein transparenteres System der Parteienfinanzierung nachzudenken, ohne freilich in das andere Extrem einer Überregulierung zu verfallen.

Der Beitrag von Dr. Timea Drinoczi, Dozentin an der Universität Pecs und Prof. Dr. Jozsef Petretei, Justizminister in Ungarn, mit dem Titel „On the issue of the financing of Hungarian political parties“ gibt einen detailreichen Überblick über die Regelungen in Ungarn (S. 97 ff.).

Die bestehenden Regungen seien jedoch intransparent und kontrollfeindlich.

Daran schließt sich der Beitrag von Alexander Vashkevich, Professor an der Weißrussischen Staatsuniversität Minsk, (S. 121 ff.) mit dem Thema „Der rechtliche Status politischer Parteien in der Republik Weißrussland“. Der Autor gibt zunächst einen historischen Überblick über die normativen Rechtsakte bezüglich der Bildung und Tätigkeiten politischer Parteien in Weißrussland. Dabei geht er bis ins Jahr 1906 zurück. Das im Jahre 1994 verabschiedete Parteiengesetz stellt dann einen wichtigen Entwicklungsschritt im Recht der politischen Parteien dar. Es wurde unzählige Male verändert und ergänzt. Da eine staatliche Parteienfinanzierung nach dem Gesetz nicht erlaubt ist, sind die diesbezüglichen Ausführungen sparsam.

Der Beitrag von Dr. Jurgita Pauzaite-Kulvinskienė, mit dem Titel „Die staatlichen Zuschüsse als Parteienfinanzierung in der Republik Litauen“ (S. 141 ff.) identifiziert das Parteiensystem als Gradmesser für den Demokratisierungsgrad. Die rechtliche Grundlage der Parteienfinanzierung in Litauen ist das sog. Parteienfinanzierungsgesetz von 2004. Litauen hat dabei das europäisch-kontinentale Parteienfinanzierungsmodell mit einer starken staatlichen Förderung gewählt.

Elena Gritsenko, Professorin an der Universität in St. Petersburg, hat einen Beitrag zum Thema „Parteien als Wahlvereinigungen in Russland – Verfassungsrechtliche Grundlagen der Parteiorganisation in Russland, unter besonderer Berücksichtigung der Rechtstellung von politischen Parteien als Wahlvereinigungen“ geschrieben (S. 153 ff.). Erst im Jahre 2004 wurden in das Parteiengesetz Regelungen über staatliche Zuwendungen aufgenommen. Die Einführung direkter staatlicher Finanzierung der Parteien ist aus verfassungsrechtlicher Sicht bis heute umstritten.

Der Beitrag von Ivan Pankevych, Professor an der Universität Lemberg, mit dem Thema „Financing of Political Parties in Ukraine and European Experience“ ist eine kurze Darstellung der sich ständig in Bewegung befindlichen Gesetzgebung in der Ukraine und kann nur eine Momentaufnahme darstellen (S. 189 ff.).

Der letzte Länderbeitrag von Prof. Dr. Egidijus Sileikis, Richter am Verfassungsgericht in Litauen, mit dem Titel „Parteienfinanzierung in Litauen: Grundlagen und Fragestellungen“ zeigt die mühsame Entstehung und Weiterentwicklung der umfangreichen Regelungen zum Parteienrecht und insbesondere zur Parteienfinanzierung in Litauen (S. 197 ff.).

Dr. Heike Merten

Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.): Parteien ohne Volk. Zur Zukunftsfähigkeit der Parteiendemokratie. Berliner Wissenschaftsverlag, 2008. ISBN 978-3-8305-15661, 116 Seiten, € 18,90.

Der erschienene Sammelband „Parteien ohne Volk“, herausgegeben vom Adolf-Arndt-Kreis, dokumentiert die Beiträge des gleichnamigen Symposions vom Februar 2008. Der wissenschaftliche Teil des Symposions wurde eröffnet von Dieter Grimm, Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin, mit einem Vortrag zum Thema „Parteien(mit)wirkung: Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit“. Grimm spricht zunächst einmal über den Sinn von Art. 21 GG. Nach dieser grundlegenden Darstellung benennt er Gründe für das Unbehagen an politischen Parteien. Er benennt dabei vier Beobachtungen. Als erstes macht er deutlich, dass die Konturen zwischen den politischen Parteien zunehmend verwischen. Der zweite Faktor betrifft verfassungspolitische und verfassungsrechtliche Fehlentwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland. Er fokussiert diese mit dem Stichwort „Politikblockade“. Die Ursache dafür sieht Grimm in den unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Das demokratische System habe sich in dieser Phase nachhaltig verändert. Es wurde zur Verhandlungsdemokratie. Je drängender der Reformbedarf wurde, desto größer wurden auch die Nachteile dieser Verhandlungsdemokratie und desto schlechter die Situation für die politischen Parteien. Diese Problematik sollte schlussendlich durch die Föderalismuskommission gelöst werden. Der dritte von Grimm genannte Beobachtungspunkt ist die Tatsache, dass die nationale Politik durch den Prozess der Europäisierung auf veränderte Handlungsbedingungen trifft. Der

vierte Beobachtungspunkt betrifft Funktionsbedingungen demokratischer Politik. In seinem letzten Punkt wendet sich Grimm Perspektiven der Änderung zu. Er unterscheidet drei Konstellationen: säkuläre Trends, strukturelle Bedingungen und Aporien. Diese Konstellationen ordnet Grimm sodann den vorher skizzierten vier Beobachtungsbereichen zu. Abschließend benennt Grimm noch als hoffnungsvollen Faktor außerhalb des Rechts das Eigeninteresse der politischen Parteien darin, dass ihr Rückhalt in der Bevölkerung wieder steigt.

Im Anschluss daran referierte Oskar Niedermayer, Professor an der freien Universität Berlin, zum Thema „Die Wähler bröckeln: Zur Veränderung der Wählerschaft und der Parteimitgliedschaft“. Niedermayer beschäftigt sich in seinem Beitrag mit vier Bereichen, der Entwicklung der Wahlbeteiligung; der Veränderung der Strukturen im Parteiensystem; mit der Entwicklung der Parteimitgliedschaften und zuletzt mit der Entwicklung der Orientierungen der Bevölkerung gegenüber den Parteien.

Dem juristischen und den politikwissenschaftlichen Eingangsreferat folgte eine erste Podiumsdiskussion zum Thema „Wo bleiben die Mitglieder? Parteienwandel und Alternativen“. Diskutiert haben Björn Böhning, Mitglied des SPD-Parteivorstandes, Gerald Hafner, Sprecher des Bundesvorstandes „Mehr Demokratie“ e. V., Sabine Leidig, Geschäftsführerin von Attac Deutschland und Anne Schäfer, Mitglied des Bundesvorstandes der Jungen Union. Die Diskussionsleitung hatte Martin Morlok, Professor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und Direktor des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung. Auf dem Podium saßen somit zwei Repräsentanten der Parteien und ihrer Nachwuchsorganisationen und zwei Repräsentanten von Konkurrenzorganisationen der politischen Parteien. Letztere repräsentieren politisches Engagement in anderer Form als herkömmliche Parteiarbeit. Bei den Jugendorganisationen der politischen Parteien gehen die Mitgliederzahlen drastisch nach unten, während die „alternativen Organisationsformen“ deutliche Mitgliederzuwächse verzeichnen können. Begründet wird dieser Zuwachs mit dem Bewe-

gungscharakter der Organisationen und den nicht herkömmlichen Organisationsformen. Herausgearbeitet wird auch, dass diese Organisationen nicht als Konkurrenz zu Parteien zu verstehen sind, sondern als Ergänzungen. Herausgearbeitet wird in der Diskussion, dass möglichst viele von denjenigen, die sich politisch engagieren wollen, in den Parteien die Möglichkeit finde, sich zu engagieren. Die Parteien müssen sich öffnen, positiv agieren und durchlässig sein.

Dieser Podiums- und Plenumsdiskussion folgte ein Streitgespräch zum Thema „Der Patient Partei: Ein diagnostisches Streitgespräch“ zwischen Jürgen Falter, Professor an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, und Ulrich von Alemann, Professor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf und stellvertretender Direktor des Instituts für Parteienrecht und Parteienforschung. Moderiert wird dieses Streitgespräch von Uwe Volkmann, Professor an der Johannes-Gutenberg-Universität Mainz. Zum Einstieg wurde über die Krise des Parteiensystems diskutiert und die Frage aufgeworfen, ob tatsächlich eine große Krise vorliegt oder man nicht sagen müsste, dass man dies eigentlich alles schon kennt. In einem zweiten Bereich wurde über die Europäisierung und Globalisierung gestritten. Im Anschluss daran wurde die spannende Problematik des zukünftigen Fünf-Parteien-System beleuchtet. In diese Diskussion floss verstärkt auch die Wahlrechtsproblematik ein. Stichwörter wie „direkte Demokratie“, „kumulieren und panschieren“ sowie „Vorzugsstimmen“ wurden ausdiskutiert.

Im Anschluss an dieses Streitgespräch fand erneut eine Podiumsdiskussion statt zum Thema „Verschwimmen die Farben? Zur Zukunft der Parteien und ihre Profile“. Teilnehmer dieser Podiumsdiskussion waren Petra Pau, Vizepräsidentin des Deutschen Bundestages, Ottmar Schreiner, MdB, Professor Dr. Rita Süßmuth, Präsidentin des Deutschen Bundestages aD sowie Hans-Christian Ströbele, MdB. Moderiert wurde diese Podiumsdiskussion von Richard Meng, dem Sprecher des Berliner Senats. Dass sich Wählerbindungen lösen und neue Parteien entstehen sind demokratische Prozesse. Selbstverständlich haben die existierenden Volksparteien

ein großes Interesse daran, dass an den Rändern nichts abbröckelt. Die großen Volksparteien sind aufgefordert, das zeitnah aufzunehmen, was aufgenommen werden muss und sich zu öffnen. Zum anderen müssen die Parteien unbedingt lernen, Macht zu teilen. Bürgerinnen und Bürger gehören dazu und haben Mitwirkungsrechte. In dem Maße, wie das Volk den Eindruck hat, es käme in der Politik nicht mehr vor, entfernt man sich von einer demokratischen Weiterentwicklung. Die politischen Parteien müssen sich für neue Formen der Partizipation öffnen.

Das Schlusswort der Veranstaltung hatte Christine Hohmann-Dennhardt, Richterin des Bundesverfassungsgerichts, zum Thema „Parteien ohne Volk – Volk ohne Parteien?“. Parteien können ohne das Volk, sein Engagement und seine Stimmen nicht existieren und gerade deshalb macht es nachdenklich, dass der Abstand zwischen dem Volk und den Parteien in den letzten Jahren größer geworden ist und die Abstinenz voneinander zugenommen hat. Zum Abschluss der Veranstaltung plädierte Frau Hohmann-Dennhardt dafür, dass die Parteien wie auch das Volk sich wieder vermehrt ihrer wechselseitigen Angewiesenheit bewusst werden.

Dr. Heike Merten

Tobias Schneider: Vermögen und erwerbswirtschaftliche Betätigung politischer Parteien. Schutz und Grenzen durch die Verfassung. Verlag Dr. Kovac, Hamburg 2008, ISSN 1616-9794, 264 Seiten, € 85,00.

Nach der Dissertation von Alexandra Schindler, Die Partei als Unternehmer, Baden-Baden 2006, und der Dissertation von Miroslav Angelov, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, Berlin 2006, ist die Dissertation von Tobias Schneider die dritte Arbeit in diesem Themenkomplex. Die Ergebnisse der Dissertation Schindler sind mit aufgenommen worden. Die von der Dissertation Angelov fehlen jedoch, offensichtlich ist die Arbeit vor dem Erscheinen des Werkes bereits abgeschlossen gewesen.

Nach einer Bestandsaufnahme bezüglich der Finanzierung und dem Vermögen der politischen

Parteien wird der Schutz des Parteivermögens und der erwerbswirtschaftlichen Betätigung politischer Parteien durch die Verfassung näher untersucht. An erster Stelle steht dabei die Frage nach dem Schutzzumfang des Art. 21 GG als grundgesetzlicher Norm, die sich explizit mit den politischen Parteien befasst. Danach wird geprüft, inwieweit sich die Parteien darüber hinaus auf die Grundrechte berufen können. Diskutiert wird das umstrittene Verhältnis zwischen Art. 21 und Art. 19 III GG.

Im Anschluss daran wird der Frage nachgegangen, ob das Grundgesetz der Anhäufung eines Parteivermögens und der erwerbswirtschaftlichen Betätigung politischer Parteien auch Grenzen setzt. Als Maßstab kommt insoweit die Funktionsfähigkeit der Parteien im demokratischen System in Betracht. Abschließend wird auf Beschränkungsmöglichkeiten des Gesetzgebers eingegangen. Einzelne Regelungsmodelle werden vorgestellt und mit Blick auf die Rechtsposition und den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien auf ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit geprüft.

Schneider kommt zu dem Ergebnis, dass ein Kompletต์verbot jeglicher allgemeiner erwerbswirtschaftlicher Betätigung der Parteien durch den Gesetzgeber ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Parteien aus Art. 12 I GG sei und daher nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Demgegenüber sieht er eine Begrenzung der erwerbswirtschaftlichen Betätigung der Parteien durch Vorgaben eines maximal zulässigen Einnahmenvolumens von etwa 30 Prozent der Gesamteinnahmen der Partei sowohl mit dem Grundrecht der Parteien aus Art. 12 I GG als auch mit der Neutralitäts- und Gleichbehandlungspflicht des Staates gegenüber den Parteien vereinbar. Ferner sei die unternehmerische Betätigung der Parteien in Presse und Rundfunk nur soweit einschränkbar, wie dies zur Verhinderung einer überhandnehmenden Pressekonzentration bzw. einer vorherrschenden Meinungsmacht im Rundfunk erforderlich sei.

Dr. Heike Merten

Stefanie Armbrecht: Politische Parteien im europäischen Verfassungsverbund, Neue Impulse durch die VO (EG) Nr. 2004/2003, ISBN 978-3-8329-3230-5, Nomos-Verlag Baden-Baden 2008, 308 Seiten, € 62.

Die umfangreiche Dissertation setzt sich mit der Frage auseinander, welche Anforderungen an die politischen Parteien im europäischen Verfassungsverbund als Instrumente einer europäischen Demokratie zu stellen sind und welche Rolle sie bei der Entwicklung eines einheitlichen europäischen politischen Willens übernehmen können. Besonderes Augenmerk legt die Verfasserin dabei auf die Frage welche Impulse die am 4. November 2003 erlassene Verordnung zur Regelung der Rechtsstellung und Finanzierung der europäischen Parteien hierzu leisten kann.

Die Arbeit beginnt mit einem ausführlichen Kapitel über die Funktion der politischen Parteien in einem demokratischen System. (S. 23 – 72). Die Verfasserin stellt fest, dass keine Einigkeit über einen bestimmten Katalog von Parteifunktionen besteht, jedoch ein Katalog von sieben Funktionen herauskristallisiert werden kann. Ferner werden drei formale Begriffsmerkmale für politische Parteien herausgearbeitet. Die herausgearbeiteten Bestandteile des Parteienrechts, nämlich die Funktionen, verfassungsrechtliche Stellung und der Begriff, können nicht voneinander getrennt betrachtet werden. Armbrecht untersucht sodann (S. 73 – 113), ob dieser Befund auf die europäischen Politischen Parteien übertragen werden kann. Folgerichtig kommt sie dabei zu dem Ergebnis, dass die besondere Struktur auf der europäischen Ebene berücksichtigt werden müssen. Es existiert ein unionsspezifisches Demokratiekonzept, was ein besonderes Demokratieverständnis erfordert. Einhergehend mit der stetigen Annäherung an das klassische Demokratieverständnis stiege der Bedarf an echten europäischen Parteien.

Im folgenden Kapitel wird die Situation der politischen Parteien im europäischen Verfassungsverbund untersucht (S. 115 – 200). Auf der europäischen Ebene hätten sich noch keine dem klassischen Parteikonzept äquivalenten Vereinigungen gebildet, die maßgeblichen Anteil an der

Willensbildung der Unionsbürger sowie der Entscheidungsfindung der Organe haben. Das größte Defizit sieht Armbrecht in der Struktur als Parteienparteien und in der fehlenden Mitwirkung an der Kandidatenaufstellung für die Europawahlen. Diese Defizite hingen eng mit der Struktur und der Stellung des Europäischen Parlaments im Institutionsgefüge zusammen.

Das vierte und letzte Kapitel der Arbeit untersucht die Frage, ob die Verordnung zur Regelung der Rechtsstellung und Finanzierung der europäischen Parteien der eher schleppenden Entwicklung einer europäischen Parteiendemokratie neue und wesentliche Impulse gibt (S. 201 – 278). Nach einer eingehenden Auseinandersetzung mit den einzelnen Bestimmungen der Verordnung stellt Armrecht fest, dass sie keinesfalls eine rechtlich einwandfreie und zufrieden stellende Lösung für die rechtliche Stellung und die Finanzierung der europäischen Parteien darstellt. Die Arbeit endet mit einer Zusammenfassung der gewonnenen Erkenntnisse. Zur Erreichung des mit der Verordnung verfolgten Ziels sei eine Revision unumgänglich. Die Änderungsvorschläge der Kommission vom 27. Juni 2007 wurden in die Arbeit noch mit aufgenommen. Die endgültige Änderung der Verordnung ist erst nach Abschluss der Arbeit in Kraft getreten und konnte daher nicht mehr verarbeitet werden. Der für die bearbeitete Thematik interessante Gesichtspunkt der Etablierung und Finanzierung von parteinahen Stiftungen auf europäischer Ebene findet daher keine Berücksichtigung. Der Verfasserin ist es gelungen den Forschungsgegenstand der europäischen Politischen Parteien umfassend zu bearbeiten. Auch für den informierten Leser ist dieses Buch eine Bereicherung.

Dr. Heike Merten

Anne-Katrin Lang: Demokratieschutz durch Parteiverbot? Die Auseinandersetzung um ein mögliches Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD), Marburg: Tectum Verlag 2008. ISBN-978-3-8288-9573-7, 108 Seiten, € 24,90.

Die Diskussion um ein Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) flammt seit den 60er Jahren immer wieder in der Öffentlichkeit auf. Auf dem Höhepunkt war die Debatte zur Zeit des maßgeblich durch den bayrischen Innenminister Günther Beckstein initiierten NPD-Verbotsverfahrens und dessen Einstellung durch das Bundesverfassungsgericht wegen der Besetzung höchster Funktionärsposten in der NPD durch zahlreiche V-Leute des Verfassungsschutzes und deren Verwicklung in verfassungsfeindliche Parteiaktivitäten.

Nach den jüngsten Wahlerfolgen der NPD auf Länderebene und dem verstärkt aggressiv-kämpferischen Auftreten der Partei wird die Einreichung eines erneuten Verbotsantrages beim Bundesverfassungsgericht wieder kontrovers diskutiert:

Insbesondere der Messerangriff auf den Polizeichef von Passau, Alois Mannichl, am 13. Dezember 2008 löste eine erneute – von CSU-Parteichef Horst Seehofer eröffnete – Debatte über ein NPD-Verbotsverfahren aus. Erst in jüngster Zeit wurden wieder Forderungen nach einem Verbot unter anderem durch den Deutschen Gewerkschaftsbund, den SPD-Vorsitzenden Franz Müntefering oder SPD-Kanzlerkandidat und Außenminister Frank-Walter Steinmeier laut. Kritisch gesehen wird ein solches Verfahren aber z.B. vom FDP-Fraktionsvorsitzenden Guido Westerwelle, dem Generalsekretär des Zentralrats der Juden in Deutschland, Stephan Kramer oder dem bayrischen Innenminister Joachim Herrmann, zum einen aufgrund der geringen Erfolgsaussichten, zum anderen aufgrund der zweifelhaften Effektivität eines Parteiverbots bzgl. der Verhinderung gewalttätiger Angriffe und Anschläge von Rechtsextremen.

Das Buch von *Anne-Katrin Lang*, seit 2008 wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin am Kulturwissenschaftlichen Institut in Essen,

beschäftigt sich mit der Problematik von Parteiverboten bezogen auf die NPD. Die Autorin hat sich dabei zum Ziel gesetzt, ein umfassendes Bild über die Aktivitäten und Ideologie der NPD und die Verbotsdiskussion zu vermitteln, um eine Einschätzung zu ermöglichen, ob die Partei eine Bedrohung für die Demokratie in Deutschland darstellt und dieser mit einem Parteiverbot wirksam begegnet werden könne.

Dabei wird zunächst kurz die Entwicklungsgeschichte und Ideologie der Partei näher beleuchtet, um eine bessere Beurteilung der eventuellen Gefährlichkeit der NPD für die freiheitlich-demokratische Grundordnung und damit auch der Notwendigkeit eines Parteiverbots zu ermöglichen. Dabei wird, da das Buch zwar 2008 erschienen, aber schon 2005 fertiggestellt wurde, nur die Entwicklung von der Parteigründung 1964 bis zum Jahre 2005 berücksichtigt.

Sodann wird kurz das erfolglose NPD-Verbotsverfahren beschrieben: die Initiative, die Entwicklung, die Anträge der Bundesregierung, des Bundestages sowie des Bundesrates und schließlich die Gründe für das Scheitern des Verfahrens vor dem Verfassungsgericht.

Dabei werden vergleichend die SRP- und KPD-Verbotsverfahren herangezogen und die Unterschiede nicht nur zwischen den beiden „erfolgreichen“ Parteiverbotsverfahren und dem NPD-Verfahren, sondern auch zwischen den beiden Verbotsverfahren selbst dargestellt. Die Autorin beschreibt die Entwicklung, Organisation und Ideologie der jeweiligen Partei und geht insbesondere kritisch näher auf die Begründung der Verbote ein. Sie ist dabei einer möglichen Parallelziehung zu den früheren Verfahren gegenüber skeptisch, da diese zu einer Zeit erfolgten, als die Demokratie in der Bundesrepublik Deutschland noch in den Kinderschuhen steckte und man die Wehrhaftigkeit des demokratischen Parteiensystems beweisen und ein Scheitern wie das der Weimarer Republik vermeiden wollte.

Anschließend geht die Autorin ausführlich auf ein mögliches Verbot der NPD ein. Dabei werden denkbare Kriterien für ein Parteiverbot erläutert und diskutiert, ob man sich nur am Gewaltkriterium orientieren sollte beim Verbot ex-

tremistischer Parteien oder ob nationalsozialistische bzw. NSDAP-ähnliche Parteien schon unterhalb der Gewaltschwelle verboten werden sollten, mit anderen Worten, ob es ein Ausnahmerecht gegen Neonazis geben sollte, da Nazismus kein schützenswertes Gedankengut sei. Dabei wird untersucht, inwieweit die NPD überhaupt dem Nationalsozialismus und der NSDAP wesensverwandt ist und ob die Verfolgung nationalsozialistischer und antidemokratischer Ziele bzw. entsprechende Meinungen und Absichten überhaupt genüge oder die Partei auch darauf abzielen müsse, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen, wie es der Wortlaut des Art. 21 GG fordert. In diesem Zusammenhang wird eine Verfassungsänderung diskutiert, wobei Anne-Katrin Lang sich auf die faktischen Erfolgsaussichten einer solchen Verfassungsänderung beschränkt und nicht deren rechtliche Möglichkeit beleuchtet.

Die Autorin selbst wendet sich entschieden gegen ein Sonderrecht zum Verbot nazistischer Parteien: Eine eventuelle Wesensverwandtschaft mit der NSDAP sei rechtlich kein ausreichendes Argument und solle nicht als Sonderfall behandelt werden. Auch hier müssten vielmehr die Tatbestandsvoraussetzungen für ein Parteiverbot weiter geprüft werden.

Lang sieht darüber hinaus auch die Effektivität von Parteiverboten kritisch, insbesondere die Problematik des Abgleitens extremistischer Strömungen in die Illegalität als Folge.

Die Autorin setzt sich ausführlich mit dem Prinzip der streitbaren Demokratie und dessen Tücken auseinander und diskutiert die Notwendigkeit dieses Prinzips in unserer gefestigten politischen Stabilität. In diesem Zusammenhang werden auch historische Argumente und der Vergleich mit Weimar angesprochen. Die Autorin legt dar, dass Weimar nicht an seinen rechtlichen Möglichkeiten und Strukturdefiziten gescheitert sei, sondern an der fehlenden Durchsetzungskraft und Unentschlossenheit der Demokratie, weshalb die Heranziehung von Weimar als Unterstützung für das Prinzip der wehrhaften Demokratie kritisch zu sehen sei.

Vergleichend werden andere westlich-demokratische Systeme herangezogen, in denen Extremismus über Wahlen, nicht über Parteiverbote, bekämpft wird wie Frankreich, Großbritannien und die USA.

Weiterhin wird diskutiert, ob die NPD sich seit ihren großen Erfolgen in den 60er Jahren überhaupt in eine gefährlichere Richtung entwickelt habe und von ihr angesichts eher geringer Wahlerfolge und marginaler Bedeutung zur Zeit des Verbotsverfahrens 2001 überhaupt eine Gefahr ausging oder ob man nur versucht habe, das Verhalten der Partei anders zu interpretieren als früher und das Verfahren eingeleitet worden sei, um ein symbolisches Zeichen gegen Rechts zu setzen angesichts zahlreicher Anschläge mit (vermutetem) rechtsradikalen Hintergrund.

Obwohl Lang auf weiten Strecken weitgehend andere Meinungen zusammenfasst und präsentiert, zu denen häufig keine Stellungnahme oder Bewertung erfolgt, findet sich zwischendurch, insbesondere aber im Fazit, ein starkes Plädoyer gegen Parteiverbote: Die Autorin votiert klar für die politische demokratische Auseinandersetzung mit extremistischen Strömungen und befürwortet Parteiverbote nur als ultima ratio, wobei die Anwendung von Gewalt und eine aggressiv-kämpferische Haltung gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung als politisch neutrale Kriterien herangezogen werden sollten. Dies sei bei der NPD schwer nachzuweisen. Gewalttätige Einzelaktionen ließen sich der Partei nicht als Verhalten ihrer Anhänger zurechnen. Es spreche einer Demokratie aber klar zuwider, eine Partei allein aufgrund verfassungsfeindlicher (Fern-) Ziele zu verbieten, wie es auch bei der SRP und der KPD der Fall war. Die Auseinandersetzung müsse auf demokratisch-politischem Wege durch Argumentation erfolgen. Wenn dann wirklich eine Mehrheit der Bürger NPD wählen würde, wäre die Demokratie trotz Parteiverbot ohnehin verloren, da eine Demokratie ohne Demokratinnen und Demokraten und mit Nationalsozialisten nicht denkbar sei.

Aufgrund der immer wieder aufkeimenden Diskussionen um ein NPD-Verbot behält das Buch von Anne-Katrin Lang seine Aktualität und kann

im Rahmen dieser Diskussion herangezogen werden. Das Werk gibt einen guten Überblick über die Entwicklung der NPD und eine Einschätzung ihrer Gefährlichkeit für die freiheitlich-demokratische Grundordnung.

Aufgrund der hilfreichen und wertvollen Sammlung zahlreicher Stellungnahmen und Meinungen von Politikern, Wissenschaftlern, aber auch hochrangigen NPD-Funktionären ist das Buch eine Bereicherung für die politische Diskussion um ein NPD-Verbot. Anhand der tatsächlichen Darstellungen und Zitate kann eine eigene Einschätzung und Beurteilung der Entwicklung der NPD und eines möglichen NPD-Verbotsverfahrens erfolgen.

Aufgrund seiner Kürze kann das Buch aber nur als Überblick über die faktischen Gegebenheiten und nicht als vertiefende rechtliche und/oder politische Auseinandersetzung verstanden werden. Es bleibt daher bei vielen Fragestellungen an der Oberfläche bzw. beschränkt sich auf den tatsächlichen Hintergrund.

Julia Kamps

Donges, Patrick: Medialisierung politischer Organisationen. Parteien in der Mediengesellschaft, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. ISBN 978-3-531-15867-9, 244 Seiten, € 34,90.

Welchen Einfluss üben die Medien auf Parteien aus? Dieser wichtigen Frage geht der Züricher Kommunikationswissenschaftler Patrick Donges in seiner Habilitationsschrift nach. Die mediale Durchdringung aller gesellschaftlichen Bereiche, das Ringen um Aufmerksamkeit sowie steigender Aufwand und höheres Tempo der Berichterstattung stellen politische Organisationen heute zwangsläufig vor große Herausforderungen. Dennoch sind die genauen Auswirkungen der Medialisierung auf die Parteien in der Forschung durchaus umstritten. Während dort zum Teil sehr drastische Folgen wie der Rückgang innerparteilicher Demokratie (Franz Walter) oder gar die Kolonialisierung der Politik durch die Medien (Thomas Meyer) befürchtet werden, schlägt Patrick Donges einen weit weniger aufgeregten

Ton an. Konkret geht es ihm darum, die tatsächlichen Konsequenzen der Medialisierung hinsichtlich möglicher Veränderungen der Organisationsstrukturen von Parteien nachzuvollziehen. Ausgehend vom organisationssoziologischen Neo-Institutionalismus interpretiert er Medien dabei als „institutionelle Umwelt politischer Organisationen“. Gleichzeitig attestiert er den Parteien, die nicht als einheitliche und rationale Akteure, sondern als offene und lose verkoppelte Handlungssysteme definiert sind, eine starke Umweltprägung.

Das Herzstück der Untersuchung stellen die empirischen Fallstudien der zwei jeweils mitgliederstärksten Parteien beider großen Lager in Deutschland, Österreich, Großbritannien und der Schweiz dar. Dabei wertet Donges zum einen umfangreiches Dokumentenmaterial aus. Hierzu zählen Rechenschafts- und Jahresberichte genauso wie parteiinterne Sprachregelungen (sofern zugänglich) oder Gesetze zur Parteienfinanzierung. Für den Leser noch spannender sind allerdings die Leitfadeninterviews, in denen der Autor jeweils einen Pressesprecher sowie einen Repräsentanten der Parteiführung befragen konnte und deren zentrale Botschaften im Originalton abgedruckt sind. Die Interviewpartner bestätigen – freilich nicht sonderlich überraschend – durchgehend den Bedeutungszuwachs der Medien für die Parteien (vor allem den des Internets für den internen Verkehr bei gleichzeitig ungebrochener Vorherrschaft des Fernsehens für die externe Kommunikation). Auf diese Entwicklung haben die Funktionäre – so das Fazit – in den vergangenen Jahren mit dem Ausbau ihrer Medienabteilungen sowie mit einer insgesamt erhöhten Kommunikationsleistung reagiert. Gleichwohl findet der Autor nicht genügend Anhaltspunkte, um ein neues Paradigma oder gar einen neuen Parteientypus auszurufen. Bei aller gestiegenen Bedeutung könne keine Rede davon sein, dass die Medialisierung alle anderen Prozesse in politischen Organisationen in den Hintergrund gedrängt habe. Explizit wird deshalb etwa Uwe Juns Wort von der „professionalisierten Medienkommunikationspartei“ verworfen.

Patrick Donges' Studie stellt eine gelungene Vermittlung von klassischer Parteienforschung

und neueren Ansätzen der Kommunikationswissenschaft dar. Sie wird daher von Studenten und Dozenten beider Disziplinen mit einigem Gewinn gelesen werden können. Man sollte sich angesichts des relativ schmalen Bändchens nicht täuschen. Der Autor hat etwas zu sagen. Seine Thesen sind konzise formuliert und nachvollziehbar. Erleichtert wird die Lektüre der Arbeit zudem durch die Stringenz und Logik ihres Aufbaus. Immer wieder bringen etwa die regelmäßig eingefügten Zwischenbilanzen den Leser auf den aktuellen Stand der Argumentation. Besonders erfrischend wirkt das stetige Hinterfragen diffuser Schlagworte, die in der Medien-Debatte kursieren. Was bedeutet „Mediengesellschaft“? Was ist mit „Professionalisierung“ gemeint? Solche und andere Fragen liest Donges am Wegesrand auf und sorgt für Klarheit. Zum Nachdenken regt in diesem Zusammenhang auch sein kritischer Blick auf die Parteienforschung an. Inwieweit manipulieren eigentlich die medialen Selbstbilder von Parteiorganisationen die wissenschaftliche Betrachtung?

Trotz der genannten Stärken lassen sich gegenüber dieser Studie grundsätzliche Einwände geltend machen. Der am schwersten wiegende besteht sicherlich darin, dass (auch) Donges mit seinen Methoden nicht in den Arkanbereich der Entscheidungen von Parteien hinein blicken kann. Ob parteiintern eine bestimmte Sach- oder Personenfrage tatsächlich oder gar ausschließlich vor dem Hintergrund ihrer öffentlichkeitswirksamen Verwertbarkeit entschieden wird, lässt sich durch Interviews mit den Hütern ebendieser Geheimnisse oder durch das Studium ihrer offiziellen Verlautbarungen nun einmal nicht hundertprozentig heraus finden. Dazu müsste man bei den betreffenden Beratungen schon Mäuschen spielen oder an die internen Dokumente der Parteien gelangen. Auch kann der Autor aus ähnlichen Gründen fast gar nichts zur Entwicklung der aufgewendeten Ressourcen für die Kommunikation sagen. Dabei wäre der Faktor Geld doch eine entscheidende Größe für die Aussagekraft des Buches gewesen.

Fragwürdig ist darüber hinaus, warum Donges die Parteien lediglich außerhalb des Wahlkampfes betrachtet, obwohl sie in diesen Zeiten be-

kanntlich am stärksten kommunizieren. Etwaige Veränderungen der Organisationsstrukturen müssten hier besonders deutlich hervor treten. Schließlich wird nicht ganz klar, warum sich im Sample lediglich große, traditionelle Volksparteien befinden, obwohl man im Hinblick auf die Medialisierung in den neuen Bewegungsparteien oder den Rechtspopulisten vielleicht lohnendere Untersuchungsgegenstände gefunden hätte. Diese Bedenken lassen sich nicht einfach mit dem Hinweis auf die Eingrenzung der Forschungsfrage beiseite schieben. Was die Professionalisierung der Parteien im Umgang mit den Medien betrifft, hätte deren Beachtung nämlich möglicherweise zu ganz anderen Ergebnissen geführt.

Philipp Erbentraut

Holtkamp, Lars: Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. ISBN 978-3-531-15651-4, 352 Seiten, € 49,90.

Kommunalpolitische Literatur wird in der vorwiegend national ausgerichteten Parteienforschung zuweilen recht stiefmütterlich behandelt. Dies mag durchaus an einer gewissen Unlust der Wissenschaft liegen, in die Niederungen der Kommunalpolitik hinabzusteigen. Ganz unschuldig sind die zahllosen, oft wenig theoriegeleiteten, empirischen Fallstudien, die es zu den Parteien auf kommunaler Ebene gibt, an dieser Situation aber auch nicht. Lokale Kleinkunst ist nun einmal nicht jedermanns Sache. Der Hagerner Privatdozent Lars Holtkamp unternimmt in seinem neuen Buch nun einen viel versprechenden Anlauf, um die Ergebnisse der lokalen Politikforschung aus ihrem „kommunalwissenschaftlichen Ghetto“ (Holtkamp) herauszuführen und somit gleichzeitig eine Brücke hin zur großen Bühne der Vergleichenden Regierungslehre zu schlagen.

Ausgangspunkt der Untersuchung ist die in der Politikwissenschaft seit Jahren dominant vertretene These, in der Kommunalpolitik sei eine stetig wachsende Parteipolitisierung und somit ein

Trend hin zur Konkurrenzdemokratie zu verzeichnen, was gemeinhin begrüßt wird. Nun hielte Holtkamp im Gegensatz dazu eine derartige Entwicklung nicht nur für wenig wünschenswert; er bestreitet auch, dass es überhaupt einen Trend in diese Richtung gibt. Vielmehr sammelt er zahlreiche Belege, die – bei zum Teil starken regionalen Abweichungen – eher für eine Entwicklung hin zur kommunalen Konkordanzdemokratie sprechen. Damit ist im Klartext eine geringe Parteipolitisierung der Entscheidungsträger bei gleichzeitig starker Dominanz des Bürgermeisters gemeint.

Die Forschungsergebnisse basieren auf Befragungen von Kommunalpolitikern in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sowie hauptsächlich auf einer Sekundäranalyse von 141 weiteren, landesweiten Untersuchungen, die nach 1945 in Deutschland durchgeführt wurden. Anstelle der x-ten Fallstudie über kommunale Parteien liefert der Autor also überblicksmäßig das empirische Konzentrat mannigfaltiger Werke zur repräsentativen Demokratie vor Ort. Zwischen den beiden Extremtypen der Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie wird so zugleich ein Intervall abgesteckt, auf dem sich die früheren Untersuchungen nun systematisch verorten lassen. Mit der Kreation dieses Analyserasters hat Holtkamp nicht weniger im Sinn, als zukünftige wissenschaftliche Arbeiten „anzuleiten“. Trotz dieses ehrgeizigen Vorhabens versteht er sein Buch aber in erster Linie als einen Beitrag zur empirisch-deskriptiven Demokratietheorie.

Gleichwohl drückt er sich am Ende auch nicht vor einer normativen Begründung für die von ihm favorisierte Konkordanzdemokratie. Aus seiner Sicht sollte die kommunale Selbstverwaltung demnach nicht auf den Vollzug staatlicher Normen reduziert werden – wie für den Fall einer stärkeren Parteipolitisierung zu befürchten stehe –, sondern selbst aktiv politisch sein. Vor allem verspricht der Verfasser sich dadurch einen Zuwachs an demokratischer Legitimation. In der Wirklichkeit glaubt er praktischerweise entgegenkommende Tendenzen für sein konkordanzdemokratisches Ideal ausmachen zu können. Dafür sprächen etwa die weiterhin abnehmende Zahl der aktiven Parteimitglieder, die umfangrei-

chen kommunalrechtlichen Reformen der vergangenen Jahre (z. B. im Wahlrecht) sowie die forcierte Ökonomisierung der Kommunalpolitik. Den vielfach geäußerten Hoffnungen, neue Formen der Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene könnten zur einer Renaissance der Mitgliederparteien auf Landes- und Bundesebene beitragen, erteilt der Autor dagegen einen Dämpfer. Angesichts des zu erwartenden Trends in Richtung kommunaler Konkordanzdemokratie sei eher mit einer weiteren Entkopplung der heute faktisch bestehenden Kartellparteien zu rechnen – diesmal allerdings „von unten“.

Diese Studie, die 2006 von der Fernuniversität Hagen als Habilitationsschrift angenommen wurde, macht deutlich, was kommunalpolitische Parteienforschung zu leisten vermag. Das Buch verbindet in hervorragender Weise ein hohes wissenschaftliches Abstraktionsniveau mit einer Klarheit im Ausdruck, die es auch den interessierten Laien in den Gemeinderäten und Amtsstuben zugänglich macht. Vor allem aber werden hier Fragen von Relevanz für die gesamte Politikwissenschaft verhandelt. Damit dürfte der Autor, der sich selbst seit fast 20 Jahren als Ratsmitglied der nordrhein-westfälischen Kleinstadt Waltrop engagiert, zumindest einen wichtigen Beitrag geleistet haben, um seinen Forschungsschwerpunkt stärker in den Fokus der Fachdisziplin zu rücken.

Zu hinterfragen sind lediglich zwei Aspekte: ein normativer und ein methodischer. Im Zusammenhang mit dem zweiten Punkt muss generell noch einmal auf die bekannte Problematik von Sekundäranalysen hingewiesen werden. Holtkamp stützt seine Aussagen zum Großteil auf Daten, die er nicht selbst erhoben hat und die jeweils in einem anderen Kontext gesammelt wurden. Für die Qualität des Materials kann er sich also nicht vollständig verbürgen. Er sieht das Problem aber, wägt die Vor- und Nachteile des Verfahrens gegen einander ab und kommt letztlich zu dem Schluss, dass die Pro-Argumente für diese Methode überwiegen. Das kann man so akzeptieren.

Auf normativer Ebene könnte man das Modell der kommunalen Konkurrenzdemokratie aber si-

cherlich gegen das hier propagierte Konkordanzmuster aufwerten, indem man die Leistungen von Parteien und Verbänden im Sinne einer pluralistischen Gesellschaft stärker betont. Einstimmigkeit und Konsensorientierung sind nämlich nicht *per se* Gütekriterien der Demokratie, Streit dagegen schon. Gelegentlich scheint Holtkamp die Gefahren von Klüngel und Korruption zu unterschätzen, die von einem schwach ausgeprägten politischen Wettbewerb bei gleichzeitig geringer Publikumsorientierung ausgehen. Problematisch erscheint nicht zuletzt die starke Stellung des Bürgermeisters in der Konkordanzdemokratie, der in seiner Gemeinde häufig genug der einzige Hauptamtliche unter lauter Feierabendpolitikern ist. Dieser Umstand reduziert die Kontrollmöglichkeiten der kommunalen Vertretungskörperschaft ganz erheblich. Der Autor rechtfertigt den hohen Grad an exekutiver Führerschaft mit dem demokratischen Legitimationsbonus durch die Direktwahl des Stadtoberhauptes. In der plebiszitären Ermächtigung des Verwaltungsvorstehers muss man aber nicht notwendigerweise einen Zuwachs an Demokratie erblicken.

Philipp Erbenbraut

Jun, Uwe/Haas, Melanie/Niedermayer, Oskar (Hrsg.): Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008. ISBN 978-3-531-15439-8, 472 Seiten, € 39,90.

Dieser Sammelband liefert erstmals eine vergleichende Gesamtschau der einzelnen Parteiensysteme aller 16 Bundesländer. Damit werden die Herausgeber ihrem eigenen Anspruch gerecht, eine Lücke der Parteienforschung zu schließen. Denn abgesehen von einigen vergleichenden Darstellungen zu Einzelaspekten gab es bislang keinen umfassenden Überblick über die regionalen Parteien und Parteiensysteme. Zurück geht die Veröffentlichung auf eine Tagung des Arbeitskreises Parteienforschung der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft im Jahr 2004. Sie versteht sich gleichzeitig als Fortsetzung des 2006 erschienenen Bandes „Die Partei-

ensysteme Westeuropas“ (Niedermayer/ Stöss /Haas).

Im Mittelpunkt der Arbeit stehen die – mit jeweils rund 20 Seiten Umfang erfreulich straff gehaltenen – Bundesländerstudien renommierter Parteienforscher und regionaler Experten. Der besseren Vergleichbarkeit dient die einheitliche Struktur der einzelnen Beiträge. Sie behandeln jeweils der Reihe nach die Rahmenbedingungen, die historische Entwicklung sowie Analyse der gegenwärtigen Struktur des Parteiensystems. Anschließend erfolgt die Einordnung des jeweiligen Landes- in den Kontext des Bundesparteiensystems. Den Schwerpunkt der Untersuchungen bilden dabei sinnvollerweise die neueren Entwicklungen seit 1990. Eine stärker theoretisch orientierte Einführung der Herausgeber in Forschungsstand und Thema, zwei Beiträge zu den Wechselwirkungen zwischen Bundes- und Landesebene sowie eine länderübergreifende Analyse unter dem Aspekt der Koalitionsbildung runden das Buch ab.

Dabei fördert ein Vergleich der Länderkapitel neben zum Teil bekannten Fakten was die Besonderheiten ost- und westdeutscher Parteiensysteme betrifft, durchaus auch einige überraschende Ergebnisse zu Tage – etwa beim Blick auf die Asymmetrien zwischen Unionsparteien und Sozialdemokraten. So gibt es in der Bundesrepublik allein fünf regionale Parteiensysteme, die die Herausgeber als „hegemonial“ klassifizieren, weil in ihnen seit ihrem Bestehen eine der beiden großen Parteien beständig bessere Ergebnisse erzielen konnte als die andere. Dies sind Brandenburg und Bremen mit einem konstanten Übergewicht der SPD sowie Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen mit dauerhaftem Vorteil für die CDU. Interessanterweise fallen Bayern und Nordrhein-Westfalen, die gemeinhin als Hochburgen einer der beiden Parteien gelten, nicht in die Kategorie hegemonialer Systeme. In Bayern lag die SPD 1950 knapp vor der CSU. In NRW hatten die Sozialdemokraten bis zur verlorenen Wahl von 2005 ebenfalls erst ab 1980 die Nase vorn. Auch stammt die größte Differenz der Wahlergebnisse beider großen Parteien – anders als man vielleicht erwartet hätte – nicht aus Bayern. Fast unglaubliche 46,2 Prozentpunkte

Vorsprung vor der SPD hatte die CDU 1999 bei der Landtagswahl in Sachsen. Ein weiterer spannender Aspekt: Sowohl was die Koalitionsbildungen als auch die generelle Entwicklung von regionalen Parteien und Parteiensystemen betrifft, weisen die Länder Hessen (Beitrag von Christoph Strünck) und Niedersachsen (Michael Koß und Tim Spier) eine gewisse Signal- und Schrittmacherfunktion für die Bundesebene auf.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass dieses Buch der Parteienforschung wertvolle Dienste als Nachschlage- und Überblickswerk leisten wird. In einem Anlauf dürfte sich wohl kaum jemand an die fast 500 daten- und faktengesättigten Seiten wagen. Das macht aber nichts. Die gut redigierten und durchweg aktuellen Einzelbeiträge können auch für sich allein stehen, eröffnen jedoch erst im Vergleich ihrer wichtigsten Resultate den Blick für allgemeine Trends regionaler Parteiensysteme in Deutschland. Weiterhin leistet eine derart groß und gründlich angelegte Untersuchung auf der Ebene der Bundesländer fast zwangsläufig einen wichtigen Beitrag zur Föderalismusdebatte. Man sollte diesen Aspekt nicht gering schätzen. Schließlich hat sich das Parteiensystem der Bundesrepublik nach dem Zweiten Weltkrieg nicht zentralistisch, sondern über die einzelnen regionalen Parteiensysteme entwickelt. Wurden die Konflikte auf Landesebene zunächst jedoch von der parteipolitischen Konfrontation im Bund mehr oder weniger überlagert, ist seit der Wiedervereinigung eine „Regionalisierung des Parteiensystems“ (Sturm) zu beobachten. Der gewachsenen Bedeutung der Länder – etwa als Versuchslaboratorium für neue Parteienkoalitionen – trägt dieser Band deshalb mit gutem Grund Rechnung.

Philipp Erbentraut

Koß, Michael: Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, ISBN 978-3-531-16350-5, 363 Seiten, € 39,90.

Vormals verpönt hat die staatliche Parteienfinanzierung in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts zu einem wahrhaften Siegeszug in den etablierten Demokratien Westeuropas angesetzt und dabei den privaten Spenden und Mitgliedsbeiträgen als ursprünglich wichtigster Einnahmequelle den Rang abgelaufen. Ganz überwiegend genießt staatliche Förderung heute das Positiveimage, fairen Parteienwettbewerb zu garantieren und wirksames Instrument im Kampf gegen die Korruption zu sein. Betrachtet man nur einmal die 15 EU-Staaten von 1995 plus Norwegen und der Schweiz, so fällt auf, dass lediglich drei dieser Länder über keine nennenswerte staatliche Alimentierung ihrer Parteien verfügen. Damit einher geht eine bemerkenswerte Angleichung der Transparenzvorschriften. Diese Konvergenz- und Etatisierungsprozesse sind in der politikwissenschaftlichen Forschung durchaus zur Kenntnis genommen worden. Nur gingen bisherige Untersuchungen vor allem der Frage nach, welche Folgen die Einführung einer staatlichen Parteienfinanzierung zeitigt. Besonders stark rezipiert wurde in diesem Zusammenhang die Oligarchisierungsthese von Katz und Mair, wonach der warme Geldregen den Wandel des Parteiensystems in Richtung einer Kartellisierung mitbewirkt habe.

Demgegenüber hat sich der Politikwissenschaftler Michael Koß in seiner Dissertation auf die Fahnen geschrieben, nicht nach den Konsequenzen der Entwicklung sogenannter Parteienfinanzierungsregimes zu fahnden, sondern deren Ursachen empirisch zu ergründen. Indem er hierbei den Zusammenhang von staatlicher Parteienfinanzierung und politischem Wettbewerb herstellt, möchte der Autor die Entwicklung der Parteienfinanzierung „multikausal“ erklären und gleichzeitig die von ihm diagnostizierte „Theorieferne“ dieses Forschungsfeldes durch dessen

Einbettung in die Lehre des Neo-Institutionalismus überwinden.

In erster Linie versucht Koß zu zeigen, dass die Einführung bzw. Reform einer staatlichen Parteienfinanzierung nur gelingen kann, wenn die (etablierten und im Parlament vertretenen) Parteien darüber zu einem Konsens gelangen. Dieser wiederum sei umso wahrscheinlicher, je mehr institutionelle Entscheidungspunkte den Parteien zur Verfügung stünden, je geringer die Bedeutung des Ziels der Stimmenmaximierung für die Parteien sei und je intensiver der Korruptionsdiskurs in der Politik geführt werde.

Konzipiert ist die Arbeit als vergleichende Vierländerstudie nach der Logik des „most-different-systems-design“ anhand der unterschiedlichen Finanzierungsmodi politischer Parteien. Dabei dienen Deutschland und Schweden als positive Fälle, in denen die staatlichen Zuwendungen einen bedeutenden Teil der Einkünfte der Parteien ausmachen sowie als negative Fälle Frankreich (bis 1988) und Großbritannien, in denen die Einführung einer nennenswerten Bezuschussung durch den Staat scheiterte. Am Ende einer umfangreichen qualitativen Analyse findet der Autor seine Eingangshypothesen bestätigt und ist – ohne den Anspruch auf Generalisierbarkeit zu erheben – doch vorsichtig optimistisch, was die Übertragbarkeit seiner Forschungsergebnisse auf andere Länder betrifft.

Die Studie von Michael Koß besticht vor allem durch die Souveränität des Autors in methodischen Fragen. Durch die systematische Offenlegung und kritische Reflektion der eigenen Vorgehensweise sowie geschickte Vermittlungsvorschläge nimmt Koß möglichen Einwänden – etwa was die Fallauswahl, die generell begrenzte Aussagekraft von Fallstudien oder die etwas mysteriöse Herleitung der unabhängigen Variablen betrifft – bereits im Voraus die Spitze. Dabei stellt er vor allem in der sehr gelungenen Einleitung auch sein Talent unter Beweis, komplizierte sozialwissenschaftliche Zusammenhänge zuzuspitzen und auf den Punkt zu bringen. Die qualitativen, landeskundlichen, zum Teil zeithistorischen Analysen seiner Fälle sind ausgesprochen lehrreich und passagenweise pa-

ckend geschrieben. Hier ist dem Autor die Leidenschaft für seinen Gegenstand – in allen Ländern hat er einige Zeit verbracht – förmlich anzumerken.

Dennoch gibt es Anlass, Wasser in den Wein zu gießen. Anders als zu Beginn des Buches versprochen, deckt Koß nämlich keineswegs die Ursachen für die Einführung staatlicher Parteienfinanzierung auf. Das Verhältnis zwischen der Übereinkunft der Parteien und der Finanzierung durch den Staat ist offensichtlich konditionaler, nicht kausaler Art. Der Konsens der Parteien ist mit anderen Worten also nur eine notwendige Bedingung für staatliche Förderung, nicht aber deren Ursache. Die Frage nach der „wahren“ Ursache führt zugegebenermaßen zu komplexen Erwägungen und ist nicht leicht zu beantworten. Intuitiv möchte man vielleicht meinen, die Parteien brauchten das Geld. Es wird aber nicht ganz klar, ob der Autor diesen Unterschied nicht (an)erkennt oder er ihn aus Gründen der Erotik der Fragestellung bewusst nicht vertiefen möchte. Doch selbst, wenn man ihm diesen kleinen Kniff durchgehen lässt – „multikausal“ ist sein Ansatz zur Erklärung der Finanzierungsregimes auf keinen Fall. Die Studie lässt sich im Grunde auf die Feststellung reduzieren, dass es Parteienfinanzierung gibt, weil sich die Parteien darauf geeinigt haben. Tautologisch ist das noch nicht, aber vermutet hatte man es irgendwie schon immer.

Philipp Erbenraut

Udo Zolleis: Die CDU. Das politische Leitbild im Wandel der Zeit, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, ISBN 978-3-531-15548-7, 313 Seiten, € 34,90.

In seiner Dissertation hat sich der Tübinger Politikwissenschaftler Udo Zolleis die inhaltliche Klärung und Bekräftigung des hohen „C“ im Namen der CDU zum Ziel gesetzt. Die Kernaussage lautet, dass die Partei in den vergangenen 60 Jahren ihrer christdemokratischen Identität oder – wie er es formuliert – ihrem „politischen Leitbild“ im Prinzip treu geblieben sei. Sie habe sich nicht in eine liberal-konservative Allerweltpar-

tei verwandelt und sei deshalb nach wie vor als ein Mitglied der christdemokratischen *famille spirituelle* anzusehen. Damit erteilt der Autor über den Einzelfall hinaus zugleich allen ökonomischen Theorien der Demokratie – von Weber über Downs und Kirchheimer bis hin zu Horner – eine Absage, die die Parteien seiner Meinung nach zu einseitig in der Rolle entideologisierter zweckrationaler Stimmenmaximierer interpretierten. Parteien seien aber mitnichten monolithische Zweck-Mittel-Gebilde. Sie besäßen vielmehr ein politisches Leitbild, das durch die jeweilige Entwicklungsgeschichte geprägt sei und ihr aktuelles Handeln nachhaltig beeinflusse.

Die historischen Wurzeln der CDU verfolgt der Autor bis in das 19. Jahrhundert zurück. Wohlwollend rezipiert er dabei die Cleavage-Theorie von Rokkan und Lipset. In dieser Perspektive wird die Christdemokratie als das Produkt eines Grundkonflikts zwischen den Herausforderungen des modernen Staates und den überkommenen Rechtsansprüchen der katholischen Kirche gedeutet. Mit Hilfe der geschichtlichen Herleitung und eines Vergleichs verschiedener westeuropäischer Parteien macht Zolleis sodann klar, was er unter „christdemokratisch“ überhaupt versteht. Gemeint ist eine Politik, die sich vor dem Hintergrund eines Konsens' christlicher Grundwerte mit den Schlagworten Mediation, Pluralismus, Personalität und Subsidiarität umreißen ließe. Übersetzt in programmatische Schwerpunkte bedeutet dies: Anti-Kommunismus, Selbstverständnis als Volkspartei, Bekenntnis zum Föderalismus und zur Sozialen Marktwirtschaft.

Das analytische Verdienst des Verfassers besteht nun darin, dass er die Beteuerung dieser Prinzipien in folkloristischen Sonntags- und Parteitagestreden nicht mit der tatsächlichen Gültigkeit des politischen Leitbildes verwechseln möchte. Im Hauptteil der Arbeit werden deshalb Wirksamkeit und Wandel des spezifisch Christdemokratischen anhand der Wettbewerbsstrategie der CDU, ihrer Programmatik und ihrer tatsächlichen (Wirtschafts-)Politik sowie ihres innerparteilichen Lebens anhand von Quellenmaterial, Experteninterviews und der Fachliteratur minutiös untersucht.

Der Autor unterscheidet dazu in fünf etwas eigenwillig abgesteckten Zeitepochen der Parteigeschichte von 1948 bis 2003 zwischen Veränderungen erster, zweiter und dritter Ordnung – von kleinen Neujustierungen über eine Umstellung der eingesetzten Instrumente zur Politiksteuerung bis hin zu einem radikalen Wandel in der Hierarchie der Ziele. Während er dabei von Adenauer bis Kohl nur unwesentliche Bewegungen des politischen Leitbildes auszumachen vermag, sieht er für die Zeit nach 1998 tiefere Einschnitte auf die Partei zukommen. Von einem Paradigmenwechsel weg von einem christdemokratischen hin zu einem neoliberalen Politikverständnis unter Angela Merkel will der Autor – trotz der Beschlüsse des Leipziger Parteitages 2003 – aber (noch) nichts wissen. Allerdings zeige das historisch schlechte Abschneiden bei der Bundestagswahl 2005, dass die CDU vor der Gefahr stehe, ihrem Anspruch als Volkspartei nicht mehr gerecht zu werden.

Udo Zolleis verfiert engagiert seine These von der Gültigkeit des hohen „C“. Dass er dabei auch den Mut zu kontroversen Ansichten hat, zählt sicherlich zu den Stärken dieser Studie. Desweiteren beeindruckt die Arbeit durch ihren Detailreichtum und den beträchtlichen Umfang des Literaturverzeichnisses. Alle Skeptiker werden sich damit allerdings nicht zufrieden geben. Vor allem die Einleitung wirkt doch reichlich konfus und ist mit der heißen Nadel gestrickt. Dies fängt exemplarisch schon mit dem allerersten Zitat des bekannten Theologen Oswald von Nell-Breuning an, zu dem der Originalbeleg fehlt und geht mit Unschärfen bei den grundlegenden Definitionen weiter: Ist das politische Leitbild – wie Zolleis behauptet – tatsächlich die *Summe* aller normativen Wertvorstellungen einer Partei? Als Kompass wäre ein solch lediglich aufaddiertes Nebeneinander verschiedener Werte wohl wenig hilfreich. In die Irre führt ebenfalls das nur einige Zeilen lange Unterkapitel „Zentrale Fragestellung“. Das eigentliche Erkenntnisinteresse hat der Autor zu diesem Zeitpunkt längst formuliert. Nun konfrontiert er den Leser mit vielen weiteren „zentralen Fragen“, deren Hierarchie ungeklärt bleibt. Immer wieder setzt er eigene Kategorien und Konzepte, die wie aus heiterem Him-

mel auftauchen, zunächst ganz selbstverständlich voraus, um sie dann viele Seiten später erst umständlich in die Arbeit einzuführen – so, als wäre nie etwas gewesen. In diesen unsortierten Passagen leidet unter dem Ringen des Schreibenden mit seinem Gegenstand nicht zuletzt die Sprache. Eine entschlossenerere Endredaktion hätte dem Text in jeder Beziehung gut getan.

So werden leider auch die sehr interessanten theoretischen Einlassungen zum Rational-Choice-Ansatz aus der Einleitung am Ende des Buches nicht mehr aufgegriffen. Dies ist aus methodischer Sicht umso bedauerlicher, da Zolleis ja gerade die Unterkomplexität zweckrationaler Erklärungsmuster zur Beschreibung des Verhaltens von Parteien dokumentieren möchte und die Ansicht vertritt, dass im Zweifelsfall Ideologie vor Stimmenmaximierung geht. Eine These, die – freundlich formuliert – Diskussionsbedarf weckt. Der Fall, in dem die CDU aus Treue zu ihrem christdemokratischen Leitbild freiwillig auf Stimmen verzichtet hätte, müsste noch nachgereicht werden.

Philipp Erbentraut

Schroeder, Wolfgang (Hrsg.): Parteien und Parteiensystem in Hessen. Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008, ISBN 978-3-531-16003-0, 340 Seiten, € 29,90.

Das aufsehenerregende Ergebnis der Landtagswahl im Januar 2008 und die nicht minder dramatischen Ereignisse um die fehlgeschlagenen Versuche zur Regierungsbildung im Verlaufe des Jahres haben die öffentliche Aufmerksamkeit im Jahr 2008 wieder verstärkt auf die hessische Parteipolitik gelenkt. Das Erscheinen des von Wolfgang Schroeder herausgegebenen Bandes "Parteien und Parteiensystem in Hessen" hätte kaum besser terminiert sein können.

Die im Buch versammelten Autorinnen und Autoren stellen die Parteien als Regierungs- bzw. Parlamentsparteien (party in office) und als Parteiorganisationen (the party proper) in den Mittelpunkt. Einführend werden die seit 2008 im Landtag vertretenen Parteien vorgestellt, neben

ihnen auch ein Blick auf die Freien Wähler, die rechtsextremistische Parteienszene und die sonstigen Klein(st)parteien geworfen. Dabei wird nicht nur die jeweilige innerparteiliche Entwicklung nachgezeichnet, sondern im Zuge dessen auch Stück für Stück eine politische hessische Nachkriegsgeschichte zusammengesetzt.

Als prägend für die hessische Parteipolitik wird dabei immer wieder der konkurrenzdemokratische Charakter des hessischen Parteiensystems betont. In Hessen wurde mehr als wohl in kaum einem anderen Bundesland eine Lagergegnerschaft gepflegt, in der sich FDP und Grüne eindeutig als quasi-natürlicher Bündnispartner einer der beiden Volksparteien betrachteten. Das vergangene Jahr hat diese Lager (noch?) einmal mehr bestätigt, was das Scheitern der Bildung einer neuen Regierung nach der Landtagswahl 2008 maßgeblich mitverursacht hat.

Der eher konfrontative politische Stil kristallisierte sich in den siebziger Jahren besonders stark in der Schulpolitik, die der seit den sechziger Jahren unter Alfred Dregger erstarkenden Landes-CDU die Chance zur Mobilisierung gegen die seit 1946 regierende SPD gab. Diesem Politikfeld, das auch in jüngster Vergangenheit wieder seine Brisanz gezeigt hat, wird im vorliegenden Band daher zurecht ein eigenes Kapitel gewidmet. SPD- und CDU-Regierungen haben hier auf ihre jeweils eigene Weise versucht, in der Schulpolitik des Landes dem Anspruch "Hessen vorn" gerecht zu werden. In beiden Fällen bot dies der jeweiligen Opposition jedoch Gelegenheit, der Regierungspartei bei folgenden Wahlen empfindliche Niederlagen zuzufügen.

Für den politisch interessierten Leser bieten besonders die Kapitel zu den Parteien eine hochinteressante Lektüre, bei der auch der ein oder andere für Außenstehende verblüffende Aspekt zu Tage gefördert wird; so die parteiinterne Einschätzung Roland Kochs als "Linker" in der CDU, als er 1989 zum ersten mal zum Vorsitzenden der CDU-Landtagsfraktion gewählt wird. Die umstrittenen Kampagnen gegen das rot-grüne Einwanderungsgesetz 1999 und für die Verschärfung des Jugendstrafrechts 2008 erscheinen in der hier gegebenen Darstellung so auch eher

als taktisches Instrument zur Mobilisierung von Kernwählerschichten denn als Ausdruck einer ideologischen Durchdringung der Parteiführung.

Gegenüber der teilweise sehr plastischen und spannenden Darstellung des zugespitzten hessischen Politikstils seit den sechziger Jahren hätte man sich jedoch noch eine etwas stärker gebündelte, systematische Grundlegung der gesellschaftlichen Voraussetzungen des hessischen Parteiensystems gewünscht. In einem Bundesland, in dem so gegensätzliche Prägungen wie im tief katholischen Fulda einerseits und dem säkular-internationalen Frankfurt existieren, wäre ein knappes Kapitel zu sozialstrukturellen Merkmalen der hessischen Bevölkerung angezeigt gewesen. Hierzu finden sich lediglich in den Parteienkapiteln vereinzelte Hinweise, die sich i.d.R. aber auf einzelne Wahlen beschränken. So vermißt man letztlich ein bißchen die Perspektive auf die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien (*party in the electorate*). Dies soll jedoch nicht den Wert des Bandes schmälern, der durch seine Betrachtung gerade auch der jüngeren politischen Auseinandersetzungen in den Jahren der Regierung Koch im Lande Hessen eine hochaktuelle Studie darstellt. Gerade auch die vorgezogenen Neuwahlen im Januar 2009 haben die im vorliegenden Band dargestellten Muster der hessischen "Blockkonfrontation" der Parteilager eindrucksvoll bestätigt.

Urs Lesse

Völkl, Kerstin [u. a.]: Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden: Nomos, 2008, ISBN 978-3-8329-3057-82008, 489 Seiten, € 59.

Sind Landtagswahlen noch immer "second-order elections", bundespolitische Neben- oder Testwahlen, wie Reif und Schmitt Anfang der achtziger Jahre feststellten? Oder finden landespolitische Faktoren viel stärker Eingang in das individuelle Wahlverhalten, als bislang vielfach angenommen? Diese Fragen stehen im Mittelpunkt der 16 Länderstudien, die den Kern des vorliegenden Bandes bilden. Methodischer Kern des Vorhabens war dabei, über die bisherige Be-

schränkung auf Aggregatdaten (Wahlstatistiken) hinaus auf Wahlumfragen zuzugreifen, die Aufschlüsse über die individuellen Wa(e)hl(er)motive erlauben.

Die Autoren der Beiträge gehen einheitlich vom Michigan-Modell aus, das Wahlverhalten aus grundlegenden, längerfristigen Parteibindungen (Parteiidentifikation) einerseits und wahlkontextspezifischen Kandidaten- und Themenorientierungen andererseits erklärt. Die Tendenz dazu, eine wachsende Bedeutung landesspezifischer Motive des Wahlverhaltens ausfindig zu machen, ist fast allen Beiträgen gemein. Solche landesspezifischen Faktoren sehen sie dabei vor allem in den Kandidaten und kampagnedominierenden Themen, während die Parteiidentifikation in der Regel in den Hintergrund der Betrachtung tritt. Es sei nicht möglich, die Parteiidentifikation eindeutig einer Ebene (Bund oder Land) zuzuschreiben, sind sich die meisten Beiträge einig. Ob dies tatsächlich so zutrifft oder ob es vielleicht sogar Ansätze zu ebenenspezifischen Parteiidentifikationen - wie sie in Kanada existieren - gibt, erscheint vor diesem Hintergrund eine lohnende Frage, die der vorliegende Band mit dem vorhandenen Umfragematerial aber nicht bearbeiten konnte. Eine solche Untersuchung ist für die Zukunft wünschenswert.

Auch wenn die hier versammelten Studien einhellig einräumen, daß die Parteiidentifikation der Faktor mit der größten Erklärungskraft bleibt, so stehen doch die für die übergreifende Frage nach dem Verhältnis von Bundes- und Landeseinflüssen zentralen Kandidaten- und Themenorientierungen im Mittelpunkt. Insbesondere die politische Bilanz bzw. Bewertung der jeweiligen Landesregierungen sowie der Zusammenhang des Wahlverhaltens mit der Bewertung der Landesparteien, deren Bundesparteien zum Wahlzeitpunkt die Bundesregierung stellen, erhält dabei größtes Augenmerk. Im Ergebnis konstatieren die meisten Beiträge einen stärkeren landespolitischen Einfluß auf das Wahlverhalten in Landtagswahlen als bislang - in den Aggregatdaten-konzentrierten Arbeiten - angenommen. Zum Teil ist dies auch aus den einfachen Wahlergebnissen abzulesen.

Als Herausforderung erweist sich dabei, daß die vorliegenden Wahlumfragen aus den Jahren 1962 bis 2006 aufgrund unterschiedlicher Fragenkataloge nur teilweise für eine vergleichende Zeitreihenbetrachtung geeignet sind. Fast alle Länderstudien müssen die Faktoren unterschiedlich modellieren und operationalisieren. Dies erschwert leider sowohl den jeweiligen Zeitvergleich innerhalb der Länderstudien als auch den Vergleich der Länderstudien untereinander. Diese methodischen Herausforderungen resultieren zudem darin, daß jede Länderstudie zunächst eine eigene theoretische Herangehensweise darlegt, was einerseits – aufgrund des unterschiedlichen Datenmaterials – unverzichtbar erscheint, andererseits – die bisherige Forschung wird sehr ähnlich in allen Beiträgen resümiert – die Lektüre etwas erschwert.

Die dem vorliegenden Band zugrundeliegende Frage ist noch keineswegs abschließend beantwortet. Der DVPW-Arbeitskreis "Wahlen und politische Einstellungen" widmet sich daher in einer Tagung im Mai 2009 in Frankfurt ebenfalls dem Thema.

Urs Lesse

Schmitz, Karsten: Wahlsysteme und Parteiensysteme in Osteuropa. Analyse des Einflusses der Wahlsysteme auf die Parteiensysteme Osteuropas im Transformationsprozess, Saarbrücken: VDM-Verlag, 2008, ISBN 3-8364-3242-0, 164 Seiten, € 68.

Die Wahlsysteme und Parteiensysteme in Osteuropa waren seit 1990, wie Karsten Schmitz in seiner Diplomarbeit zeigt, einem ständigen Wandel unterworfen. Unübersehbar ist, wie oft machtpolitische Motive Änderungen im Wahlrecht hervorbrachten. Andererseits demonstriert die vorliegende Arbeit aber auch, daß sich zunehmend taktische "Lerneffekte" eingestellt haben – sowohl bei Wählern als auch den Parteien.

So ist in einem Zusammenspiel von Verschärfungen der landesweiten Sperrklausel und einer entsprechenden Wahlbündnispolitik der antretenden Parteien in Polen inzwischen eine deutliche "Flurbereinigung" des Parteiensystems er-

folgt: Zogen bei den ersten freien Wahlen 1991 noch 29 Parteien und Gruppierungen in den Sejm ein, so sind im aktuellen Sejm nach der Wahl von 2007 nur noch vier Fraktionen vertreten. Zugleich passen sich auch die Wähler zunehmend der Wahlsystemlogik an – nur noch 4,1% der Stimmen wurden 2007 für Parteien und Kandidaten abgegeben, die den Sprung in das Parlament letztlich verfehlten.

Gemessen an den traditionellen Annahmen über die Auswirkungen von Mehrheits- und Verhältniswahlsystemen kommt Schmitz zu einem teilweise überraschenden Fazit. So weisen die wenigen osteuropäischen Wahlen, die unter einem Mehrheitswahlrecht abgehalten wurden, nicht den höchsten Konzentrationseffekt auf. Vielmehr erweist sich im Untersuchungszeitraum eine Sperrklausel auf nationaler Ebene im Rahmen eines Verhältniswahlsystems als effektiverer Mechanismus zur Reduzierung von Fragmentierung. Wahrscheinliche Ursache hierfür dürfte sein, daß neue politische Kräfte – die nicht nur 1990, sondern auch bei zahlreichen folgenden Wahlen in Osteuropa eher die Regel als die Ausnahme bildeten – sich nicht sofort als national vertretene Kraft formierten, sondern aus regionalen Schwerpunkten entstanden. Dies ermöglichte häufig sogar die erfolgreiche Kandidatur für Direktmandate, nicht jedoch die Überwindung nationaler Sperrklauseln.

Daneben zeigt Schmitz' Arbeit aber vor allem auch die Grenzen der Steuerbarkeit der Parteiensysteme mit Mitteln des Wahlrechts. So liefen auch offensichtliche Manipulationsversuche wie in der Slowakei ins Leere: So versuchte die autoritäre Meciar-Regierung vor der Wahl 1998, mittels einer Anhebung der Sperrklausel für Wahlbündnisse das ungeliebte oppositionelle Wahlbündnis aus dem Parlament fernzuhalten. Die oppositionellen Kräfte reagierten darauf jedoch unerwartet flexibel und formten ihr Bündnis kurzerhand in eine Partei um – auf die nach wie vor die alte, niedrigere Sperrklausel anzuwenden war.

Neben diesen vorsichtigen Generalisierungen bietet sich die vorliegende Arbeit aber auch als schnelles Nachschlagewerk an, das grob die al-

lerwichtigsten Entwicklungen in den Wahl- und Parteiensystemen Osteuropas seit dem Fall des Eisernen Vorhangs 1989/90 chronologisch nachzeichnet. Das Buch ist angesichts des rasanten Wandels, der sich in vielen der untersuchten Ländern allein schon zwischen nur zwei Wahlen vollzog, eine willkommene Orientierungshilfe.

Urs Lesse

Rechtsprechungsübersicht

1. Grundlagen zum Parteienrecht

BVerfG, Urteil vom 12.03.2008 – 2 BvF 4/03, in: NVwZ 6 (2008), S. 658-665 (Beteiligung politischer Parteien an privaten Rundfunkunternehmen).

BGH, Urteil vom 14.10.2008 – 1 StR 260/08 (LG Karlsruhe), in: NJW 49 (2008), S. 3580-3585 (Vorwurf der Vorteilsgewährung wegen Versendung von WM-Tickets an politische Funktionsträger).

Hessischer VGH, Urteil vom 04.01.2008 – 8 B 17/08, veröffentlicht bei juris (Zur Prüfungsbefugnis der öffentlichen Rundfunkanstalten hinsichtlich verfassungswidriger Inhalte von Wahlwerbespots politischer Parteien).

Bayerischer VGH, Urteil vom 26.05.2008 – 21 BV 07.586, nicht veröffentlicht (Parteienprivileg und Anwendbarkeit von § 5 II Nr. 3 WaffG bei parteioffizieller oder parteiverbundener Tätigkeit).

LAG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 30.09.2008 – 2 TaBV 25/08, nicht veröffentlicht (Partei-politische Betätigung im Betrieb nicht bei Aufruf gegen den Irak-Krieg).

LG Dresden, Urteil vom 08.04.2008 – 3 O 3466/07, in: AfP 3 (2008), S. 321-322 (Zum Anspruch einer politischen Partei auf Veröffentlichung eines vorformulierten Textes).

SG Berlin, Urteil vom 22.05.2008 – S 36 KR 2517/07, nicht veröffentlicht (Versicherungspflicht des Vorstandes eines Landesverbandes einer politischen Partei).

VG Köln, Urteil vom 13.12.2007 – 20 K 3077/06, nicht veröffentlicht (Speicherung der nachrichtendienstlich erworbenen Daten zur Person eines Abgeordneten).

VG Frankfurt, Beschluss vom 03.01.2008 – 10 G 4397/07, nicht veröffentlicht (Verfassungswidrige Inhalte von Wahlwerbespots).

VG Sigmaringen, Urteil vom 22.10.2008 – 1 K 938/08, nicht veröffentlicht (Förderungsminderung durch geleistete Parteispende bei Berechnung des Elterneinkommens).

VG Aachen, Beschluss vom 04.11.2008 – 6 L 478/08, nicht veröffentlicht (Versammlungsverbot bleibt aufrecht erhalten, soweit Versammlungsleiter auch als Redner auftreten will).

2. Chancengleichheit

BVerwG, Beschluss vom 30.04.2008 – 6 B 16/08, online veröffentlicht bei juris (Rechtsmissbräuchliche Geltendmachung des Anspruchs auf Einräumung einer Girokontos).

BGer Lausanne, Urteil vom 25.10.2007 – 2 C_335/2007, in: EuGRZ 2008, S. 520 (Unzulässigkeit der Ausstrahlung des Fernsehporträts eines amtierenden Stadtrats unmittelbar vor den Erneuerungswahlen/Rüge der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen).

Bayerischer VGH, Beschluss vom 14.01.2008 – 4 CE 08.60, nicht veröffentlicht (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

Bayerischer VGH, Beschluss vom 21.02.2008 – 4 ZB 07.3489, online veröffentlicht bei juris (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

Bayerischer VGH, Beschluss vom 21.02.2008 – 4 AE 08.282, online veröffentlicht bei juris (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

Bayerischer VGH, Beschluss vom 14.01.2008 – 4 C 08.96, online veröffentlicht bei juris (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

Bayerischer VGH, Beschluss vom 13.06.2008 – 4 CE 08.726, veröffentlicht auf der Internetseite des BayVGH (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

Bayerischer VGH, Beschluss vom 06.08.2008 – 4 CE 08.2070, online veröffentlicht bei juris (Überlassung einer Gemeindehalle an die NPD).

OVG Niedersachsen, Beschluss vom 08.06.2007 – 12 ME 224/07, veröffentlicht in der Rechtsprechungsdatenbank des Niedersächsischen OVG (Sondernutzungserlaubnis für den Informationsstand einer politischen Partei).

OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 14.12.2007 – 3 B 7.06, online veröffentlicht bei juris (Einrichtung eines Girokontos für eine Partei bei der Berliner Sparkasse).

OVG NRW, Beschluss vom 02.04.2008 – 15 B 499/08, in: Städte- und Gemeinderat 2008, S. 29 f. (Informationsblatt zu einem Bürgerbescheid)

OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 18.04.2008 – 7 B 10404/08, in: LKRZ 2008, S. 236 (Widerruf der Nutzungszusage für die Veranstaltung eines NPD-Kreisverbandes).

OVG Thüringen, Beschluss vom 16.09.2008 – 2 EO 490/08, in: ThürVBl. 2009, S. 36 ff. (Begrenzung des Zwecks einer öffentlichen Einrichtung durch Satzungsänderung nach Stellung eines Zulassungsantrages).

OLG Saarland, Urteil vom 03.07.2008 – 8 U 39/08 – 13, in: NJW-RR, S. 1632 f. (Erfolgloser vorläufiger Rechtsschutz einer politischen Partei auf Weiterführung gekündigter Bankkonten).

LG Saarbrücken, Urteil vom 21.12.2007 – 1 O 422/07, nicht veröffentlicht (Kündigung eines Girokontos einer politischen Partei).

VG Berlin, Urteil vom 25.04.2006 – 2 A 62.05, nicht veröffentlicht (Eröffnung eines Girokontos für die NPD).

VG Braunschweig, Beschluss vom 07.06.2007 – 6 B 163/07, in: KommJur 3 (2008), S. 95-98 (Sondernutzungserlaubnis für den Informationsstand einer politischen Partei).

VG Augsburg, Urteil vom 19.11.2007 – Au 7 K 07.918, online veröffentlicht bei juris (überlassen eines Saales an die NPD).

VG Oldenburg, Beschluss vom 20.12.2007 – 7 B 3546/07, in: NVwZ-RR 7 (2008), S. 465-466 (Erteilung einer straßenverkehrsrechtlichen Ausnahmegenehmigung für Lautsprecherwagen einer Partei im Wahlkampf).

VG Bayreuth, Beschluss vom 02.01.2008 – B 2 07.1288, nicht veröffentlicht (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

VG Bayreuth, Beschluss vom 09.01.2008 – B 2 V 08.19, nicht veröffentlicht (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

VG Augsburg, Beschluss vom 28.02.2008 – Au 7 E 08.229, nicht veröffentlicht (Nutzung von Anschlagtafeln bei Kommunalwahl).

VG Sigmaringen, Beschluss vom 05.03.2008 – 5 K 2558/07, online veröffentlicht bei juris (Eröffnung eines Girokontos für eine politische Partei bei einer Sparkasse als öffentlich-rechtliche Streitigkeit).

VG Bayreuth, Beschluss vom 18.03.2008 – B 2 E 08.144, nicht veröffentlicht (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

VG Düsseldorf, Beschluss vom 28.03.2008 – 1 L 520/08, online veröffentlicht bei juris (Einstweiliger Rechtsschutz im Zusammenhang mit der Information in einem Bürgerbescheid).

VG Koblenz, Beschluss vom 17.04.2008 – 1 L 430/08, nicht veröffentlicht (Nutzung einer Stadthalle durch NPD).

VG Frankfurt (Oder), Urteil vom 10.07.2008 – 4 K 1176/04, online veröffentlicht bei juris (Eröffnung eines Fraktionsgirokontos).

VG Gera, Beschluss vom 23.07.2008 – 2 E 636/08 Ge, nicht veröffentlicht (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

VG Regensburg, Beschluss vom 30.07.2008 – RN 3 E 08.1215, veröffentlicht auf der Internetseite des BayVGH (Überlassung einer Stadthalle an die NPD).

VG München, Beschluss vom 08.09.2008 – M 7 E 08.4347, nicht veröffentlicht (Verpflichtung, bestimmte politische Partei im Internet unter der Adresse www.wahlomat.de betriebenes System zur Landtagswahl 2008 in Bayern mit einzubeziehen).

VG Gera, Urteil vom 05.11.2008 – 2 K 37/08, online veröffentlicht bei juris (Anspruch der NPD auf Eröffnung eines Girokontos).

VG Stuttgart, Beschluss vom 13.10.2008 – 7 K 3583/08, online veröffentlicht bei juris (Betrieb einer gemeindlichen Veranstaltungshalle durch GmbH, deren Alleingesellschafterin die Gemeinde ist; Anspruch einer nicht verbotenen Partei auf Zugang).

3. Parteienfinanzierung

BVerfG, Beschluss vom 17.04.2008 – 2 BvL 4/05, in: NJW 41 (2008), S. 2978 (Steuerliche Behandlung von Zuwendungen an Wählervereinigungen).

VG Berlin, Urteil vom 20.08.2008 – VG 2 A 28.07, nicht veröffentlicht (Rückforderung staatlicher Parteienfinanzierung).

4. Parteien und Parlamentsrecht

NdsOVG, Urteil vom 13.03.2008 – 8 LC 1/07, in: NordÖR 9 (2008), S. 380-389 (Verbotene Zuwendungen an Landtagsabgeordnete).

VGH Saarland, Urteil vom 03.12.2007 – Lv 12/07, in: LKRZ 3 (2008), S. 96-100 (Abberufung von weiteren Mitgliedern des Präsidiums des Landtages wegen Austritts aus der Fraktion).

VGH NRW, Urteil vom 19.08.2008 – VerfGH 7/07, in: RÜ 10/2008, S. 651-655 (Informationsrechte des Abgeordneten gegenüber der Regierung).

VerfGH Sachsen, Urteil vom 29.08.2008 – 1 54-I-07, in: NJ 11 (2008), S. 506-508 (Aktenvorlagepflicht der Staatsregierung gegenüber einem Untersuchungsausschuss).

5. Wahlrecht

BVerfG, Urteil vom 13.02.2008 – 2 BvK 1/07, in: KommJur 2008, S. 248-258 (5-%-Klausel im Kommunalwahlrecht Schleswig-Holstein).

BVerfG, Urteil vom 03.07.2008 – 2 BvC 1/07, 2 BvC 7/07, in: NJW 37 (2008), S. 2700 (Regelungen des Bundeswahlgesetzes, aus denen sich Effekt des negativen Stimmgewichts ergibt, ist verfassungswidrig).

VerfGH NRW, Urteil vom 16.12.2008 – VerfGH 12/08, nicht veröffentlicht (Verletzung der Chancengleichheit durch teilweise verfassungswidriges Kommunalwahlrecht).

ThürVerfGH, Urteil vom 11.04.2008 – VerfGH 22/05, in: ThürVBl. 8 (2008), S. 174-178 (5-%-Sperrklausel bei Kommunalwahlen nichtig).

HessVG, Beschluss vom 04.01.2008 – 8 B 17/08, in: DÖV 8 (2008), S. 340-341 (Parteienwerbung im Rundfunk).

LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 26.06.2008 – 4/07, in: NJ 9 (2008), S. 407-408 (Verlängerung der Wahlperiode auf fünf Jahre).

NdsOVG, Urteil vom 26.03.2008 – 10 LC 203/07, in: NdsVBl. 7 (2008), S. 207-210 (Zu den Anforderungen, die das Neutralitätsgebot von Amtsträgern bei Wahlen zu stellen sind. Hier unzulässige Wahlbeeinflussung durch ein Interview des Landrates bejaht).

OVG MV, Beschluss vom 29.02.2008 – 2 O 141/07, in: DÖV 19 (2008), S. 828 (Öffentlichkeitsarbeit vor Wahlen).

OVG Saarlouis, Urteil vom 04.04.2008 – 3 A 8/07, in: NVwZ-RR 9 (2008), S. 638 (Anfechtung einer Bürgermeisterwahl wegen unzulässiger Melderegisterauskünfte).

VG Würzburg, Beschluss vom 30.05.2008 – W 4 E 08.1047, nicht veröffentlicht (Informationsstand einer politischen Partei).

VG Regensburg, Urteil vom 01.10.2008 – RN 3 K 08.00955, nicht veröffentlicht (Beurteilung des „beherrschenden Betreibens“ i. S. d. Art. 24 III 2 Nr. 4 KomWG BY ausschließlich nach formellen Gesichtspunkten).

Neuerscheinungen zu Parteienrecht und Parteienforschung

Dieser Literaturüberblick schließt an die in Heft 14 der „Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht“, S. 120 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 2007/2008 berücksichtigt. Entsprechend der Konzeption kann und soll im Rahmen der *reinen* Übersicht keine inhaltliche Auseinandersetzung mit den jeweiligen Publikationen geleistet werden.

Bartels, Hans-Peter: Wahlkreiskommunikation. Daten aus der Praxis eines Bundestagsabgeordneten, in: ZParl 3 (2008), S. 487-493.

Bytzek, Evelyn/ Shikano, Susumu: Zwei Stimmen als Ausweg aus schwierigen Entscheidungen bei Landtagswahlen? – Eine Analyse der niedersächsischen Landtagswahlen, Baden-Baden 2008.

Centre for Democratic Institutions: Political parties in conflict-prone societies: regulation, engineering and democratic development, überregionale Aufsatzsammlung, 2008.

Christoforo, Erardo: Erneutes NPD-Verbotsverfahren – Die Demokratie vor ihren Feinden schützen!, in: DRiZ 86 (2008), S. 172.

Donges, Patrick: Medialisierung politischer Organisationen. Parteien in der Mediengesellschaft, Wiesbaden 2008.

Drysch, Thomas: Die steuerfreie Kostenpauschale für Bundestagsabgeordnete – ein verfassungswidriges Privileg!, in: DRiZ S. 1217-1224.

Franz, Wolfgang: Staatssekretäre und das Leistungsprinzip – Ein Bereich massiven Rechtsbruchs der politischen Klasse, in: ZBR 2008, S. 236-243.

Franzmann, Simon: Programmatische Konvergenz innerhalb der westeuropäischen Parteienfamilien? Ein Vergleich von christ- und sozialdemokratischen Parteien in Europa, in: ÖZP 1 (2008), S. 79-98.

Gärditz, Ferdinand: Kommunale Wahlkampfkostenfinanzierung zwischen Privatautonomie und Wahlrecht, in: BayVBl. 3 (2008), S. 72-75.

Gast, Hendrik: Bundeskanzler und Parteiführer – zwei Rollen im Konflikt? Parteiendemokratie, Parteivorsitz und politische Führung, in: ZParl 1 (2008), S. 42-60.

Genett, Timm: Der Fremde im Kriege: Zur politischen Theorie und Biographie von Robert Michels 1876-1936, Berlin 2008.

Glaser, Andreas: Nachhaltige Entwicklung und Demokratie – Ein Verfassungsrechtsvergleich der politischen Systeme Deutschlands und der Schweiz, Tübingen 2006.

Gschwend, Thomas: Abgeordnetenhauswahlen sind keine Bundestagswahlen. Oder doch? Erfahrungsbericht aus Berlin, in: Völkl, Kerstin/ Schnapp, Kai-Uwe/ Holtmann, Everhard/ Gabriel, Oscar (Hrsg.): Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008.

Günther, Uwe: Parteiordnungsverfahren, in: Forum Kommune 26 (2008), Nr. 3, S. 10.

Herrman, Joachim: Erneutes NPD-Verbotsverfahren – Gut gemeint ist häufig das Gegenteil von gut, in: DRiZ 86 (2008), S. 173.

- Heynckes, Heinz-Willi:* Das Ausschussverfahren nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in: ZParl 3 (2008), S. 459-477.
- Hofer, Vera/Ladner, Klaus/Reichmann, Gerhard:* Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre – Fortschritt oder Irrweg, in: JRP 16 (2008), S. 27-32.
- Holtkamp, Lars:* Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie. Parteien und Parteiensysteme in der repräsentativen Demokratie, Wiesbaden 2008.
- Hornig, Eike-Christian:* Die Spätphase der Mitgliederpartei in Westeuropa, in: ÖZP 1 (2008), S. 45-62.
- Hoven, Elisa:* Entschädigungsleistungen an Abgeordnete des Deutschen Bundestages, Bewertung und Fortentwicklung der Reform vom 1. Januar 2008, in: ZParl 2 (2008), S. 233-248.
- Ipsen, Jörn:* Parteiengesetz, Gesetz über die politischen Parteien, Kommentar, München 2008
- Jun, Uwe/ Haas, Melanie/ Niedermeyer, Oskar (Hrsg.):* Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern, Wiesbaden 2008.
- Jutzi, Siegfried:* Verbotene Zuwendungen an Abgeordnete. Zum Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 13.03.2008 – 8 LC 1/07 –.
- Kemmerzell, Jörg:* Entstehungs- und Erfolgsbedingungen regionalistischer Parteien. Eine Analyse des politisch- institutionellen Kontextes, Baden-Baden 2008.
- Kerssenbrock, Trutz Graf:* Das Gebot äußerster Zurückhaltung in Wahlkämpfen für Bundes- und Landesregierungen, in: NordÖR 1 (2008), S. 58-61.
- Klein, Markus/ Ohr, Dieter:* Bundestestwahlen oder Regionalwahlen? – Eine empirische Analyse der nordrhein-westfälischen Landtagswahlen, in: Völkl, Kerstin/ Schnapp, Kai-Uwe/ Holtmann, Everhard/ Gabriel, Oscar (Hrsg.): Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008.
- Koch, Thorsten:* Fehlerhafte Rechenschaftslegung politischer Parteien und ihre Folgen, in: DVBl. 10 (2008), S. 601-668.
- Koß, Michael:* Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung des Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich, Wiesbaden 2008.
- Kruse, Jörn:* Parteienmonopol und Dezentralisierung der Politik – Referat, in: Vollmer, Uwe (Hrsg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin 2008, S. 41-74.
- Lang, Anne-Katrin:* Demokratieschutz durch Parteiverbot? Die Auseinandersetzung um ein mögliches Verbot der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD), Marburg 2008.
- Leunig, Sven:* Die vorzeitige Beendigung der Wahlperiode des Bundestages: Vorrecht des Parlaments oder Recht des Bundeskanzlers? Zum Aufsatz von Stefan Ulrich Pieper in Heft 2 (2007) und dem Diskussionsbeitrag von Karlheinz Niclaß in Heft 3 (2007) der ZParl, in: ZParl 1 (2008), S. 157-163.
- Linck, Joachim:* Verfestigung des Leitbilds vom Berufsabgeordneten durch das BVerfG. Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 – 2 BvE 1/06, in: NJW 1 (2008), S. 24-28.
- Mackenrodt, Christian:* Wie wichtig ist die Person? Zur Bedeutung von Persönlichkeitsfaktoren von Wahlkreisbewerbern bei Bundestagswahlen, in: ZParl 1 (2008), S. 69-83.
- Maier, Jürgen:* Aus Schwarz mach Rot: Der Einfluss der Bundespolitik auf das Stimmverhalten bei den Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz, in: Völkl, Kerstin/ Schnapp, Kai-Uwe/ Holtmann, Ever-

hard/ Gabriel, Oscar (Hg.): Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008.

Manssen, Gerrit (Hrsg.): Die Finanzierung von politischen Parteien in Europa. Bestandsaufnahme und europäische Perspektive, Regensburger Beiträge zum Staats- und Verwaltungsrecht Bd. 9, Frankfurt am Main 2008.

Mays, Anja: Bundespolitische Effekte oder regionale Besonderheit? Zum Einfluss der Bundespolitik auf die sächsischen Landtagswahlen, in: Völkl, Kerstin/ Schnapp, Kai-Uwe/ Holtmann, Everhard/ Gabriel, Oscar (Hrsg.): Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008.

Meffert, Michael F.: Wenn Affären Wellen schlagen: Zum Einfluss der Landes- und Bundespolitik auf das Wahlverhalten in Schleswig-Holstein, in: Völkl, Kerstin/ Schnapp, Kai-Uwe/ Holtmann, Everhard/ Gabriel, Oscar (Hrsg.): Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008.

Miljutenko, Wladimir: Die Augen nach rechts: ein neues Parteienprojekt (Russland), in: Wostok 53 (2008), S. 10-12.

Möllers, Christoph: Das freie Mandat in der demokratischen Repräsentation, in: Jura 30 (2008), S. 937-942.

Niedermayer, Oskar: Parteimitgliedschaften im Jahre 2007, in: ZParl 2 (2008), S. 379-386.

Oebbecke, Janbernd: Amtliche Äußerungen im Bürgermeisterwahlkampf, in: NVwZ 1 (2007), S. 31-33.

Pállinger, Zoltán Tibor: Zwischen Polarisierung und Professionalisierung: Entwicklungslinien der politischen Elite Ungarns, in: Südosteuropa 56 (2008), S. 200-221.

Perron, Walter: Anmerkung zum Fall Kanther/Weyhrauch – Untreue durch Bildung einer schwarzen Kasse, in: NStZ 9 (2008), S. 517-519.

Pfeil, Hanno: Der Abgeordnete und die Fraktion – verfassungsrechtliche Vorgaben und gesetzliche sowie binnenrechtliche Ausgestaltung, Hamburg 2008.

Reffken, Hendrik: Rundfunkbeteiligungen politischer Parteien, in: NVwZ 8 (2008), S. 857-860.

Roßner, Sebastian: Der Parteiausschluß als Entzug verfassungsrechtlich geformter Statusrechte, ZG 2008, S. 335-354

Schefold, Dian: Wieder 5%-Klausel in Bremerhaven? Prüfung an den StGH und parlamentarischer Prozess, NordÖR 9 (2008), S. 365-368.

Schiffauer, Peter: Verfassung und Politik der Europäischen Union im Werk von Dimitris Th. Tsatsos, in: EuGRZ 2008, S. 452.

Schmitt-Beck, Rüdiger/ Mackenrodt, Christian/ Faas, Thorsten: Hintergründe kommunaler Wahlbeteiligung. Eine Fallstudie zur Kommunalwahl 2004 in Duisburg, in: ZParl 3 (2008), S. 561-580.

Schmitz, Karsten: Wahlsysteme und Parteiensysteme in Osteuropa. Analyse des Einflusses der Wahlsysteme auf die Parteiensysteme, Saarbrücken 2008.

Schneider, Tobias: Vermögen und erwerbswirtschaftliche Betätigung politischer Parteien. Schutz und Grenzen durch die Verfassung., Hamburg 2008.

- Schroeder, Henrik*: Die Volksgesetzgebung und das Verbot ideeller Werbung im Rundfunk, (Zugleich Anmerkung zu BayVerfGH, v. 25.05.2007 – Vf. 15-VII-04 -), in: BayVBl. 18/2008, S. 549-556.
- Schroeder, Wolfgang* (Hrsg.): Parteien und Parteiensysteme in Hessen. Vom Vier- zum Fünfparteiensystem?, Wiesbaden 2008.
- Shikano, Susumu*: Die Eigendynamik zur Eindimensionalität des Parteienwettbewerbs: eine Simulationsstudie., in: PVS 49 (2008), S. 229-250.
- Shirvani, Foroud*: Neuere Entwicklungen im europäischen Parteienfinanzierungsrecht, in: EuZW 12 (2008), S. 364-368.
- Sickinger, Hubert/ Kritzinger, Sylvia*: Trends und Probleme der komparativen Parteienforschung: eine Einleitung in das Heft, in: ÖZP 1 (2008), S. 5-10.
- Sirch, Christian A.*: Die Strafbarkeit der Parteispendenakquisition. Ein Beitrag zum Tatbestand der Vorteilsnahme, Frankfurt am Main 2008.
- Strohmeier, Gerd*: Die (gemäßigte) Mehrheitswahl im Streit der Wissenschaft. Eine Antwort auf Frank Decker, Harald Schoen und Stefan Klöppl, in: ZParl 2 (2008), S. 419-425.
- Vahle, Jürgen*: Anmerkung zu BVerfG, Urteil vom 04.07.2007 – 2 BvE 1/06, in: DVP 1 (2008), S. 34.
- Völkl, Kerstin*: Zum Einfluss der Bundespolitik auf Landtagswahlen: theoretischer Rahmen und Analysemodelle, in: Völkl, Kerstin/ Schnapp, Kai-Uwe/ Holtmann, Everhard/ Gabriel, Oscar (Hrsg.): Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2008.
- Vollmer, Uwe*: Parteienmonopol und Dezentralisierung der Politik – Coreferat, in: Vollmer, Uwe (Hrsg.), Ökonomische Analyse politischer Institutionen, Berlin 2008, S. 75-78.
- Wieser, Bernd*: Das Parteienauflösungsurteil des russischen Verfassungsgerichts vom 16.07.2007, in: OstEuR 1 (2008), S. 1-17.
- Wolf, Sebastian*: Parlamentarische Blockade bei der Korruptionsbekämpfung? Zur verschleppten Neuregelung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung, in: ZParl 3 (2008), S. 493-503.
- Wüstenberg, Dirk*: Ist die kritisierte Person wirklich rechtsextremistisch gesinnt?, in: NVwZ 10 (2008), S. 1078-1083.
- Zolleis, Udo*: Die CDU. Das politische Leitbild im Wandel der Zeit, Wiesbaden 2008.

Vortragstätigkeiten der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die Vorträge, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahre 2008 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung gehalten wurden.

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

- "Große Koalition – Auslaufmodell oder Dauerperspektive?", Vortrag Dreikönigssessen des Nordrhein-Westfälischen Handwerkstags, Düsseldorf 10. Januar 2008
- "10 Thesen zur Zukunft der Gewerkschaften", Vortrag zum komba Strategiegipfel, dbb akademie, Königswinter am 27. März 2008
- "Verbände in Politik und Gesellschaft von morgen", Keynote-Speech für den 11. Deutschen Verbändekongress am 07. April 2008 in Düsseldorf
- Symposium des PRuF: (Partei)Politik im Zeichen des Marketing, Einführungsvortrag, Düsseldorf 18. und 19. April 2008
- "Political Corruption in Europe: Causes, Consequences, Challenges", Guest Lecture at the Israel Democratic Institute of the Hebrew University of Jerusalem Herzliya – 4. Juni 2008
- "Jugend und Politik - Ein Impulsreferat in 7 Fragen", Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung Colegio de México, September 2008
- "Politische Parteien in der Mediendemokratie", Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung Colegio de México, September 2008
- "Parteienfinanzierung und die Rolle der Medien in einer Demokratie: Beispiel Deutschland", Vortrag zur Konferenz der FES in der Universidad Autónoma de Chiapas (UNACH), 26. September 2008
- Chancen und Grenzen neuer Formen der Mitgliedschaft in politischen Parteien, Workshop der Friedrich-Naumann-Stiftung Berlin 16. Dezember 2008
- Deutsch-Französische Tagung des PRuF „Politische Parteien in Frankreich und Deutschland - Späte Kinder des Verfassungsstaats“, Schlußwort und Zusammenfassung, Düsseldorf 31. Oktober 2008

Prof. Dr. Martin Morlok

- „Parteien ohne Volk“, Symposium der Friedrich-Ebert-Stiftung, Moderation des I. Podiums zum Thema: Wo bleiben die Mitglieder? Parteienwandel und Alternativen, Frankfurt/Main 16. Februar 2008
- Wissenschaftszentrum Berlin, Gefährdungen demokratischer Entscheidungskultur durch Informalisierung und Entparlamentarisierung politischer Entscheidungen, Berlin 20. Februar 2008
- Symposium des PRuF: (Partei)Politik im Zeichen des Marketing, Schlußwort/ Zusammenfassung der Tagung, Düsseldorf 18. und 19. April 2008
- Political Finance Workshop, Public Law and the Governance and Funding of Political Parties, London 29. Mai 2008

- Symposium "40 Jahre Parteiengesetz", Handlungsfelder der politischen Parteien, Berlin 26. September 2008
- Deutsch-Französische Tagung des PRuF „Politische Parteien in Frankreich und Deutschland - Späte Kinder des Verfassungsstaats“, Einführungsvortrag: „Aktuelle Probleme des Parteienrecht in Deutschland“, Düsseldorf 31. Oktober 2008

Tim Spier

- „Linksparteien in Westeuropa. Konturen und politische Gelegenheitsstrukturen“, Vortrag auf der Tagung „Die politische Linke in Deutschland. Neue Orientierungen in Parteien und Parlamenten?“ der Evangelischen Akademie Loccum, 12.07.2008
- „Wer wird Funktionär? Determinanten der Erlangung politischer Ämter in den sechs Bundestagsparteien“, Vortrag auf der Tagung „Parteien als fragmentierte Organisationen: Erfolgsbedingungen und Veränderungsprozesse“ des AK Parteienforschung der DVPW (Prof. Jun, Prof. Niedermayer), Berlin 10.10.2008
- „Erfolgsbedingungen von Linksparteien in Westeuropa. Eine makroquantitative Untersuchung nationaler Wahlergebnisse“, Vortrag auf der Tagung „Die Verfassung der Demokratien“ der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW), der Österreichischen Gesellschaft für Politikwissenschaft (ÖGPW) und der Schweizerischen Vereinigung für Politische Wissenschaft (SVPW), Osnabrück 22.11.2008

Veröffentlichungen der Institutsmitarbeiter

Im Folgenden finden sich die wissenschaftlichen Publikationen, die von Mitarbeitern des PRuF im Jahre 2008 auf den Gebieten des Parteienrechts und der Parteienforschung veröffentlicht wurden.

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

- Flick-Affäre, in: SKANDALE in Deutschland nach 1945. Begleitbuch zur Ausstellung im Haus der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 2008, S. 114 – 119.
- Parteimitglieder nach dem "Ende der Mitgliederpartei". Ein Überblick über Forschungsergebnisse für Westeuropa seit 1990 (zusammen mit Tim Spier), in: Kritzinger/ Sickinger (Hrsg.): Vergleichende Parteienforschung: Trends und Probleme. ÖZP 1/2008.
- Verbände in Politik und Gesellschaft von morgen, in: Verbände Report. Informationsdienst für die Führungskräfte der Verbände, Bonn, 12. Jhrg. Nr.07/2008, S. 6 – 11.
- Jenseits der Verbände (zusammen mit Florian Eckert), in: Politik & Kommunikation, Ausgabe 09/08, November 2008, S. 30 – 31.
- Der Patient Partei: Ein diagnostisches Streitgespräch, in: Adolf-Arndt-Kreis (Hrsg.): Parteien ohne Volk. Zur Zukunft der Parteiendemokratie. Schriftenreihe des Adolf-Arndt-Kreises, Band 6 (2008) S. 61 – 79.
- Stabilität und Gleichgewicht als Theoreme der Parteien- und Parlamentarismustheorie, in: Tilman Mayer/ Volker Kronenberg (Hrsg.): Streitbar für die Demokratie "Bonner Perspektiven" der Politischen Wissenschaft und Zeitgeschichte 1959-2009, S. 145 – 174.

Alexandra Bäcker

- Das Ende verdeckt-gemeinsamer Wahlvorschläge, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 84 f.

Philipp Erbentraut, M.A.

- Rezension zu Ulrich Haltern: Was bedeutet Souveränität?, Tübingen 2007, in: Redescriptions 12 (2008), S. 285 – 289.

Julia Kamps

- Medienbeteiligungen politischer Parteien im Urteil des NstGH, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 36 – 42.

Dr. Heike Merten

- Gesetz über die politischen Parteien in der Ukraine, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 81 – 82.
- Änderung der Verordnung über die Regelung für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 83.
- Rezension: Seyda Dilek Emek: Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention - Die Entwicklung europäischer Parteiverbotsstandards nach Art. 11 Abs. 2 EMRK unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und türkischen Parteienrechts, 2007, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 102 – 104.
- Rezension: Eckhard Jesse/Eckhard Klein (Hrsg.), Das Parteienspektrum im wiedervereinigten Deutschland, 2007, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 105 – 106.
- Rezension: Sarah Theuerkauf: Parteiverbote und die Europäische Menschenrechtskonvention - Analyse der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte unter Berücksichtigung der Rolle der politischen Parteien in Europa, 2006, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 111 – 113.
- Gemeinwohl und politische Parteien, (zusammen mit Martin Morlok und Ulrich von Alemann (Hrsg.), Baden-Baden 2008.

Prof. Dr. Martin Morlok

- Einführung in die Thematik in Martin Morlok/ Ulrich von Alemann/ Heike Merten (Hrsg.) in: Gemeinwohl und politische Parteien, 2008.
- Neue Erkenntnisse und Entwicklungen aus sprach- und rechtswissenschaftlicher Sicht in Bernhard Ehrenzeller/Peter Gomez/Markus Kotzur/Daniel Thüerer/Klaus A. Vallender (Hrsg.) in Präjudiz und Sprache »Precendence and its Language«, 2008.
- Demokratische Verfassungen: Leistungsmöglichkeiten und Grenzen, in: Christoph Gusy (Hrsg.) in: Demokratie in der Krise: Europa in der Zwischenkriegszeit, 2008.
- Artikel „Parteien“ in Ergänzbares Lexikon des Rechts, 2008.
- Ludwig Erhard und die CDU: Eigenorganschaft als Prinzip des Parteienrechts, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 14 – 21.

Sebastian Roßner, M.A.

- Verständnis- und Verschuldensmaßstäbe, Vertrauensschutz und gerichtliche Kontrolle beim Parteiausschluß - Zugleich eine Besprechung der Entscheidung Kammergericht 3 U 47/05 – Parteiausschluß Martin Hohmanns, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 43 – 54.
- Offenlegungspflichten für die Nebeneinkünfte von Bundestagsabgeordneten - Das Urteil des BVerfG vom 4. Juli 2007, 2 BvE 1/06, 2/06, 3/06, 4/06, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 55 – 73.
- Der Parteiausschluß als Entzug verfassungsrechtlich geformter Statusrechte, in: ZG 2008, S. 335 – 354.

Antje Sadowski

- Das Parteiengesetz wird wehrhaft, in: MIP 14. Jhrg. (2007), S. 68 – 71.

Tim Spier

- Parteimitglieder nach dem „Ende der Mitgliederpartei“. Ein Überblick über Forschungsergebnisse für Westeuropa seit 1990, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Bd. 37 (2008), H. 1, S. 29 – 44 (mit Ulrich von Alemann).
- Das Parteiensystem Niedersachsens. Vom Nachzügler zum Vorreiter?, in: Jun, Uwe/ Niedermayer, Oskar/ Haas, Melanie (Hrsg.), Parteien und Parteiensysteme der Bundesländer, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften 2008, S. 291 – 314 (mit Michael Koß).
- Konkurrenz und Mehrheitsbeschaffer. Linksparteien in Westeuropa, in: Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte, Bd. 55 (2008), H. 1-2, S. 18 – 22.
- Diverse Rezensionen in der Politischen Vierteljahresschrift, der Zeitschrift für Politikwissenschaft und dem Jahrbuch Extremismus & Demokratie.