

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Karl-Heinz Naßmacher  
Öffentliche Rechenschaft  
und Parteifinanzierung  
Erfahrungen in Deutschland, Kanada  
und in den Vereinigten Staaten

Karl-Heinrich Hasenritter  
Parteiordnungsmaßnahmen  
und innerparteiliche Demokratie

Göttrik Wewer  
Den Wahlkampf befrieden?  
Fairnessabkommen und politische Kultur

ISSN 0479-611 X

B 14-15/82

10. April 1982

Karl-Heinz Naßmacher, Dr. rer. pol., geb. 1941; Studium der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Universität zu Köln; Tätigkeit in der Erwachsenenbildung (Bergneustadt) und an verschiedenen Hochschulen (Köln, Wuppertal, Dortmund); seit 1975 Professor für Politikwissenschaft an der Universität Oldenburg.

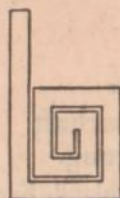
Veröffentlichungen u. a.: Das österreichische Regierungssystem, Opladen 1968; Politikwissenschaft I und II, 3. bzw. 2. Aufl., Düsseldorf 1977 bzw. 1979; Demokratisierung der Europäischen Gemeinschaften, Bonn 1972; Kommunalpolitik in der Bundesrepublik (mit Hiltrud Naßmacher), Opladen 1979; Regionale Tradition als Bestimmungsfaktor des Parteiensystems, in: Sozialer und politischer Wandel in Oldenburg, hrsg. v. W. Günther, Oldenburg 1981; Kommunale Gewerbepolitik, in: Der Bürger im Staat, 1981; Öffentliche Parteifinanzierung in westlichen Demokratien, in: Journal für Sozialforschung, 1981.

Karl-Heinrich Hasenritter, Dr. jur., geb. 1948, Studium der Rechts- und Politikwissenschaft in Frankfurt und Marburg; 1975—1977 Verwaltungsjurist an der Hochschule für Wirtschaft und Politik in Hamburg und an der Gesamthochschule Kassel, 1978—1979 Referent des Kasseler Oberbürgermeisters und Geschäftsführer des Zweckverbandes Raum Kassel, seither Professor an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Nordrhein-Westfalen.

Veröffentlichungen zum Parteienrecht und zur Kommunalpolitik.

Göttrik Wewer, Dipl.-Pol., geb. 1954; Studium der Politikwissenschaft, Soziologie, des Öffentlichen Rechts, der Volkswirtschaftslehre und der Neueren Geschichte in Braunschweig und Hamburg; seit 1981 wiss. Mitarbeiter am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg.

Veröffentlichungen: „Splitterparteien“ („Sonstige“ Parteien) in der Bundesrepublik. Anmerkungen zu einem vernachlässigten Aspekt des Parteiensystems, in: Gegenwartskunde 2/1980; Zur Problematik von Wahlkampfabkommen: Das Beispiel der Vereinbarungen vom 19. März 1980, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 2/1980; Regeln für den Wahlkampf? Eine komparatistische Skizze (mit didaktischen Anregungen), in: Gegenwartskunde 1/1982.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung,  
Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Redaktion: Dr. Gerd Renken, Dr. Klaus Wippermann, Paul Lang,  
Holger Ehmke.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 0651/46171, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preis von DM 12,60 vierteljährlich (einschließlich DM 0,77<sup>7</sup> Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



# Öffentliche Rechenschaft und Parteifinanzierung

Erfahrungen in Deutschland, Kanada und in den Vereinigten Staaten<sup>1)</sup>

Parteifinanzierung wird immer wieder zum Problem: Die Tätigkeit der politischen Parteien erfordert nämlich ausreichende Mittel — ohne Korruption, Abhängigkeit und Startvorteile<sup>2)</sup>! In Anlehnung an den wirtschaftspolitischen Sprachgebrauch könnte man von einem magischen Viereck der Parteifinanzierung sprechen; alle Teilpostulate zu erfüllen ist bei der Parteifinanzierung nicht weniger schwierig als für die Wirtschaftspolitik. Nur eine Form der Parteifinanzierung scheint un-

strittig: Wenn die finanziellen Mittel der Parteien (definiert als Vereinigungen von natürlichen Personen für politische Zwecke) ausschließlich oder überwiegend durch Mitgliedsbeiträge und kleine Spenden der Parteianhänger aufgebracht werden, so stößt dies auf keinerlei Kritik. Allerdings hat sich dieser weitverbreitete und allgemein akzeptierte Anspruch bislang in keiner Demokratie realisieren lassen.

## I. Fragestellungen

Bereits der Versuch, nicht problembehaftete Einnahmen für demokratische Parteien zu bestimmen, führt geradewegs in die Einzelfragen: Als unproblematische Quellen für die Parteifinanzierung gelten

- (freiwillige) Beiträge und Spenden (von natürlichen Personen),
- Überschüsse bei (politischen und gesellschaftlichen) Veranstaltungen,
- Gewinne (aus der regulären Geschäftstätigkeit) von parteieigenen Unternehmen.

Die Zusätze verweisen bereits auf wichtige Schwierigkeiten. Versuchen die Parteien, höhere Einnahmen zu erzielen, indem sie die hier skizzierten Grenzen überschreiten, so reduzieren sie ihre politische Glaubwürdigkeit.

Werden die Ausgaben der Parteien durch gesetzliche Regeln oder unter dem Druck der öffentlichen Meinung auf das Volumen der unproblematischen Einnahmen begrenzt, dann bleibt der Umfang der Parteitätigkeit relativ gering<sup>3)</sup>. Für die Finanzierung einer ständigen Parteiorganisation (Personal und Räume), die

Durchführung von Wahlkämpfen sowie sonstige Öffentlichkeitsarbeit stehen meist zu geringe Einnahmen zur Verfügung. Soweit einzelne Parteien (z. B. durch große Mitgliederzahl, spendenfreudige Anhängerschaft oder beachtliches Vermögen) nennenswert höhere Einnahmen erzielen, ergeben sich unterschiedliche Startchancen<sup>4)</sup>.

Solange detaillierte Informationen über Einnahmen und Ausgaben der Parteien einer öffentlichen Erörterung entzogen sind, ist freilich schwer einzuschätzen, ob in einem konkreten Fall, etwa dem der Bundesrepublik Deutschland, wünschenswerte Aufgaben nicht erfüllt werden, weil dafür die Mittel fehlen, oder ob das Ausgabenniveau zu hoch ist, so daß die Beschaffung fragwürdiger Einnahmen notwendig erscheint.

Die deutschen Parteien haben von 1968 bis 1980

- ihren Mitgliederbestand nahezu verdoppelt,
- die öffentlichen Zuschüsse für ihre Arbeit etwa verdreifacht,
- ihre Gesamteinnahmen mehr als vervierfacht und
- ihre Beitragseinnahmen fast verfünffacht.

Dennoch haben sie mehr Schulden als je zuvor und sehen sich offenbar immer wieder veran-

<sup>1)</sup> Dieser Beitrag stützt sich auf Arbeiten, die durch eine Reisebeihilfe der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert wurden.

<sup>2)</sup> Ein ähnliches Zielsystem formuliert bereits A. Heard, *The Costs of Democracy*, Chapel Hill 1960, S. 430f.; ausführlicher: U. Schleth, *Parteifinanzien*, Meisenheim a. G. 1973, S. 397ff.

<sup>3)</sup> Darauf weist insbesondere der Houghton Report (Report of the Committee on Financial Aid to Political Parties, Cmnd. 6601, London 1976, S. 53f.) hin.

<sup>4)</sup> Diese sind ein wesentliches Kriterium in der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts (vgl. Anm. 10).



laßt, durch steuerrechtlich bedenkliche Handlungen Mittel einzuwerben. Haben die Parteien in der Bundesrepublik Deutschland genug Geld zur Erfüllung ihrer Aufgaben als „Instrumente demokratischer Regierungsweise“)? Gegenwärtig kann allenfalls ein internationaler Vergleich zur Annäherung an dieses Problem beitragen.

Nun ist die Parteifinanzierung in westlichen Demokratien nicht generell transparenter als in der Bundesrepublik. Allerdings haben zumindest zwei große westliche Demokratien in der zeitlichen Nachfolge des Watergate-Skandals gesetzliche Regelungen geschaffen, die ein relativ hohes Maß an Transparenz sichern: die USA und Kanada. Deshalb stehen für diese Länder Daten zur Verfügung, die eine Antwort auf die erste Frage in einer zweiten Formulierung ermöglichen:

— Stehen den deutschen Parteien mehr oder weniger Mittel zur Verfügung als den Parteien vergleichbarer Länder?

Zugleich bieten die beiden großen demokratischen Industriegesellschaften auf dem amerikanischen Kontinent eine moderne Gestal-

tung des Problemkreises öffentliche Parteifinanzierung, die (anders als in den sechziger Jahren) heute keine deutsche Besonderheit mehr darstellt, sondern in westlichen Industriegesellschaften weit verbreitet ist<sup>6)</sup>. Die damit verbundenen, z. T. weitreichenden Vorschriften zu Rechenschaftslegung und Kontrollverfahren lassen sich auf ihre Übertragbarkeit prüfen:

— Kennen die USA und Kanada etwa „Regeln der Machtbewerbung“ (Wildenmann), die zu größerer Transparenz der Parteifinanzierung beitragen und auch in Deutschland anwendbar wären?

Auf diese beiden Fragen soll hier durch internationalen Vergleich von Parteienrecht und Finanzierungspraxis in Deutschland, Kanada und den USA eine Antwort formuliert werden, die Lösungsansätze für die gegenwärtige Diskussion der Parteifinanzierung in Deutschland erschließt. Bereits die Darstellung der in den drei Ländern derzeit geltenden Regelungen zur öffentlichen Finanzierung und Rechenschaftslegung führt in die Beantwortung der zweiten Frage.

## II. Regelungen zur Parteifinanzierung

Geringer Umfang der Einnahmen und unterschiedliche Verteilung der verfügbaren Finanzmittel haben in vielen Ländern dazu geführt, daß die Parteien Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln erhalten. Damit verbinden sich regelmäßig vier politische Ziele:

- Korruption vermeiden (begrenzen, abschaffen),
- Einflüsse kontrollieren (verhindern, offenlegen),
- finanzielle Chancengleichheit herstellen,
- wachsenden Kostendruck auffangen<sup>7)</sup>.

<sup>6)</sup> F. A. Hermens, *Verfassungslehre*, 2. A., Opladen 1969, S. 169.

<sup>7)</sup> Für Einzelheiten s. K. Z. Paltiel, *Campaign Finance — Contrasting Practices and Reforms*, in: *Democracy at the Polls*, hrsg. v. Butler/Penniman/Ranney, Washington 1981, S. 163 ff. und den Literaturbericht des Verfassers: *Öffentliche Parteifinanzierung in westlichen Demokratien*, in: *JfS*, 1981, S. 351 ff.

<sup>7)</sup> Vgl. D. Leonard, *Contrasts in Selected Western Democracies — Germany, Sweden, Britain*, in: *Political Finance*, hrsg. v. H. E. Alexander, Beverly Hills 1979, S. 42, und N. Andren, *Partisan Motivations and Concern of System Legitimacy in the Scandinavian Deliberations on Public Subsidies*, in: *Comparative Political Finance*, hrsg. v. A. Heidenheimer, Lexington 1970, S. 54 ff.

Ein Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede der öffentlichen Parteifinanzierung in den USA, Kanada und der Bundesrepublik läßt sich am besten dadurch gewinnen, daß die verschiedenen Regelungen einander gegenüber gestellt werden (Übersicht 1). Dabei bleiben

— die Leistungen der öffentlichen Verwaltung für die technische Durchführung von Wahlen (u. a. Wählerlisten, Wahlbenachrichtigungen, Stimmzettel) sowie

— die Einkommen und die „Amtsausstattung“ von Abgeordneten in den jeweiligen Bundesparlamenten<sup>8)</sup>

außer Betracht. Der gemeinsame Gegenstandsbereich (Parteifinanzierung und Rechenschaftspflicht) weist nicht nur landesspezifische Unterschiede, sondern auch strukturelle Gemeinsamkeiten auf:

— Die direkte öffentliche Finanzierung beschränkt sich in allen drei Ländern formell auf Wahlkampfkosten.

<sup>8)</sup> S. d. J. Morgan, *Reinforcing Parliament*, London 1976, S. 16 ff., 40 ff., 61 ff.



– Eine indirekte öffentliche Finanzierung findet dadurch statt, daß Spenden für parteipol-

itische Zwecke (bis zu einem Maximalbetrag) steuerlich begünstigt werden.

**Übersicht 1:** Regelungen zur Parteifinanzierung (berücksichtigt ist jeweils die Bundesebene)

	Deutschland	Kanada	USA
<b>1. Öffentliche Finanzierung</b>			
a) Gegenstand	Parlamentsarbeit, Wahlkampf, (Parteiorganisation), Bildung/Forschung	Wahlkampf der nationalen Parteien und Wahlkreiskandidaten	Wahlkampf für das Amt des Präsidenten (Vorwahlen, Parteitage, Hauptwahl)
b) Art	Transferzahlung, Steuerverzicht	Steuerverzicht, Kostenerstattung	Steuerverzicht, Transferzahlung
c) Empfänger	Parteizentralen, Fraktionen, Stiftungen	Wahlkreiskandidaten, Parteizentralen	Parteizentralen, Vorwahlkandidaten, Präsidentschaftskandidaten
<b>2. Rechenschaftspflicht</b>			
a) Berichterstatter	Bundespartei (für alle Gliederungen)	Bundespartei für ihre lfd. Transaktionen und ihre Wahlkämpfe; Kandidaten für ihre Wahlkämpfe	Alle politischen Organisationen mit bestimmtem Mindestumsatz
b) Gegenstand	Einnahmen aller Organisationen	Einnahmen und Ausgaben	Einnahmen und Ausgaben
c) Umfang	Bericht, Prüfung, Veröffentlichung	Bericht, Prüfung, Veröffentlichung	Bericht, Prüfung, Archivierung zugänglich
<b>3. Aufwandsbegrenzung</b>			
Gegenstand	keine Regelung	Wahlkampf der Parteien und Kandidaten	Wahlkampf für das Präsidentenamt

*Wesentliche Rechtsgrundlagen sind:*

– Gesetz über die politischen Parteien vom 24. Juli 1967 (BGBl. I S. 773), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dez. 1979 (BGBl. I S. 2358)

– Canada Elections Act, 1974 bzw. 1977 (hrsg. v. Chief Electoral Officer, Ottawa 1978).

– Federal Election Campaign Act, 1971 mit Änderungen von 1974, 1976 und 1979 (hrsg. v. d. Federal Election Commission als „Federal Election Campaign Laws“, Washington 1980).

– Die Empfänger öffentlicher Leistungen müssen ihre Einnahmen über eine staatliche Dienststelle der Öffentlichkeit bekanntgeben.

Gerade in dem zuletzt angesprochenen Bereich unterscheiden sich allerdings die einzelnen Regelungen besonders stark.

### 1. Deutschland: Wahlkampfkosten- erstattung als Organisationssubvention

In der Bundesrepublik wurde öffentliche Parteifinanzierung erstmalig 1959 als Lösungsstrategie für offensichtliche (qualitative und quantitative) Defizite der bis dahin ausschließ-

lich verbreiteten Parteifinanzierung aus privaten Mitteln praktiziert<sup>9)</sup>. Das heute angewandte Verfahren entstammt dem Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) von 1967. Dieses Gesetz ist von seiner Entstehungsgeschichte und seinem Inhalt her vor allem als *Parteifinanzierungsgesetz* anzusehen: Es wurde von den Bundestagsparteien einvernehmlich verabschiedet, nachdem die bis dahin praktizierte Form öffentlicher Parteifinan-

<sup>9)</sup> Für die deutsche Entwicklung vgl. P. Haungs, *Parteifinanzierung*, Mannheim 1963, S. 18 ff., und U. Müller-Wigley, *Die Entwicklung der staatlichen Parteifinanzierung seit 1949*, in: ZParl, 1970, S. 147 f. Den Präzedenzfall öffentlicher Finanzierung schuf Puerto Rico 1957 (s. Heard, 1960, S. 432 ff.).



**Tabelle 1:** Öffentliche Parteifinanzierung in der Bundesrepublik (im Bundeshaushalt veranschlagt — in Mio DM)

Jahr	Wahlkampfkostenerstattung		Fraktionen	Stiftungen	Insgesamt
	Bundestag	Europaparlament			
Einzelplan	60 02	60 02	02 01	06 02	
Titel	684 01	684 02	684 01	684 05 (685 29)	
1968	33,7	—	4,9	9,0	47,6
1969	42,2	—	5,3	10,0	57,5
1970	10,2	—	11,1	16,0	37,3
1971	14,6	—	17,4	16,0	48,0
1972	81,8	—	19,5	23,5	124,8
1973	11,2	—	22,6	29,5	63,3
1974	26,3	—	26,3	35,0	87,6
1975	50,8	—	29,3	42,5	122,6
1976	59,0	—	30,5	42,2	131,7
1977	15,0	—	35,0	53,7	103,7
1978	22,1	—	38,6	61,6	122,3
1979	51,5	147,2	41,6	68,3	308,6
1980	59,7	—	44,6	74,3	178,6
1981	15,1	—	47,0	79,7	141,8
1970-72	106,6	—	48,0	55,5	210,1
1973-76	147,3	—	108,7	149,2	405,2
1977-80	148,3	147,2	159,8	257,9	713,2

Quelle: Bundeshaushaltspläne für die Haushaltsjahre 1967 bis 1981 (Einzelpläne und Titel s. Kopfzeile).

zierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln für verfassungswidrig erklärt worden war.

Durch insgesamt sieben Urteile in den Jahren 1958 bis 1979<sup>10)</sup> hat das Bundesverfassungsgericht immer wieder über Entscheidungen zu tagespolitischen Einzelfragen den Weg für die Regelung der verfassungspolitisch bedeutsamen Parteifinanzierung gewiesen und einen Rahmen geschaffen, der in wesentlichen Punkten richtig konzipiert und für die Problemlösung hilfreich ist. Die Urteile zur Regierungspropaganda, zu den Abgeordnetendiäten, zur Budgetfinanzierung und zur steuerlichen Begünstigung von Spenden erkennen die grundlegende Bedeutung politischer Parteien für das Funktionieren eines demokratischen Regierungssystems an. Sie heben Maßnahmen auf, die sich einseitig zugunsten bestimmter Parteien auswirkten und fügten so das Gebot gleicher Startchancen in die politischen Rahmenbedingungen der Wahlkämpfe ein.

<sup>10)</sup> Im einzelnen handelt es sich um: BVerfGE, Bd. 8, S. 51 ff.; Bd. 20, S. 56 ff.; Bd. 24, S. 300 ff.; Bd. 40, S. 296 ff.; Bd. 41, S. 399 ff.; Bd. 44, S. 125 ff.; Bd. 52, S. 63 ff.

Diese Würdigung der Verfassungsgerichtsurteile darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß ein wesentliches Problem der gegenwärtigen Parteifinanzierung die gleiche Ursache hat, nämlich der undurchschaubare Zusammenhang zwischen Parteitätigkeit und Finanzmitteln. Mit der lebensfremden Trennung zwischen dem (im öffentlichen Interesse liegenden und deshalb aus öffentlichen Mitteln finanzierbaren) Wahlkampf einerseits und der sonstigen Parteitätigkeit andererseits hat das Bundesverfassungsgericht<sup>11)</sup> nicht nur die Grundlage für das gegenwärtige System der öffentlichen Finanzierung, sondern auch den Anstoß für manche Tarnung in der Finanzierung parteibezogener Tätigkeiten geschaffen. Heute stehen mindestens fünf wesentliche Quellen einer öffentlichen Parteifinanzierung unabhängig nebeneinander, die selbst für den interessierten Beobachter an keiner Stelle überschaubar gemacht werden.

Als pauschalisierte Wahlkampfkostenerstattung erhalten die Parteien regelmäßige Zuwendungen aus öffentlichen Haushalten für die

<sup>11)</sup> BVerfGE, Bd. 20, S. 97, 102, 114.



Bundestagswahlen, die Europawahlen und die Landtagswahlen<sup>12)</sup>. Diese Mittel werden nach Herkunft, Betrag und Organisationseinheit in den jährlichen Rechenschaftsberichten der Parteien ausgewiesen. Daneben stehen jedoch umfangreiche (Global-)Zuschüsse aus öffentlichen Mitteln für die Arbeit der Parlamentsfraktionen und der politischen Stiftungen, deren Gesamtbetrag nur durch eine umfangreiche Auswertung aller öffentlichen Haushalte zu ermitteln wäre. Die öffentlichen Subventionen des Bundes für verschiedene Bereiche der Parteitätigkeit enthält Tab. 1. Darin sind die Zuwendungen der Länder und Gemeinden an Fraktionen und Stiftungen ebensowenig enthalten wie die Wahlkampfkosten der Landesebene und jene Abgaben, die Bundes- und Landtagsabgeordnete sowie kommunale Mandatsträger aus ihren Diäten an Fraktionen bzw. Parteien leisten<sup>13)</sup>.

Neben der durch jährliche Abschlagszahlungen als regelmäßige Subvention der Parteiorganisation ausgestalteten pauschalierten Erstattung von Wahlkampfkosten schafft das Parteiengesetz auch eine bestimmte Form für die vom Grundgesetz (Art. 21 Abs. 1) geforderte Rechenschaftslegung. Seit 1969 läßt sich einer jedermann zugänglichen Einnahmenrechnung immerhin regelmäßig entnehmen, wieviel die westdeutschen Parteien einnehmen und woher das Geld stammt<sup>14)</sup>. In der Öffentlichkeit weiß aber niemand genau, wofür es verwendet wird, welche Schulden die Parteien haben und über welche Vermögenswerte sie verfügen. Damit ist die Transparenz der Parteifinanzien für Außenstehende, Wähler wie Steuerzahler, ausgesprochen dürftig.

Die Absicht des Grundgesetzes, hier Abhilfe zu schaffen, wird von den Parteien nur sehr buchstabengetreu („Sie müssen über die Her-

kunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.“) erfüllt. Für parteinahe Institutionen wie Parlamentsfraktionen und politische Stiftungen<sup>15)</sup>, die beide inzwischen für ihre im Dienste der deutschen Demokratie geleistete Arbeit (zu Recht) beachtliche öffentliche Zuschüsse erhalten, gilt selbst diese eingeschränkte und in einer Zeit ausschließlich privater Finanzierung politischer Arbeit postulierte Rechenschaftspflicht nicht. Solange die deutschen Parteien nicht über ihre Ausgaben und für alle Glieder des jeweiligen „Konzerns“ berichten, bleibt in diesem Lande die Transparenz der Parteifinanzien wesentlich hinter dem in den USA erreichten Maß zurück.

## 2. USA: Offenlegung ohne Öffentlichkeit

Als Folge des Watergate-Skandals konnten in den USA weitreichende Regelungen zur Wahlkampffinanzierung<sup>16)</sup> durchgesetzt werden, deren Hauptziele Transparenz des „politischen Geldes“ und Begrenzung der Wahlkampfkosten waren. Eigens für die Realisierung dieser Ziele wurden eine neue Behörde eingerichtet und ein System öffentlicher Finanzierung politischer Aktivitäten eingeführt. Derzeit sind als wesentliche gesetzliche Regelungen für die Bundesebene<sup>17)</sup> in Kraft:

Alle Kandidaten für öffentliche Wahlämter der Bundesebene (Präsident, Vizepräsident, Senator, Kongreßabgeordneter) in Vorwahlen und Hauptwahlen sowie alle Organisationen, die Geld für politische Zwecke ausgeben (Political Action Committees — PACs) müssen sich bei einer Bundesbehörde, der Federal Election Commission (FEC), registrieren lassen, ihre finanziellen Transaktionen im wesentlichen über Bankkonten abwickeln und mindestens vierteljährlich über ihre Einnahmen und Ausgaben berichten.

<sup>12)</sup> Rechtsgrundlage der Wahlkampfkostenerstattung für das Europäische Parlament ist § 28 Europawahlgesetz (BGBl. I S. 709). Die landesspezifischen Regelungen sind nachgewiesen bei H. Siebert, Parteien- und Abgeordnetenfinanzierung im demokratischen Parteienstaat (Magisterarbeit Bonn, Betreuer: Prof. Dr. Heino Kaack), S. 85.

<sup>13)</sup> Allein für das Jahr 1980 weisen die Rechenschaftsberichte Beiträge der Fraktionsmitglieder mit insg. 38 Mio. DM aus.

<sup>14)</sup> Bundesanzeiger, Nr. 196 v. 21. 10. 1969 bis Nr. 227 v. 4. 12. 1981. (Den Einzelnachweis erschließt die jeweils letzte Veröffentlichung.) Für Auswertungen s. u. a. U. Schleth, Analyse der Rechenschaftsberichte der Parteien für 1968 bzw. 1969, in: ZParl, 1970, S. 128ff. bzw. 1971, S. 139ff., und H. Siebert, Neuere Entwicklungstendenzen der Parteifinanzierung, in: Handbuch des deutschen Parteiensystems, hrsg. v. Kaack/Roth, Bd. 1, Opladen 1980, S. 175ff.

<sup>15)</sup> Eine erste Orientierung über diesen Bereich vermittelt H. von Vieregge, Parteistiftungen, Baden-Baden 1977.

<sup>16)</sup> Für eine Übersicht zur historischen Entwicklung s. Congress and the Nation, vol. I, Washington 1965, S. 1534ff.; dsgl., vol. IV, Washington 1977, S. 985ff.

<sup>17)</sup> Vgl. H. E. Alexander, Financing Politics, Washington 1976, S. 296ff.; Congress and the Nation, vol. IV, 1977, S. 1003ff.; H. Wasser, Wahlkampffinanzierung in den USA, in: Der Bürger im Staat, 1980, S. 181ff. Einen Überblick zu den einzelstaatlichen Regelungen gibt R. H. Blank, Political Parties, Englewood Cliffs 1980, S. 440f.; für das Beispiel des Bundesstaates New Jersey s. N. Upmeyer, Campaign Financing — The New Jersey Experience, in: Journal of Election Administration, 4/1978, S. 6ff.



Für alle von registrierten Kandidaten und Organisationen eingeworbenen Spenden über 10 \$ ist die Gesamtsumme anzuzeigen; bei Spenden über 100 \$ sind zusätzlich Name, Beruf und Anschrift des Spenders offenzulegen. Kein Präsidentschaftskandidat darf (wenn er öffentliche Mittel in Anspruch nimmt) Spenden von über 1 000 \$ von Einzelpersonen bzw. 5 000 \$ von PACs annehmen<sup>18)</sup>. Außerdem gibt es bei den Vorwahlen für die Präsidentschaft besondere Grenzen der zulässigen Wahlkampfausgaben in jedem einzelnen Staat, aber auch für den Kandidaten insgesamt. In der Hauptwahl dürfen Präsidentschaftskandidaten wahlweise entweder ausschließlich öffentliche Mittel mit einem festgelegten Höchstbetrag oder private Mittel in unbegrenzter Höhe ausgeben.

Für Spenden von Einzelpersonen an Kandidaten oder Parteien gibt es eine alternative Steuerbegünstigung: jeder einzelne Spender (für

Ehepaare verdoppeln sich die Beträge) kann jährlich

— entweder für Spenden bis zu 50 \$ eine Steuergutschrift (tax credit) von 50%

— oder für Spenden bis zu 100 \$ eine das steuerpflichtige Einkommen mindernde Sonderausgabe (tax deduction)

bei der Einkommenssteuer des Bundes geltend machen<sup>19)</sup>.

Darüber hinaus können die Steuerpflichtigen jährlich durch entsprechenden Vermerk auf der Vorderseite ihrer Steuererklärung (tax check-off) jährlich 1 \$ dem Presidential Election Campaign Fund zuführen. Aus dem Fond werden für den Präsidentschaftswahlkampf in drei Stufen (Vorwahlen, Parteitage, Hauptwahl) Mittel bereitgestellt (Tab. 2). Der Umfang der Zahlungen ist dynamisiert; die Zuschüsse für die Vorwahlen sind an den Nachweis kleiner Spenden von Privatpersonen in gleicher Höhe gebunden (matching fund).

**Tabelle 2:** Öffentliche Wahlkampffinanzierung in den USA (nur Bundesebene — in Mio. US-\$)

Jahr	Einnahmen aus dem tax-check-off	Aufwendungen für Präsidentschaftswahlen		
		Vorwahlen	Parteitage	Hauptwahl
1973/74	30,0	—	—	—
1975	31,7	—	—	—
1976	33,7	24,3	3,9	43,6
1977	36,6	—	—	—
1978	39,2	—	—	—
1979	35,9	—	—	—
1980	38,8	31,3	8,8	63,1
1981	40,5*)	—	—	—
Insgesamt	286,4	55,6	12,7	106,7

Der Kassenbestand des Presidential Campaign Fund betrug am 31. 7. 1981 112,8 Mio. \$.

\*) Diese Angabe wurde aus dem Zahlungseingang bis 31. 7. 1981 hochgerechnet/geschätzt.

Quelle: Zusammengestellt aus Unterlagen der Federal Election Commission. Den Zugang zum Material erschlossen Gary Greenhalgh und Kent C. Cooper.

Die Durchführung des Gesetzes einschließlich der Prüfung und der Archivierung aller Berichte, der Erlass von Ausführungsbestimmun-

gen<sup>20)</sup> (mit Zustimmung des Kongresses) so wie die Verwaltung des Presidential Election Campaign Fund obliegt der unabhängigen Bundeswahlbehörde (FEC). Diese wird von

<sup>18)</sup> Zur Rolle der PACs vgl.: An Analysis of the Impact of the Federal Election Campaign Act, 1972—1978, hrsg. v. d. John F. Kennedy School of Government (Harvard University), Cambridge 1979, S. 7, 19; M. J. Malbin, Labor, Business and Money, in: National Journal, 1977, S. 412ff.; New York Times v. 19. 4. 1978, 31. 5. 1979, 19. 8. 1979, 26. 9. 1980; U. S. News & World Report v. 30. 4. 1979, S. 53ff.

<sup>19)</sup> E. Yadlosky, Analysis of Federal and State Campaign Finance Law—Summaries, Washington 1977, S. 250.

<sup>20)</sup> Code of Federal Regulations, hrsg. v. Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, General Services Administration, Washington 1981.



sechs gleichberechtigten Commissioners, die aus ihrer Mitte jährlich einen Vorsitzenden und einen Stellvertreter wählen, geleitet.

Als wesentliches Ergebnis der neuen Vorschriften ergibt sich, daß die traditionellen Geldgeber der amerikanischen Politik für die Finanzierung der Präsidentschaftswahlen heute keine Rolle mehr spielen<sup>21)</sup>. Während früher das „große Geld“ vor allem aus der Wirtschaft in fast unbegrenztem Umfang in die Präsidentschaftskampagnen floß und die organisierte Arbeiterschaft diesen Einfluß nur durch entsprechenden Einsatz von Gewerkschaftsgeldern kompensieren konnte, bestritten alle Arten von PACs einschließlich der Finanzorganisationen von „Kapital“ und „Arbeit“ (corporate und labor PACs) 1976 und 1980 nur etwa 1 Prozent der Kosten bei Vorwahlen. Fast zwei Drittel aller Mittel für Vorwahlkampagnen stammten aus Spenden natürlicher Personen, die aufgrund der gesetzlichen Vorschrift nicht größer als 1 000 \$ pro Wahl und Kandidat sein dürfen. Etwa ein Drittel der eingesetzten Mittel wurden durch tax check-off bereitgestellt.

In der Hauptwahl standen den Präsidentschaftskandidaten der Jahre 1976 und 1980 dann überhaupt keine privaten Mittel mehr zur Verfügung, weil die Kandidaten Ford, Carter, Reagan und Anderson ihren Wahlkampf ausschließlich aus öffentlichen Mitteln bestritten. Freilich wäre es völlig falsch anzunehmen, die Wahlkampfgesetzgebung habe den Einfluß des Geldes auf die amerikanische Politik beseitigt. Er hat sich auf die Kongreßwahlen verlagert: Die Kongreßwahlen der Jahre 1978 und 1980 gelten als die mit Abstand teuersten der amerikanischen Geschichte<sup>22)</sup>. Immerhin haben die Gesetze und die Tätigkeit der Federal Election Commission diese Entwicklung leichter erkennbar und damit im Ansatz auch kontrollierbar gemacht.

Vor übertriebenen Erwartungen muß jedoch gewarnt werden: Die Tätigkeit einer Überwachungsbehörde wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie Hilfsmittel öffentlicher Kontrolle ist. Diese Voraussetzung kann in den USA jedoch schwerer erfüllt werden als in anderen Ländern: Die amerikanischen Parteien sind stärker fragmentiert und die amerikanische Politik ist stärker personalisiert als europäische. Betrachter erwarten würden. Das Interesse der Medien an personenbezogenen Nachrichten

<sup>21)</sup> Presseinformationen der Federal Election Commission.

<sup>22)</sup> R. E. Cohen, Congressional Democrats Beware, in: National Journal, 1980, S. 1304ff.; Congressional Quarterly Weekly Report, 1979, S. 2151ff.

ten<sup>23)</sup> und die Orientierung des Federal Election Campaign Act an einzelnen Kandidaten schlagen auf die öffentlichkeitswirksame Arbeit der FEC durch: Während jede Einzelspende leicht und rasch zu ermitteln ist, kann die FEC strukturell beachtliche Fragen (etwa nach dem Aufwand für Sendezeiten) weder selbst beantworten noch den Zugriff auf die vorhandenen Urdaten beschleunigen. Derart grundsätzliche Informationen sind durch Konsens aller Verwalter des öffentlichen Interesses (Medien, FEC) ausgeblendet; die Öffentlichkeit selbst interessiert sich ebenfalls nicht dafür.

Da die Rechenschaftspflicht ebensowenig wie die Verwaltung der Wahlkampfsubventionen oder der Steuerbegünstigung von Spenden den nationalen Parteien (Democratic National Committee bzw. Republican National Committee) obliegt, geht vom geltenden Gesetz kein Impuls für eine Stärkung der traditionell schwach ausgeprägten Bundesparteien aus<sup>24)</sup>. Diesen zentralisierenden Effekt hatte allerdings eine neue Technik der Mittelbeschaffung: Durch „direct mail“<sup>25)</sup> erhielten republikanische Kandidaten bei den jüngsten Kongreßwahlen beachtliche Unterstützungszahlungen aus Mitteln der Parteizentrale. Die Demokratische Partei beabsichtigt jetzt ihre finanzielle Grundlage ebenfalls auf dieses Verfahren umzustellen. In Kanada wurde eine solche Umstellung der Finanzstruktur bei allen nationalen Parteien durch die Gesetzgebung in Gang gebracht.

### 3. Kanada: Komplexe Lösungsstrategie mit Lücken

Die kanadische Regelung stammt aus dem Jahre 1974. Direkte Zuschüsse aus Bundesmitteln haben die Parteien bisher nur für die beiden Unterhauswahlen der Jahre 1979 und 1980

<sup>23)</sup> An dieser Art des Nachrichtenbedarfs orientiert sich etwa der von Common Cause hrsg. Band: Money, Power & Politics, Washington 1981.

<sup>24)</sup> Auf diesen Zusammenhang wiesen mich Kenneth Janda (Northwestern University) und Austin Ranney (AEI) hin.

<sup>25)</sup> Bei „direct mail“ handelt es sich um eine über umfangreiche EDV-Adreßbestände abgewickelte teilstandardisierte politische Werbung für Inhalte, Personen und Geldspenden. Die beachtliche Bedeutung von „direct mail“ haben mir vor allem Don Pringle (PC Canada Fund), Eugene Eidenberg (DNC) und James Frierson (früher RNC) dargestellt; vgl. auch B. A. Haggerty, Public Relations in Direct Mail Political Fundraising, in: Public Relations Review, Fall 1979, S. 10ff.; U. S. News & World Report, 26. 2. 1979, S. 53ff.



erhalten (Tab. 3). In seiner derzeit gültigen Fassung bestimmt der Canada Elections Act<sup>26)</sup>

über Parteifinanzierung und Wahlkampfkosten:

Tabelle 3: Öffentliche Parteifinanzierung in Kanada (nur Bundesebene — in Mio. can-\$)

Jahr	Wahlkampfkostenerstattung an		Wert der Steuergutschrift	Insgesamt
	Kandidaten	Parteien		
1974	—	—	1,3	1,3
1975	—	—	2,4	2,4
1976	—	—	3,3	3,3
1977	—	—	3,6	3,6
1978	—	—	4,6	4,6
1979	8,5	2,0	7,0	17,5
1980	8,5	2,6	(7,0)*	(18,1)
Insgesamt	17,0	4,6	(29,2)	(50,8)

\*) Da Angaben nicht zur Verfügung standen, wurde der Vorjahresbetrag erneut eingesetzt.

Quelle: Über die Wahlkampfkostenerstattungen berichtet „Report of the Chief Electoral Officer Respecting Election Expenses“, 1979, S. 5, 93 bzw. 1980, S. 3, 299. Die Informationen zur Steuergutschrift verdanke ich F. Leslie Seidle und Khayyam Z. Paltiel.

Für die Durchführung aller im Wahlgesetz vorgesehenen Maßnahmen ist eine unabhängige Bundeswahlbehörde (Office of the Chief Electoral Officer) zuständig, bei der eine eigene Abteilung für Election Expenses besteht. Hier müssen sich politische Parteien registrieren lassen.

Wahlkreiskandidaten können als offizielle Kandidaten einer registrierten Partei auftreten; nationale Parteien und alle Kandidaten benennen für sämtliche Finanztransaktionen gegenüber der Bundeswahlbehörde eine verantwortliche Person (agent).

Alle Kandidaten und ihre Beauftragten geben nach der Wahl eine formelle Erklärung über ihre wahlkampfspezifischen Einnahmen und Ausgaben ab. Registrierte Parteien müssen der Bundeswahlbehörde nach jeder Wahl und darüber hinaus jährlich Berichte über alle Einnahmen und Ausgaben vorlegen. Die wahl-spezifischen Berichte von Parteien und Kandidaten sowie die jährlichen Finanzberichte der Bundesparteien enthalten auch Zahl, Betrag und Herkunft aller Spenden von über 100 \$ nach Herkunftsgruppen. Alle Berichte tragen den Bestätigungsvermerk eines vereidigten Wirtschaftsprüfers, unterliegen der Nachprü-

fung durch die Bundeswahlbehörde und werden von dieser auf Staatskosten bekannt gemacht.

Das Wahlgesetz sieht vier Beschränkungen der Wahlkampfausgaben<sup>27)</sup> vor:

— Der Wahlkampf ist auf maximal drei Monate, der Medienwahlkampf auf höchstens vier Wochen begrenzt.

— Während dieser vier Wochen darf Sendezeit den Parteien nur in einem gesetzlich festgelegten Umfang verkauft werden.

— Die Parteien dürfen in ihrem bundesweiten Wahlkampf nicht mehr als 4,5 Mio. \$ (3 cents für jeden Wahlberechtigten der Wahlkreise, in denen sie kandidieren) ausgeben.

— Die Kandidaten können je nach Größe des Wahlkreises zwischen 21 473 und 38 250 (durchschnittlich etwa 28 000 \$) ausgeben (Seit 1977 gelten gewisse Erleichterungen für ausgedehnte Wahlkreise und Reisekosten.)

Ausgaben der Bundesparteien und der Wahlkreisorganisationen außerhalb des eigentlichen Wahlkampfes sind nicht begrenzt. Dies gilt ebenso für alle Einnahmen während des Wahlkampfes und innerhalb der Wahlperiode.

Aus Bundesmitteln werden die Parteien durch eine 50prozentige Erstattung der Gebühren

<sup>26)</sup> Einen inhaltlichen Überblick für die Bundesebene gibt K. Z. Paltiel, Campaign Financing in Canada and its Reform, in: Canada at the Polls, hrsg. v. R. Penniman, Washington 1975, S. 201 ff. Für die Provinzen s. ders., Election Expenses, in: The Provincial Political Systems, hrsg. v. Bellamy/Pammett/Rowat, Toronto 1976, S. 161 ff.

<sup>27)</sup> Vgl. K. Z. Paltiel, Canadian Election Expense Legislation — Recent Developments, in: Party Politics in Canada, hrsg. v. H. G. Thorburn, 4. A., Scarborough 1979, S. 102 ff.



für Werbesendungen in Rundfunk und Fernsehen sowie Finanzhilfen für ernsthafte Kandidaten unterstützt. Jedem Kandidaten, der mehr als 15 Prozent der abgegebenen Stimmen in seinem Wahlkreis gewinnt, erstattet die Bundeswahlbehörde seine Wahlkampfkosten bis zu einer Höchstgrenze, die sich aus drei Bestandteilen errechnet:

- Portokosten für eine Postsendung an jeden Wahlberechtigten.
- Insgesamt 2 000 \$ für die ersten 25 000 Wahlberechtigten.
- Jeweils 6 Cents für jeden weiteren Wahlberechtigten im Wahlkreis.

Für große und entlegene Wahlbezirke werden zusätzlich 2 500 bis 3 000 \$ Reisekosten erstattet. Darüber hinaus erhalten Kandidaten, die ihren Bericht einreichen, 250 \$ für die Kosten des Wirtschaftsprüfers.

Zusätzlich können bei jeder Bundessteuer Spenden an politische Parteien (jederzeit) und an Kandidaten (während des Wahlkampfes) im Rahmen eines Höchstbetrages als Steuergutschrift (tax credit) anerkannt werden. Die Begünstigung sinkt von 75 Prozent einer Kleinspende (unter 100 \$) stufenweise bis auf etwa 43 Prozent (Höchstbetrag: 500 \$) bei einer Spende von 1 150 \$ und mehr. Eine Dynamisierung der öffentlichen Leistungen an die Parteien erfolgt durch die Art der Leistung: Bei den Sendebühren werden den Bundesparteien 50 Prozent der Kosten für eine bestimmte Qualität und Menge erstattet, bei den Zahlungen an die Kandidaten besteht eine Verbindung mit dem Briefporto.

Zunächst sind zwei Schwächen dieser Regelungen festzuhalten:

- Bei den Ausgabengrenzen fehlt eine zweckmäßige Anpassung an die allmähliche Geldentwertung<sup>28)</sup>.
- Die (durch personalisierte Verantwortung geprägte) Rechenschaftspflicht umfaßt weder die Provinzparteien noch die finanziellen Aktivitäten der Wahlkreisebene außerhalb der offiziellen Wahlkampfzeit<sup>29)</sup>.

Der besondere Vorteil der kanadischen Vorschriften liegt vor allem in der komplexen Regelung komplexer Sachverhalte. Diesem Anspruch werden (trotz der erkennbaren Lücken des kanadischen Systems) weder die deut-

schen, noch die amerikanischen Bestimmungen auch nur annähernd gerecht.

#### 4. Öffentliche Finanzierung und Rechenschaftspflicht im Überblick

Faßt man die bisherige Darstellung zusammen, dann ergibt sich folgendes Bild: Die deutschen Parteien müssen alle Einnahmen aller Parteigliederungen jährlich offenlegen. In Kanada gilt das nur für die Bundesparteien und die Wahlkämpfe bei Bundeswahlen. In den USA besteht eine vierteljährliche Rechenschaftspflicht aller finanzwirksamen politischen Operationen durch Parteien, Kandidaten und Spendensammelstellen (PACs) mit Jahresumsätzen über 1 000 \$ sowie Einzelspender (bei Spenden von über 100 \$). Vergleichend läßt sich die amerikanische Regelung als besonders weitreichend, die deutsche als relativ schwach kennzeichnen, während die kanadische einen für moderne Ansprüche akzeptablen Mittelwert darstellt. Bei den Steuerbegünstigungen sind die kanadischen Vorschriften besonders großzügig (sowohl im Maß der Begünstigung als auch im Höchstbetrag). Die amerikanische Regelung erscheint im Vergleich damit nahezu kleinlich. Hier stellt die deutsche Situation noch immer eine mittlere Linie dar.

Die Beschränkung der öffentlichen Zuwendungen auf Wahlkampfkosten trägt einerseits den Besonderheiten des politischen Systems Rechnung, führt andererseits aber zu spezifischen Unzuträglichkeiten. Während in Deutschland de facto auch die laufende Parteiarbeit öffentlich subventioniert wird, bleibt durch die Beschränkung der öffentlichen Finanzierung auf Präsidentschaftswahlen in den Vereinigten Staaten erheblicher Raum für die private Finanzierung der Wahlkämpfe zum Senat und zum Repräsentantenhaus. In Kanada bewirkt die Verteilungsrelation zwischen Bundesebene und Wahlkreisen strukturelle Überschüsse in den Wahlkreisen, die nicht (oder zumindest nicht ohne weiteres) für den Unterhalt einer dauernden Parteiorganisation (etwa auf der Provinzebene) zur Verfügung stehen<sup>30)</sup>.

Ein kostenrelevanter Unterschied ergibt sich für die drei hier erörterten Länder dadurch, daß die deutschen Parteien für ihre Wahlwer-

<sup>28)</sup> Auf diesen Sachverhalt wiesen alle kanadischen Gesprächspartner übereinstimmend hin.

<sup>29)</sup> Nur in dieser Hinsicht ist die deutsche Regelung umfassender angelegt.

<sup>30)</sup> Diesen und anderen Einzelfragen des kanadischen Systems will der Verfasser in einem Beitrag „Parteifinanzierung in Kanada — Modell für Deutschland?“ für die ZParl, 1982, nachgehen.



**Tabelle 4:** Formen öffentlicher Parteifinanzierung  
(öffentliche Aufwendungen des Jahres 1980 in Mio. DM — nur Bundesebene)

	Deutschland	Kanada	USA
<b>1. Steuerverzicht</b>			
a) Spenden und Beiträge sind steuerlich absetzbar (tax deduction)	ca. 10	—	ca. 56
b) Parteispenden führen zu einer Steuergutschrift (tax credit)	—	ca. 14	ca. 68
c) Parteien erhalten Teil der Steuerzahlung (tax check-off)	—	—	(87,3)
<b>2. Sachleistungen</b>			
a) Unentgeltliche Sonderleistungen/ = neue Ziele öffentlicher Einrichtungen	34,7	—	—
b) Erstattung nachgewiesener Aufwendungen	—	5,2	—
c) Zuschüsse für parteinahe Institutionen	min. 118,9	—	—
<b>3. Direkte Zahlungen</b>			
a) Aufstockung von Eigenmitteln (matching funds)	—	—	70,5
b) Pauschalierung der Wahlkampfkosten	59,7	17,0	142,0
c) Laufende Organisationszuschüsse	—	—	19,9
Subventionen insgesamt	min. 223	ca. 36	ca. 356
Zahl der Wahlberechtigten (Mio.)	43,2	15,2	160,2
Öffentliche Zuwendungen (in DM pro Wahlberechtigter)	5,16	2,37	2,22

Umrechnungskurs: 1 DM = 0,5 can-\$ = 0,444 US-\$.

Quelle: Die Angaben zu 1c, 2b und c sowie 3a bis c sind in den Tab. 1 bis 3 nachgewiesen. Die übrigen Werte wurden nach den mir vorliegenden Informationen geschätzt. Die Rohdaten zu 2a verdanke ich Thomas Gers.

bung Sendezeiten bei den öffentlich-rechtlichen Rundfunk- und Fernsehanstalten unentgeltlich in Anspruch nehmen können. In den USA und Kanada (mit ihren Systemen privatwirtschaftlich betriebener Rundfunk- und Fernsehstationen/programme) müssen die Parteien und ihre Kandidaten alle Werbesendungen nach den geltenden kommerziellen Tarifen kaufen<sup>31)</sup>.

Trotz der begrenzten Vergleichbarkeit der Wahlprozesse und der politischen Systeme ist nach den vorliegenden Informationen eine vergleichende Zusammenfassung und finanzwirtschaftliche Bewertung der wesentlichen Formen öffentlicher Finanzierung durchführbar. Diese soll auf ein Kalenderjahr bezogen

<sup>31)</sup> Die Kosten der Sendezeit sind nach 1972 in jeder Wahlperiode um über 60 % gestiegen. Vgl.: An Analysis of the Impact ... (Anm. 18), S. 15, und: New York Times v. 4. 2. 1980.

werden. Als Vergleichsjahr bietet sich 1980 schon deswegen an, weil in allen drei Untersuchungsländern auf der Bundesebene allgemeine Wahlen stattfanden; der Vergleich (Tab. 4) bezieht sich also überall auf Höchstwerte für kostenintensive politische Aktivitäten und öffentliche Zuschüsse.

Dieser Vergleich führt für die Bundesrepublik zu einem deutlichen Vorsprung vor den beiden anderen Ländern, die etwa auf dem gleichen Niveau liegen. Aus Tab. 1 wird erkennbar, daß das gewählte Beispieljahr 1980 für die Bundesrepublik keine ungewöhnlich hohen, sondern im Vergleich zu 1979 einen deutlich niedrigeren Gesamtwert der öffentlichen Leistungen erbringt. Diese erste Antwort auf die Frage nach der finanziellen Situation der deutschen Parteien im internationalen Vergleich verweist nachdrücklich auf die Notwendigkeit, die Gesamtkosten der Demokratie in den drei Ländern zu ermitteln.



### III. Kosten der Demokratie

Der Parteienwettbewerb gehört unzweifelhaft zu den wesentlichen Elementen des politischen Systems der westlichen Demokratie, zum Kernbereich der freiheitlich-demokratischen Grundordnung<sup>32)</sup>. Nicht das formelle Bestehen verschiedener Parteien (wie in der DDR), sondern der Wettbewerb dieser Parteien um Wählerstimmen als einziger legitimer Weg zu politischer Macht ist Merkmal der liberalen Demokratie. Nun findet der Parteienwettbewerb in den einzelnen Beispielfällen des Typus westliche Demokratie unter wechselnden Rahmenbedingungen statt. Dementsprechend verursacht er auch unterschiedliche finanzielle Aufwendungen, die jedoch alle als (notwendige?) „Kosten der Demokratie“<sup>33)</sup> anzusehen sind.

#### 1. Bestimmungsfaktoren für das Kostenniveau

Das Aktivitätsniveau und die Tätigkeitsbereiche der einzelnen Parteien in demokratischen Ländern sind je nach Parteityp, politischem System und Sozialstruktur des betreffenden Landes höchst unterschiedlich. Da Parteien regelmäßig an den in westlichen Demokratien unverzichtbaren Wahlen teilnehmen, liegt der kleinste (wenn auch keineswegs ausreichende) gemeinsame Nenner von Vergleichen meist in der Einschätzung von Parteien als Wahlkampforganisationen.

Der für die Durchführung demokratischer Wahlen erforderliche Aufwand wird überall von Parteien und staatlichen Verwaltungen gemeinsam bestritten. Sein Umfang ist zunächst abhängig von der Größe des Landes, der Zahl der bei allgemeinen Wahlen zu besetzenden Ämter und den Kosten innerparteilicher Nominierungswettbewerbe. Daneben spielen aber auch Dichte und laufende Aktivität der Parteiorganisationen ebenso eine wichtige Rolle wie die Erwartungen der Wähler über Art und Intensität der Kontaktaufnahme (von Handgeldern und Bewirtungen<sup>34)</sup> bis zu

kurzfristiger Information durch die Massenmedien) und der Beitrag des Staates zur Mobilisierung von Wählern.

Bereits die technische Durchführung von Wahlen ist in den hier erörterten Ländern keineswegs einheitlich. Daraus resultiert eine jeweils unterschiedliche Aufgabenverteilung zwischen öffentlicher Verwaltung und politischen Parteien bei der Mobilisierung von Wählern. Sobald die staatliche Verwaltung von Amts wegen die Führung (Kanada) oder Fortschreibung (Deutschland) der Wählerlisten übernimmt und den Wahlberechtigten eine entsprechende Wahlbenachrichtigung zukommen läßt, brauchen sich die Parteien nicht mehr darum zu kümmern, daß ihre Anhängerschaft in den Wählerlisten eingetragen (registriert) ist (wie in den USA).

Die Herstellung amtlicher Stimmzettel mit den Namen von Kandidaten und Parteibezeichnungen erspart den Parteien in allen drei Ländern Druckkosten, Verteilungsaufgaben und öffentlichkeitswirksame Kampagnen für die Identifikation zwischen Kandidat(en) und Partei.

Der Finanzbedarf der amerikanischen Parteien wird nicht nur durch die Vielzahl der bei allgemeinen Wahlen zu besetzenden Ämter und die Kosten des innerparteilichen Wettbewerbs beim Nominierungsverfahren (Vorwahlen), sondern auch durch die Bezahlung der von Parteien und Kandidaten in Anspruch genommenen Sendezeit bei Rundfunk- und Fernsehsendern erheblich gesteigert. Die deutschen Parteien müssen allerdings wegen der zahlreicheren Wahltermine häufiger Wahlkämpfe bestreiten; außerdem unterhalten sie eine tiefgestaffelte ständige Parteiorganisation mit hauptberuflichem Personal. Den kanadischen Parteien fehlen sowohl die hauptberufliche Parteiorganisation (wie in Deutschland) als auch die finanziell aufwendigen Vorwahlen und die Fülle der durch Wahlen zu besetzenden öffentlichen Funktionen (wie in den USA). Solche Unterschiede müßten bei der Einschätzung von Ausgabenniveaus berücksichtigt werden, lassen sich jedoch rechnerisch nicht bereinigen.

#### 2. Kosten der Parteitätigkeit in den Jahren 1977 bis 1980

Beim Versuch, die Kosten der Parteitätigkeit für die Bundesebene des politischen Systems

<sup>32)</sup> Das Bundesverfassungsgericht (BVerfGE, Bd. 2, S. 1ff. bzw. Bd. 5, S. 65ff.) spricht leider nur undeutlich vom „Mehrparteienprinzip“.

<sup>33)</sup> So der Titel des Buches von A. Heard (Anm. 2).

<sup>34)</sup> Diese gaben in Großbritannien und Kanada den Anstoß zu einer entsprechenden Gesetzgebung; vgl. C. O'Leary, *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections 1868—1911*, Oxford 1962, S. 159ff. bzw. Committee on Election Expenses, Report, Ottawa 1966, S. 13ff.



in Deutschland, Kanada und den USA zu ermitteln, ist den bereits erwähnten Unterschieden der politischen Systeme Rechnung zu tragen:

— In allen drei Ländern sind die politischen Aufwendungen für einen vollständigen Wahlzyklus zu kalkulieren. Hier wurden die Jahre 1977 bis 1980 zusammengefaßt. Wegen der (vorzeitigen und zusätzlichen) Unterhauswahl 1980 kann für Kanada nur jeweils die Hälfte der Aufwendungen in den Vergleich einbezogen werden.

— In den USA und Kanada beschränkt sich die Tätigkeit der politischen Parteien im wesentlichen auf Wahlen. Die für beide Länder

vorliegenden Daten der Wahlkämpfe beinhalten also zumindest die wesentlichen Kosten der Demokratie. Die Wahlkampfausgaben in den USA und Kanada sind wegen der Aufwendungen für den Ankauf von Sendezeiten strukturell höher als in Deutschland.

— In der Bundesrepublik Deutschland unterhalten die Parteien kostenintensive Organisationen, deren Tätigkeit sich nur über Schließelziffern den einzelnen Organisationsebenen des politischen Systems zurechnen läßt<sup>35</sup>). Die Sendezeiten in Deutschland unentgeltlich zur Verfügung stehen, liegen die so ermittelten Kosten der Demokratie eher unter den realen Werten.

**Tabelle 5:** Kosten der Demokratie im Vergleich

	Deutschland	Kanada	USA
Zahl der Wahlberechtigten 1980 (Mio.)	43,2	15,2	160,2
Ausgaben für Parteitätigkeit 1977–80 (Mio. DM)	1 480,0	213,0	1 226,3
davon aus öffentlichen Mitteln (Mio. DM)	460,2	43,2	232,2
Anteil der öffentlichen Mittel an den Gesamtausgaben	31 %	20 %	19 %
Gesamtausgaben pro Wahlberechtigter (in DM)	34,47	14,01	7,65
davon aus öffentlichen Mitteln (in DM)	10,65	2,84	1,45
bereinigte Gesamtausgaben pro Kopf und Wahl (in DM)	20,68	7,00	7,65
davon aus öffentlichen Mitteln (in DM)	7,00	1,42	1,45

Umrechnungskurs: 1 DM = 0,5 can-\$ = 0,444 US-\$.

Quelle: Zusammengestellt aus den in Tab. 6 bis 8 nachgewiesenen Werten.

Um so verblüffender sind die Vergleichswerte (Tab. 5): Sowohl beim Anteil der öffentlichen Mittel am Ausgabevolumen als auch bei den Ausgaben pro Kopf der Wahlberechtigten belegt die Bundesrepublik deutlich den Spitzenplatz. Selbst wenn man berücksichtigt, daß die deutschen Parteien der Bevölkerung mehr politische Serviceleistungen bieten als die amerikanischen und kanadischen, bleibt festzuhalten, daß dies mit einem unverhältnismäßig hohen Kostenaufwand und mit deutlich höheren öffentlichen Subventionen geschieht. Den Verdacht, in Zeiten reichlichen Mittelzuflusses eine übersteigerte Bereitschaft zum Geldausgeben entwickelt zu haben, müssen die deutschen Parteien in der laufenden Diskussion durch Offenlegung geeigneten Zahlenmaterials entkräften.

Gerade angesichts einer so deutlichen Schlußfolgerung scheint es allerdings geboten, die hier verarbeiteten Daten aus den drei Ländern ausführlich zu dokumentieren (Tab. 6–8). Während in den Vergleich nur die zusammengefaßten Werte für 1977 bis 1980 einbezogen

wurden, enthalten die Tabellen Angaben für alle Jahre, aus denen öffentlich zugänglich amtliche Informationen vorliegen. Die Daten wurden so ausgewählt und aufbereitet, daß möglichst vergleichbare Werte für die gesamten Kosten der Demokratie und den Anteil der öffentlichen Subventionen daran in den Tabellen enthalten sind.

Der Zeitvergleich erbringt für Kanada (Tab. 6) fast gleichbleibende Werte, d. h. unter Inflationsbedingungen ein Sinken der real für politische Tätigkeit verfügbaren Mittel.

In den USA (Tab. 7) zeigt sich bei den Präsidentschaftswahlen ein deutlicher Inflationseffekt. Interessanter ist jedoch der Übergang zwischen 1975/76 und 1977/78 bei den Kon-

<sup>35</sup>) Die Aufteilung der (durch öffentlich nachgewiesene Einnahmen kalkulierten) Aufwendungen auf die politische Ebene erfolgte nach dem vermuteten Verhältnis der Wahlkampfkosten: Bundestagswahl 40 %, Europawahl 20 %, Landtagswahl 25 % und Kommunalwahl 15 %.



Tabelle 6: Ausgaben von Parteien und Kandidaten in Kanada (nur Bundesebene — in Mio. can-\$)

Jahr	Parteien allgemein	Parteien im Wahlkampf	Kandidaten im Wahlkampf	Insgesamt *)	öffentliche Zuschüsse
1974/76	22,1	—	—	22,1	—
1977	12,1	—	—	12,1	—
1978	14,8	—	—	14,8	—
1979	12,9	10,1	15,9	38,4	10,5
1980	13,8	11,5	15,4	40,7	11,1
1977-80	53,6	21,6	31,3	106,5	21,6

\*) Diese Werte enthalten Doppelzählungen wegen der Transfers zwischen Parteizentralen und Wahlkreis-kandidaten.

Quelle: Zusammengestellt aus den Unterlagen des Chief Electoral Officer; bereitgestellt durch Roger G. Dube.

Tabelle 7: Wahlkampfausgaben in den USA (nur Bundesebene — in Mio. US-\$)

Jahre	Präsident-schaft	Senat	Repräsentanten-haus	Insgesamt	öffentliche Zuschüsse
1975/76	110,5	38,1	60,9	209,5	71,8
1977/78	—	85,2	109,6	194,8	—
1979/80	155,4	77,5	117,3	350,2	103,2
1977-80	155,4	162,7	226,9	545,0	103,2

Quelle: Zusammengestellt aus Unterlagen der Federal Election Commission.

Tabelle 8: Finanzvolumen der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland (alle Organisationsebenen — in Mio. DM)

Jahr	Beiträge	Spenden	Einnahmen insgesamt	Kredit-aufnahme	Netto-einnahmen *)	öffentliche Zuschüsse
1968	29,0	13,1	107,3	1,6	—	49,0
1969	32,4	44,8	159,8	13,4	158,2	47,8
1970	37,2	36,8	147,3	11,2	133,9	36,1
1971	42,8	29,8	138,9	4,2	127,7	39,2
1972	55,4	101,1	289,7	3,1	285,5	99,5
1973	73,4	54,4	190,2	3,0	187,1	27,9
1974	78,8	57,9	244,5	5,1	241,5	68,1
1975	89,5	63,9	175,1	13,6	170,0	93,8
1976	106,5	111,3	375,3	30,5	361,7	82,0
1977	113,6	53,0	266,7	20,5	236,2	34,3
1978	119,5	61,6	334,4	42,2	313,9	63,8
1979	131,9	52,3	493,1	3,8	450,7	249,4
1980	141,6	99,3	493,0	77,8	489,2	112,7
1970-72	135,4	167,7	575,9	18,5	547,1	174,8
1973-76	348,2	287,5	985,1	52,2	960,3	271,8
1977-80	506,6	266,2	1 587,2	144,5	1 490,0	460,2

\*) Die Nettoeinnahmen wurden unter der Annahme ermittelt, daß im Vorjahr aufgenommene Kredite im folgenden Jahr vollständig getilgt werden konnten (z. B. aus den regelmäßigen öffentlichen Zuschüssen).

Quelle: Zusammenfassung aller im Bundesanzeiger (zuletzt: Nr. 227 vom 4. 12. 1981) veröffentlichten jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien (jeder Bericht enthält einen Verweis auf die vorhergehende Veröffentlichung).



greßwahlen<sup>36)</sup>: Die finanzielle Entlastung der privaten Geldgeber bei den Präsidentschaftswahlen hat das Kostenniveau der Kongreßwahlen erheblich gesteigert. In Deutschland ist (von den Parteien vielfach öffentlich beklagt) das Niveau der Spendenbereitschaft im Bundestagswahljahr 1980 verglichen mit 1976 (nominal) um etwa 10 Prozent zurückgegangen (Tab. 8). Es fragt sich aber, ob das Spendenniveau der Jahre 1972 und 1976 tatsächlich als langfristiger Vergleichsmaßstab dienen kann und ob nicht die außerordentlich stark gestiegenen Beitragseinnahmen eine Kompensation für das niedrigere Spendenaufkommen bieten.

Im Bundestagswahljahr 1980 entfielen bei den im Bundestag vertretenen Parteien fast ein Viertel ihrer nachgewiesenen Gesamteinnahmen auf die Erstattung von Wahlkampfkosten. Wer an dieser Stelle allzu rasch das Etikett „etablierte Parteien“ zur Hand hat, sollte zur

Kenntnis nehmen, daß die neue alternative Partei „Die Grünen“ im gleichen Jahr mehr als zwei Drittel ihrer Gesamteinnahmen aus öffentlichen Mitteln schöpfen konnte. Die Orientierung des Bundesverfassungsgerichts am Gedanken der „Chancengleichheit“ zeigt hier positive Wirkungen für die Legitimität des politischen Systems.

Vor dem Hintergrund hoher öffentlicher Zuschüsse für die Parteitätigkeit gewinnt die Forderung nach Transparenz der gesamten Parteifinanzierung für die Verfassungswirklichkeit der Bundesrepublik zusätzliches Gewicht. Die öffentliche Finanzierung als Leistung des Staates für die Arbeit der Parteien ist in allen drei Ländern mit Auflagen zur öffentlichen Rechenschaftslegung verbunden. Dabei fragt sich, ob gerade hierin nicht das (ältere) deutsche Verfahren in entscheidender Weise hinter den (neueren) amerikanischen und kanadischen Möglichkeiten zurückbleibt.

#### IV. Konsequenzen für die Parteifinanzierung in Deutschland

Die gegenwärtige Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland<sup>37)</sup> macht deutlich, daß eine Bereitstellung öffentlicher Mittel allein die Probleme der Parteifinanzierung nicht löst. Nun ist es sicher weder möglich noch wünschenswert, die bisherige Entwicklung radikal zurückzudrehen, also die öffentliche Parteifinanzierung wieder abzuschaffen. Gerade die derzeit öffentlich erörterten Probleme bei der Parteifinanzierung aus privaten Mitteln gebieten es jedoch, das gegenwärtige System der Parteifinanzierung in der Bundesrepublik unter Beachtung der in anderen Ländern gesammelten Erfahrungen weiterzuentwickeln.

Nach dem heutigen Stand müssen zwei introvertierte Lösungsversuche der deutschen Politiker als gescheitert gelten:

— Die Verfassungsklage des Landes Niedersachsen gegen die damalige Höchstgrenze für steuerbegünstigte Parteispenden erwies sich als nur mäßig erfolgreiche Anwendung der bisherigen Strategie: Fragen der Parteifinanzierung werden in der Bundesrepublik traditionell vom Bundesverfassungsgericht entschieden. Ohne seine Vorgaben haben die

deutschen Parteien seit 1960 keine Initiative zu Fragen der Parteifinanzierung ergriffen. Das Urteil von 1979<sup>38)</sup> brachte den Parteien freilich keine Entlastung von ihren Schwierigkeiten; das Verfassungsgericht betonte Gestaltungsmöglichkeit und Gestaltungsgrenzen des Gesetzgebers. Den darin erkennbaren Rahmen haben die Parteien durch eine gesetzliche Neuregelung der Höchstgrenzen für steuerbegünstigte Parteispenden inzwischen ausgeschöpft.

— Die laufenden Ermittlungsverfahren problematisieren zumindest gewisse Wege des Mittelzuflusses bei den Parteien bzw. ihnen verbundenen Organisationen. Der jüngste Versuch durch eine Art „Amnestiegesetz“ betroffene Spitzenpolitiker aus der Gefahrenzone zu bringen, fand in Bonn nicht die Unterstützung der gesamten SPD-Fraktion und damit nicht die in Fragen der Parteifinanzierung (soweit sie nicht ohnehin dem Bundesverfassungsgericht überlassen werden) für erforderlich gehaltene Einmütigkeit.

Nach diesen beiden Versuchen, sich aus den gegenwärtigen Problemen zu befreien, sind die deutschen Parteien wieder auf sich selbst verwiesen. Als einziger Ausweg kam Ende des Jahres 1981 eine unabhängige Untersuchungs-

<sup>36)</sup> Vgl. G. C. Jacobson, *Money in Congressional Elections*, New Haven 1980, S. 227 ff.

<sup>37)</sup> Vgl. u. a. *Der Spiegel*, 2/1982 und 6/1982; *Stern*, 2/1982; *Die Zeit*, 51/1981 und 4/1982; *FAZ* v. 18. 12. 1981 und 5. 1. 1982.

<sup>38)</sup> BVerfGE, Bd. 52, S. 63 ff., insb. S. 81 f.



kommission des Bundespräsidenten in Sicht. Diese Kommission kann (und sollte) sicher nicht die aktuellen Schwierigkeiten bereinigen; sie kann aber für die strukturellen Probleme wesentliche Hilfen bieten. Gerade weil eine Abschaffung der „Subventionen für die Demokratie“ ernsthaft nicht zu erwägen ist, müssen die Verfahren der Subventionierung sorgfältig geprüft, ihre Folgen für die politische Beteiligung der Bevölkerung und die Binnenstruktur der Parteien genau beachtet und insbesondere effiziente Verfahren der Rechenschaftslegung und Finanzkontrolle entwickelt werden.

Der internationale Vergleich ergab ein deutlich höheres Ausgaben- und Subventionsniveau, so daß einfache Rezepte (etwa nach dem Motto: Mehr öffentliches Geld, aber ansonsten weiter wie bisher<sup>39)</sup>) kaum anwendbar sind. Der beachtliche Einsatz öffentlicher Mittel rechtfertigt zumindest die Frage nach ihrer Verwendung: Die jetzige Rechtslage kann bei öffentlicher Parteifinanzierung nicht das angemessene Kontrollverfahren, sondern nur die absolut unterste Grenze der Publizität darstellen. Wer — aus wohlerwogenen Gründen — öffentliche Mittel erhält, ist seinem Geldgeber — dem Steuerzahler — angemessene Rechenschaft über die Verwendung dieser Mittel schuldig. Die gesetzlichen Regelungen und die politische Praxis anderer Demokratien bieten für die Bundesrepublik Deutschland genügend Anregungen.

Das gilt auch für spezifische Risiken der öffentlichen Parteifinanzierung, vor allem die Gefahren der Zentralisierung innerparteilicher Macht sowie einer Entfremdung der Parteien von ihren Wählern und Anhängern<sup>40)</sup>. Diese Gefahren sind nicht generell mit öffentlicher Parteifinanzierung verbunden; sie sind vielmehr von der konkreten Konstruktion des Finanzierungssystems abhängig. Die gegenwärtige Situation in der Bundesrepublik Deutschland birgt solche Gefahren in weitaus höherem Maße als die amerikanische und die kanadische Regelung. Schon deshalb lassen sich aus den Erfahrungen in Nordamerika einige Vorschläge für die künftige Gestaltung der Parteifinanzierung in Deutschland ableiten:

— Das nicht praktikable, realitätsferne Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966 muß durch Änderung von Art. 21 GG (Ergänzung des Wortlauts) überwunden werden. Diese Änderung sollte gleichzeitig den berechtigten Anspruch der Parteien auf öffentliche Mittel legalisieren, die Berichtspflicht der Parteien erweitern und juristischen Personen unentgeltliche Leistungen an Parteien (also Spenden) verbieten.

Da juristische Personen (wie Kapitalgesellschaften, Vereine) kein aktives oder passives Wahlrecht ausüben, ist nicht einzusehen, weshalb sie durch Spenden für Parteien auf die politische Meinungs- und Willensbildung der Bundesbürger einwirken dürfen, sollen oder gar müssen. Zum Ausgleich der wegfallenden Zuwendungen juristischer Personen müssen die Parteien einen verfassungsrechtlichen Anspruch auf öffentliche (Teil-)Finanzierung ihrer Tätigkeit ohne die vom Verfassungsgericht entwickelte Zweckbestimmung erhalten. Wenn die Parteien finanzielle Zuwendungen nur noch von Privatpersonen oder von der öffentlichen Hand annehmen dürfen, haben gerade Bürger und Steuerzahler einen Anspruch darauf zu erfahren, wofür ihre Zuwendungen verwendet werden. Die Parteien müssen deshalb nicht nur über die Herkunft ihrer Mittel, sondern auch über ihre Ausgaben und den Stand ihres Vermögens öffentlich Rechenschaft ablegen.

— Die im Parteiengesetz geregelten jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien sollten nicht nur (wie bisher) eine Einnahmenrechnung umfassen, sondern daneben auch eine Ausgaben- und eine Vermögensrechnung<sup>41)</sup>. In die Rechnungslegung sind auch Parlamentsfraktionen, politische Stiftungen und parteieigene Unternehmen (Verlags- und Betriebsgesellschaften) einzubeziehen, wie es dem Prinzip der konsolidierten Bilanzen im Konzern- und Aktienrecht entspricht. Wenn die Parteien gesetzlich verpflichtet werden, ihre finanziellen Transaktionen über Bankkonten abzuwickeln, so erleichtert das die Arbeit der ohnehin tätigen Wirtschaftsprüfer. Es schafft aber auch wichtige Voraussetzungen für eine Kontrolle der Rechenschaftsberichte durch eine unabhängige Bundesbehörde, die entweder beim Bundespräsidialamt (statt wie bisher beim Bundestagspräsidenten), beim Sta-

<sup>39)</sup> So der Tenor von U. Dübber, Das Wichtigste wäre zu sparen, in: Sozialdemokratischer Pressedienst v. 22. 12. 1981, S. 3.

<sup>40)</sup> K. Z. Paltiel, The Impact of Election Expense Legislation in Canada, Western Europe and Israel, in: Political Finance (Anm. 7), S. 16f.

<sup>41)</sup> Die gegenteilige Auffassung von U. Dübber (Parteifinanzierung in Deutschland, Opladen 1962, S. 56) ist zwar verfassungsrechtlich nach wie vor zutreffend, führt aber zum verfassungspolitischen Immobilismus.



tistischen Bundesamt (als oberster Wahlbehörde) oder beim Bundesrechnungshof angesiedelt werden kann.

— Die bisher recht hohen Wahlkampfkosten lassen sich durch eine gleichzeitige und gleichmäßige „Abrüstung“ aller am Wahlkampf beteiligten Parteien begrenzen. Der Grundgedanke ist schon bei der Wahlwerbung in Rundfunk und Fernsehen verwirklicht: Den Parteien steht dieses Werbemittel nur quantitativ begrenzt und nach einem die Startchancen angleichenden Schlüssel zur Verfügung. Werden andere Medien für Parteiwerbung in Anspruch genommen (und das ist bei uns die wichtigste Ursache der Kostenexplosion), so läßt sich auch dies mengenmäßig begrenzen, wenn jeder Werbeträger (Zeitung, Zeitschrift, Großflächenvermieter) während des Wahlkampfes allen Parteien zusammen nur eine bestimmte Höchstmenge verkaufen darf<sup>42)</sup>. Die öffentliche Parteifinanzierung könnte den Parteien (wie in Kanada) für die zulässige Höchstmenge 50 Prozent der nachgewiesenen tatsächlichen Kosten erstatten. Für die eigenen Werbemittel der Parteien scheint eine Kostenbegrenzung durch Pauschalierung der Erstattungszahlungen auf eine bestimmte Anzahl von Postsendungen bestimmter Qualität (etwa drei Standardbriefe) unabhängig vom Nachweis einer Versendung und vom Wahlerfolg zweckmäßig.

— Die Verknüpfung der Wahlkampfkosten-erstattung (im engeren Sinne) mit einzelnen Werbemitteln bietet die Möglichkeit, laufende Organisationszuschüsse von wahlkampfbezogenen Zuwendungen zu trennen und die öffentlichen Finanzierungsmittel auch dezentral den Parteien zufließen zu lassen: Während die öffentlichen Mittel für zentrale Werbeaktionen (Anzeigen und Werbeflächen) weiter den

Parteizentralen zufließen können, sollten die Zuwendungen für eigene Werbemittel ebenso wie regelmäßige Organisationszuschüsse den Organisationen der Kreisebene (Bundestags- bzw. Landtagswahlkreise) zukommen.

— Die Organisationszuschüsse lassen sich (im Rahmen gewisser Höchstbeträge) an die von den Kreisparteien durch geprüfte Jahresabschlüsse nachgewiesenen eigenen Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden (von Privatpersonen) knüpfen (matching funds wie in den USA). Diese Regelung würde dazu beitragen, die Parteizentralen finanziell an ihre Untergliederungen zu binden und die dezentralen Einheiten stärker zu aktivieren. Der Staat könnte (wie bisher) durch steuerliche Abzugsfähigkeit von kleineren Parteispenden oder durch Steuergutschriften (tax credit) die Anstrengungen der lokalen Parteiorganisationen fördern. Die Legitimität der öffentlichen Parteifinanzierung ließe sich auch dadurch verbessern, daß die öffentlichen Mittel für die Parteifinanzierung (wie in den USA) durch individuelle Erklärung der Steuerpflichtigen auf dem Steuerformular (tax check-off) aufgebracht werden.

Gemeinsames Ziel aller Vorschläge ist nicht, den Parteien weniger öffentliche Mittel zu geben als bisher (eher mehr — aber mit Auflagen), sondern die Kostenexplosion bei den Parteien zu stoppen, die Parteifinanzierung wirksamer zu kontrollieren und öffentliche Parteifinanzierung mit Ansprüchen der Öffentlichkeit an die Parteien zu verbinden. Hier kann gerade die Bundesrepublik inzwischen von den Demokratien Nordamerikas manches lernen. Voraussetzung für solche Konsequenzen ist allerdings, daß die deutsche Diskussion über Fragen der Parteifinanzierung sich vom Vertuschen der Folgen auf die Beseitigung der Ursachen umstellen läßt. Ob die gegenwärtige Berichterstattung der Medien dazu eine Hilfestellung leistet, erscheint immerhin fraglich.

<sup>42)</sup> Ähnlich bereits Schleth (Anm. 2), S. 415.



# Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie

## I. Die aktuellen Konflikte

Das Parteiensystem der Bundesrepublik ist in Bewegung geraten. Das belegen nicht nur Wahlerfolge „grüner“ Parteien, sondern auch Aus- und Abgrenzungsprobleme, vor denen die Volksparteien im Zusammenhang mit diesen Veränderungen stehen.

Zwei prominente Kritiker des NATO-Nachrüstungsbeschlusses, der Friedensforscher Alfred Mechttersheimer (CSU) und der Bundestagsabgeordnete Karl-Heinz Hansen (SPD), sind aus ihren Parteien ausgeschlossen worden. Diejenigen F.D.P.-Mitglieder im Berliner Abgeordnetenhaus, die gegen das Votum eines Parteitages den CDU-Minderheitensatz unterstützen, hat das Parteigericht der Berliner F.D.P. mit zeitlich begrenzten, innerparteilichen Funktionsverboten belegt.

Die Entscheidungsbegründung aus Berlin liegt noch nicht vor. Ich habe an anderer Stelle dargelegt, welches die tragenden Gründe für den Ausschluß von Hansen und Mechttersheimer gewesen sind, und versucht einzuschätzen, ob die Ausschlußbegründungen durch die Regelungen des Parteiengesetzes zum Parteiausschluß abgedeckt sind<sup>1)</sup>.

Zwei knappe, kritische Anmerkungen seien an dieser Stelle erlaubt:

— Hansen hatte im Vorfeld des Parteiordnungsverfahrens immer wieder versucht, zu belegen, daß seine Vorwürfe gegenüber führenden Repräsentanten seiner Partei in der Sache berechtigt seien, und sich für seine Position vor allem auf Parteitagsbeschlüsse der SPD berufen. Die Bundesschiedskommission der SPD löst in ihrer Begründung den Fall wei-

testgehend von diesem politischen Hintergrund ab und reduziert ihn auf eine Stil- und Umgangsfrage.

Ebenso bleibt die Entscheidungsbegründung im Falle Mechttersheimer weitgehend formalen Abgrenzungsprozeduren gegenüber außerparlamentarischen Gruppierungen verhaftet und vermeidet eine Auseinandersetzung mit Mechttersheimers Kritik am innerparteilichen Erscheinungsbild seiner Partei.

— In beiden Entscheidungsbegründungen mangelt es an einer fundierten rechtlichen Auseinandersetzung darüber, ob die Bestimmungen des Grundgesetzes (vor allem das innerparteiliche Demokratiegebot) und das Parteiengesetz (schwerer Verstoß gegen Grundsätze oder Ordnung einer Partei als Voraussetzung für den Parteiausschluß) einen Ausschluß rechtfertigen konnten.

Im folgenden möchte ich kurz auf die tatsächliche Bedeutung von Parteiordnungsmaßnahmen als Instrument innerparteilicher Konfliktaustragung eingehen<sup>2)</sup> sowie die verfassungsrechtliche Dimension von Parteiordnungsverfahren skizzieren.

Bei einer konkretisierenden Interpretation des innerparteilichen Demokratiegebots im Hinblick auf die beschriebene Konfliktlage versagen klassische rechtswissenschaftliche Methoden weitgehend. Ein derart komplexer Begriff läßt sich in seinem Bedeutungsgehalt nur unter Einbeziehung aktueller Problemstellungen der Parteiensoziologie und der politikwissenschaftlichen Demokratietheorie erfassen.

## II. Zur tatsächlichen Bedeutung von Parteiordnungsverfahren

Von Ende 1976 bis Mitte 1978 habe ich eine schriftliche und zum Teil mündliche Befragung

aller Parteischiedsgerichte von CDU, F.D.P. und SPD durchgeführt und ergänzend Parteiakten und Pressearchive analysiert.

<sup>1)</sup> Vgl. K.-H. Hasenritter, Zeitschrift für Rechtspolitik, April 1982.

<sup>2)</sup> Vgl. K.-H. Hasenritter, Parteiordnungsverfahren, Heidelberg 1981, S. 70 ff.



Setzt man die Gesamtzahl der Verfahren in den jeweiligen Parteigliederungsebenen in Beziehung zu den Mitgliederzahlen von CDU, F.D.P. und SPD, so ergeben sich Zahlenverhältnisse, aus denen auf die völlige Bedeutungslosigkeit der Schiedsgerichtsbarkeit als Instrument innerparteilicher Konfliktaustragung geschlossen werden könnte.

*Tabelle: Zahl der Verfahren*

Entscheidungsebene	(1)	(2)	(3)
Bundesparteigericht CDU	8,4	9	1,1
Bundesschiedskommission SPD	11,3	258	22
Landesparteigerichte CDU	5	20*)	10
Landesschiedsgerichte F.D.P.	6,1	84*)	15
Landes- bzw. Bezirkschiedskommissionen SPD	6,3	314*)	84
Kreis- bzw. Bezirksparteigerichte CDU	7	142*)	44
Unterbezirkschiedskommissionen SPD	5,4	194*)	98

(1) = Durchschnittlicher Beantwortungszeitraum in Jahren  
 (2) = Zahl der Verfahren absolut  
 (3) = Zahl der Verfahren pro Jahr im Durchschnitt  
 \*) = Hochrechnung

Dagegen spricht zum einen, daß die große Masse der inaktiven Parteimitglieder, sieht man von der Möglichkeit mangelnder Beitragszahlung einmal ab, von vornherein nicht in parteinterne Konflikte verwickelt ist. Zum anderen wird die Parteischiedsgerichtsbarkeit

<sup>3)</sup> In der Tabelle wurde zunächst der durchschnittliche Beantwortungszeitraum in den jeweiligen Parteigliederungsebenen erfaßt und die Gesamtzahl der Verfahren, die auf den Gliederungsebenen in diesem Zeitraum stattgefunden haben, ermittelt. Für das Bundesparteigericht der CDU und die Bundesschiedskommission der SPD wurde daraus die durchschnittliche Anzahl der Verfahren pro Jahr errechnet. Diese Zahlen sind exakt, da der Verfasser die Möglichkeit hatte, die Anzahl der Verfahren auf dieser Ebene vollständig zu erfassen. Für die anderen Ebenen ist aufgrund der unterschiedlichen Rücklaufquoten ein exakter Vergleich der durchschnittlichen Häufigkeit von Schiedsgerichtsverfahren nicht möglich. Um dennoch einen annähernden Vergleich zu ermöglichen, wurde eine Hochrechnung vorgenommen. Dabei wurde angenommen, daß die Zahl der bekannten Verfahren aus den Parteigliederungen Rückschlüsse auf die Anzahl der Verfahren in den Parteigliederungen, die den Fragebogen nicht beantwortet haben, zuläßt. Die Zulässigkeit einer solchen Annahme wurde in Einzelfällen überprüft.

als Instrument innerparteilicher Konfliktaustragung nach allen bisher vorliegenden Erfahrungen zumeist nur exemplarisch eingesetzt. Besonders exponierte Mitglieder werden stellvertretend für die hinter ihnen stehende politische Gruppierung „bestraft“.

Vergleicht man die tatsächliche bzw. hochgerechnete Anzahl der Verfahren pro Jahr in den in die Befragung miteinbezogenen Gliederungsebenen der Parteien, so zeigt sich, daß auf der Kreis- bzw. Unterbezirksebene die SPD mehr als doppelt so viele Parteiordnungsverfahren hat wie die CDU.

Auf der Landes- bzw. Bezirksebene kommt es in der SPD etwa neunmal so häufig zu Parteiordnungsverfahren wie in der CDU. Auf der Bundesebene wird die Bundesschiedskommission der SPD annähernd 20mal so häufig in Anspruch genommen wie das Bundesparteigericht der CDU.

Die Landesschiedsgerichte der F. D. P. werden geringfügig stärker in Anspruch genommen als die Landesparteigerichte der CDU, haben aber auch Konflikte mitzuentcheiden, die bei CDU und SPD ausschließlich auf Kreis- bzw. Unterbezirksebene anhängig werden. Da die F.D.P. insgesamt wesentlich weniger aktive Parteigliederungen und Parteimitglieder hat als die CDU, muß bei der F.D.P. dennoch von einer vergleichsweise stärkeren Inanspruchnahme des Instruments der Schiedsgerichtsbarkeit ausgegangen werden als bei der CDU.

Die ergänzende, qualitative Analyse der Entscheidungen der Bundesschiedskommission der SPD zeigt, daß auf Bundesebene in hohem Maße Konflikte ausgetragen werden, die in erster Linie Ausdruck grundlegender innerparteilicher Richtungsauseinandersetzung sind.

Im Falle von grundlegenden politischen Richtungskonflikten, bei denen die Mehrheitslinie der Partei auf Bundesebene eindeutig ist, entscheidet die Bundesschiedskommission der SPD im schriftlichen Verfahren und wendet schematisch zumeist die härteste Ordnungsmaßnahme, den Ausschluß aus der Partei, an.

Bei neun anhängigen Verfahren vor dem Bundesparteigericht der CDU wurde hingegen in keinem einzigen Fall eine Sanktion verhängt, unter anderem deshalb, weil die CDU nicht mit grundlegenden politischen Richtungsdiskussionen konfrontiert wurde.

Insgesamt ergibt sich für die F.D.P. die Einschätzung, daß Parteiordnungsverfahren als



Instrument innerparteilicher Konfliktaustragung nur selten eingesetzt wurden und daß die innerparteiliche Linksopposition über einen größeren Freiraum verfügte als in der SPD.

Dies mag zum Teil auch damit zusammenhängen, daß für die F.D.P. als sehr kleiner Partei die Jungdemokraten eine unentbehrliche

Rekrutierungsbasis für den Nachwuchs der Partei bildeten und daß deshalb eine Konfliktaustragung mit nicht kalkulierbaren Ergebnissen bis hin zur möglichen Abspaltung der Jungdemokraten vermieden werden sollte. Zudem erleichterte die relativ undogmatische politische Orientierung der Jungdemokraten ihre innerparteiliche Integration.

### III. Zielkonflikte zwischen Partizipationsrechten des Parteimitgliedes und anderen normativen Funktionen der Partei

#### 1. Partizipationsrechte des Mitgliedes

Die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Rechtsstellung des Parteimitgliedes gegenüber der Partei wird durch folgende Aspekte geprägt<sup>4)</sup>:

— Die besondere Stellung der Parteien im Spannungsfeld von Staat und Gesellschaft, das Gebot innerparteilicher Demokratie, das daraus ableitbare Prinzip einer Willensbildung von unten nach oben und die Notwendigkeit der Aktualisierung von Grundrechtspositionen gewährleisten den Parteimitgliedern umfassende Möglichkeiten der Teilnahme und Teilhabe an politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen, die durch administrative Maßnahmen der Parteiorganisation nicht behindert werden dürfen.

— Das Verhältnis der Parteien zum ständigen Prozeß der Willensbildung und -äußerung des Volkes muß in einer demokratischen, auf die politische Einflußnahme möglichst vieler Bürger gerichteten Gesamtverfassung ein Verhältnis der Offenheit und Aufnahmefähigkeit gegenüber allen, vielfältig artikulierten oder nicht artikulierten Interessen, Meinungen und Konflikten sein. Die Gewährleistung für die Mitglieder der Parteiorganisationen, die ja zugleich als Bürger Teil der die Partei umgebenden Umwelt sind, Interessen und Meinungen ungehindert in die parteiinterne Diskussion hineintragen zu können, ist ein wichtiger Ansatzpunkt, um Offenheit und Aufnahmefähigkeit in diesem Sinne zu erreichen.

— Die herausgehobene Stellung der Parteien in der Gesamtverfassung des politischen Gemeinwesens, das innerparteiliche Demokratiegebot und das Gebot der Chancengleichheit

in den Einflußmöglichkeiten auf die Parteientscheidungen verlangen effektive Möglichkeiten öffentlicher Selbstdarstellung für die Parteimitglieder und für innerparteiliche Gruppen.

Diesen Aspekten kommt angesichts der realen Entwicklung des Parteiensystems in der Bundesrepublik, die hier nur angedeutet werden kann, eine verstärkte Bedeutung zu.

Wahlerfolge von „grünen“ Parteien und die teilweise Verschärfung von Konflikten zwischen Bürgerinitiativen und staatlichen Institutionen belegen Legitimationsdefizite des etablierten Parteiensystems zumindest in den Augen von Teilen der Wahlbevölkerung<sup>5)</sup>.

— Es besteht ein gestörtes Verhältnis zwischen den politischen Führungseliten der Bundesrepublik und Teilen der vor allem jüngeren Wahlbevölkerung, das sich in Vertrauensverlusten und massiven Formen des Protests äußert. Es ist in diesem Zusammenhang kein Zufall, daß große Teile der Wahlbevölkerung die Parteien als eindeutig oligarchisch strukturiert empfinden und nicht an einen effektiven Einfluß auf politische Entscheidungen über die Mitwirkung in Parteien glauben.

— Es hat ein Wertewandel in Teilen der Gesellschaft stattgefunden, demgegenüber sich die Volksparteien mit ihrem vorrangig auf materielle Wohlstandsmehrung ausgerichteten Politikverständnis — im Bewußtsein ihrer Kritiker — nicht als aufnahmefähig erweisen.

— Der klassische Links-Rechts-Konflikt der Industriegesellschaft (Verfügungsgewalt über Produktionsmittel, Verteilungskämpfe zwischen Lohnarbeit und Kapital) fand eine be-

<sup>5)</sup> Vgl. zum folgenden W. P. Bürklin, Politische Vierteljahresschrift 1981, S. 359ff., und B. Guggenberger, Bürgerinitiativen in der Parteiendemokratie, Stuttgart 1980, S. 63ff.

<sup>4)</sup> Vgl. dazu umfassender K.-H. Hasenritter, a. a. O., S. 5ff.



wußtseinsmäßige Entsprechung im etablierten Parteiensystem, obwohl das Volksparteikonzept eine Entideologisierung der Politik anstrebt. Dabei gelang der SPD eine erhebliche Integrationsleistung nach links. Dieser klassische Konflikt wird überlagert durch eine „postindustrielle“ Bewußtseinslage von Bevölkerungsschichten, die von dem klassischen Konflikt *scheinbar* wenig betroffen sind und politisch heimatlos werden. Sie werfen dem etablierten Parteiensystem und den politischen Systemen in West und Ost Immobilismus gegenüber neuen Problemstellungen vor.

Administrative Grenzziehungen gegenüber innerparteilichen Minderheiten haben diese Legitimationskrise vor allem in der SPD, die in den letzten 15 Jahren stärker als die anderen Parteien mit diesen Problemen konfrontiert war, verschärft. Einschränkend ist allerdings hinzuzufügen, daß die SPD bei administrativen Grenzziehungen gegenüber „Grünen“ einen sehr viel größeren Langmut hat walten lassen<sup>6)</sup> als in der Auseinandersetzung mit klassischen marxistischen Positionen, wie sie etwa von Benneter und Hansen repräsentiert werden<sup>7)</sup>. Abspaltungen marxistischer Minderheiten endeten in der Geschichte der Sozialdemokratie zumeist im politischen Sektierertum und wurden deshalb — im Gegensatz zur Bewertung der Grünen — als politisch ungefährlich eingestuft<sup>8)</sup>.

Wenn sich relevante Teile der Wahlbevölkerung nicht mehr durch die in den Parlamenten vertretenen Parteien repräsentiert fühlen, gleichzeitig aber eine materiale Legitimation durch neue Parteien unter den spezifischen Bedingungen der bundesrepublikanischen Parteienentwicklung stark erschwert ist, so ist der staatliche Integrationsprozeß, die Erhaltung eines Mindestmaßes an politischer Einheit des Staates<sup>9)</sup> auf der Basis eines Grundkonsenses über Grundwerte der politischen Gesamtverfassung in Frage gestellt.

Bürgerkriegszustände in anderen Teilen der Welt belegen eindringlich, daß es Grenzen politischer Entscheidungsfindung durch das Mehrheitsprinzip geben kann.

Ein gemeinsames Rechts- und politisches Überzeugungsminimum ist Voraussetzung für den Erhalt staatlicher Einheit.

<sup>6)</sup> Vgl. K.-H. Hasenritter, a. a. O., S. 148.

<sup>7)</sup> Vgl. ebenda, S. 176 ff.

<sup>8)</sup> Vgl. ebenda, S. 149.

<sup>9)</sup> Vgl. K. Hesse, *Grundzüge des Verfassungsrechts*, Heidelberg 1980, S. 64.

Wenn Teile der Bevölkerung ihre Interessen durch die Parteien in den Parlamenten als den repräsentativen Organen im demokratischen Gesamtgefüge nicht vertreten sehen, ist Demokratie als Artikulation unterschiedlicher Interessen und Bewußtseinslagen, von der das Grundgesetz durch die Verankerung von Positionen des Minderheitenschutzes ausgeht, gefährdet.

Als Konsequenz bietet sich unter anderem eine stärkere inhaltliche und partizipative Öffnung der dominierenden Parteien an, um Legitimation wieder herzustellen. Aus der Sicht der Parteienorganisation ergeben sich aber auch Notwendigkeiten im Hinblick auf die Durchsetzung des innerparteilichen Mehrheitswillens und die innerparteiliche Integration, die in Widerspruch zu den Partizipationsbedürfnissen des Mitgliedes geraten können.

## 2. Die Durchsetzung des innerparteilichen Mehrheitswillens

Jeder effektive innerparteiliche Diskussionsprozeß, in dem Meinung und Gegenmeinung in einem chancengleichen Verfahren Gelegenheit hatten, zur Geltung zu kommen, hat eine Beschlußfassung über den von der Partei in einer bestimmten Frage einzuschlagenden Kurs zum Endpunkt. In den nach demokratischen Formprinzipien aufgebauten Parteien ist der Mehrheitsentscheid die Form, in der solche Beschlüsse gefunden werden<sup>10)</sup>.

Der Mehrheitswille soll sowohl gegenüber den Bürgern verdeutlicht werden, um über Wahlen im Wettbewerb mit anderen Parteien die Legitimation der Bürger für die in der Partei getroffenen Mehrheitsbeschlüsse zu erhalten, als auch in das staatliche Entscheidungshandeln eingehen, sofern die Partei die Möglichkeit hat, staatliches Entscheidungshandeln zu beeinflussen.

Die Durchsetzung der mehrheitlich beschlossenen politischen Linie kann auf beiden Ebenen beeinträchtigt werden, wenn sich innerparteiliche Minderheiten gegen die Umsetzung der Beschlüsse zur Wehr setzen oder deren Revision anstreben.

Zwischen dem Durchsetzungsanspruch der Parteimehrheit und dem Anspruch der Minderheit, auch nach dem vorläufigen Abschluß eines Diskussionsprozesses für ihren Stand-

<sup>10)</sup> Vgl. Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Bd. 29, 154 (165): „Zu den fundamentalen Prinzipien der Demokratie gehört das Mehrheitsprinzip“.



punkt nach innen und außen weiterhin zu werben, besteht ein zumeist nicht auflösbarer Zielkonflikt. Es kann nur für den jeweiligen Einzelfall versucht werden, eine rational nachvollziehbare Ausbalancierung zwischen den beiderseits legitimen Interessen zu finden und damit den Rahmen für zulässige Ordnungsmaßnahmen abzustecken.

Anhaltspunkt für eine Bewertung kann unter anderem sein,

— „ob nur einzelne Beschlüsse von Parteigremien angegriffen werden oder eine grundlegende Opposition gegen die gesamte Parteipolitik oder wesentliche Teile davon betrieben werden,

— ob die Kritik sachlich oder in herabsetzender, verächtlich machender Form vorgetragen wird,

— ob die Kritiker auf die Äußerung ihrer Meinung beschränkt sind oder ihnen die Ausführung der beschlossenen Kritik selbst aufgetragen ist ...“<sup>11)</sup>.

Die Möglichkeit, Sach- und Personalvorschläge der Partei in staatliches Entscheidungshandeln umsetzen zu können, wird in der Regel nur dann beeinträchtigt sein, wenn Mitglieder der Partei in parlamentarischen oder exekutiven Entscheidungsgremien gegen die Umsetzung der Parteivorschläge stimmen und damit die notwendigen Mehrheiten fehlen oder wenn von einem Koalitionspartner das ablehnende Votieren aus den eigenen Reihen erkennbar zur Abwertung des mehrheitlichen Parteistandpunktes im Zuge von Verhandlungen ausgenutzt wird. Ob eine derartige Beeinträchtigung vorliegt, ist in aller Regel empirisch leicht zu ermitteln.

Wesentlich schwieriger abzuschätzen sind die denkbaren negativen Auswirkungen, die ein Streit in der Partei über Sach- und Personalausagen im Hinblick auf das Wählerpotential der Partei auslösen kann. Die mehrheitlich getroffenen Aussagen der Partei müssen gegenüber dem Wähler glaubhaft und durchsetzbar dargestellt werden, um für die potentiellen Wähler attraktiv zu sein.

Die Parteiführungen räumen der Geschlossenheit nach außen als Voraussetzung für das erfolgreiche Bestehen im Parteienwettbewerb einen zentralen Stellenwert ein. Wenn immer

die Ursachen von Wahlniederlagen von den Parteiführungen analysiert werden, wird die fehlende Geschlossenheit nach außen mit an erster Stelle genannt<sup>12)</sup>. Dies mag zutreffen, wenn aufgrund des Auseinanderstrebens der innerparteilichen Kräfte überhaupt nicht mehr erkennbar ist, welche politische Linie die Mehrheit der Partei verfolgt. Das kommt nur selten vor.

Wahlentscheidungen eines einzelnen und der Gesamtbevölkerung sind ansonsten von derart vielen Faktoren beeinflusst, daß sich das Gewicht eines einzelnen Faktors wie der Geschlossenheit nach außen mit den Methoden der empirischen Wahlforschung kaum ermitteln läßt. Frühere Wahluntersuchungen über die Rolle der Wechselwähler kennzeichnen diese weitgehend als eine Gruppe von politisch uninteressierten Wählern, die die Geschlossenheit einer Partei und die Einigkeit ihres Führungsteams sehr hoch bewerten<sup>13)</sup>.

Eine Untersuchung von Kaase über die Gruppe der Wechselwähler bei der Bundestagswahl 1961 kam zu differenzierten Ergebnissen<sup>14)</sup>. Falter stellt in seiner empirischen Analyse der Landtagswahl 1970 im Saarland fest, daß „die Parteiwechsler ... tendenziell besser informiert und stärker an politischen Problemen interessiert (waren) als die Konstantwähler“<sup>15)</sup>. Dieser Befund spricht gegen eine allzu starke Betonung des Geschlossenheitsaspekts jedenfalls für Wechselwähler, weil ein rationales Politikverhalten Widersprüche innerhalb einer Partei eher ertragen dürfte.

Historisch lassen sich viele Beispiele dafür finden, daß eine von den Wählern als zerstritten beurteilte Partei oder Parteigliederung gute oder schlechte Wahlergebnisse erzielte. Obwohl Ende 1975 in zwei voneinander unabhängigen Umfragen die Befragten die CDU/CSU

<sup>12)</sup> Dies kommt beispielsweise in zwei von fünf „Geboten“, die der SPD-Vorsitzende W. Brandt nach den für die SPD katastrophalen Kommunalwahlen 1977 in Hessen ausgab, zum Ausdruck: „Die zügellose Selbstkritik an Partei und Regierung muß eingestellt werden. Der unnötige Kräfteverschleiß durch Gruppenaktivitäten muß aufhören“. Sozialdemokrat-Magazin 6/77, S. 10.

<sup>13)</sup> Vgl. die Wiedergabe der Untersuchungsergebnisse bei J. Raschke, Organisierter Konflikt in westeuropäischen Parteien, Opladen 1977, S. 230.

<sup>14)</sup> Vgl. M. Kaase, Wechsel von Parteipräferenzen, Meisenheim 1967, S. 113ff.

<sup>15)</sup> Vgl. J. W. Falter, Faktoren der Wahlentscheidung. Eine wahlsoziologische Analyse am Beispiel der saarländischen Landtagswahl 1970, Köln 1973, S. 216.

<sup>11)</sup> Kommissionsentwurf aus der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen: Leitsätze zur innerparteilichen Demokratie, zitiert nach H. P. Bull, Recht und Politik, 1974, S. 81.



zerstrittener als die SPD einschätzten<sup>16)</sup>, schnitt die CDU/CSU bei den Landtagswahlen 1975 und der Bundestagswahl 1976 erfolgreich ab. Aber auch hier ist jederzeit der Einwand möglich, die CDU/CSU hätte bei mehr Geschlossenheit noch erfolgreicher abgeschnitten. Andererseits liegt etwa die Vermutung nahe, daß das im gesamt-bayerischen Vergleich besonders schlechte Abschneiden der Münchener SPD bei den Kommunalwahlen 1978<sup>17)</sup> in einem Zusammenhang mit dem öffentlichen Konfrontationskurs der Gruppierungen in der Münchener SPD steht.

Mit guten Gründen könnten aber auch bei einer monokausalen Betrachtungsweise weniger die Zerrissenheit der Partei als vielmehr der Linksruck in der Münchener SPD, die unqualifizierten Angriffe der Parteirechten auf die Parteilichkeit oder auch die negative Darstellungsweise des parteiinternen Konflikts in der veröffentlichten Meinung als Ursachen für die Wahlniederlage herausgearbeitet werden. Die Stärke einer innerparteilichen Opposition und die Härte der parteiinternen Auseinandersetzung muß nicht unbedingt mit der Einschätzung des Wählers über das Ausmaß der innerparteilichen Zerrissenheit übereinstimmen. Mit zu berücksichtigen sind

— die Modalitäten der öffentlichen Darstellung des Konflikts durch die Kontrahenten selbst,

— die Bewertung in der veröffentlichten Meinung,

— das Verhalten des politischen Gegners, der auf einen solchen Konflikt mit unterschiedlicher Intensität reagieren kann.

Es kann nur vermutet und für wahrscheinlich gehalten werden, daß in einer sehr stark pragmatisch und weniger ideologisch ausgeprägten politischen Kultur wie in der Bundesrepublik innerparteiliche Richtungsgegensätze grundlegender Art, vor allem, wenn sie durch eine linke innerparteiliche Richtungsgruppe

<sup>16)</sup> Auf Fragen nach dem Image der Parteien assoziierten im Dezember 1975 in einer Allensbach-Untersuchung 40 % der Befragten bei der SPD und 44 % der Befragten bei der CDU/CSU Uneinigkeit. Vgl. Allensbacher Jahrbuch der Demoskopie, 1974 bis 1976, Bd. V, S. 122. Bei einer Emnid-Umfrage 1975 beurteilten die SPD 5,9 von 10 Befragten und die CDU/CSU 6,4 von 10 Befragten als zerstritten. Mitte 1977 wurde die SPD zerstrittener als die CDU bewertet. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 18. 7. 1977.

<sup>17)</sup> Selbst bei den Landtagswahlen 1978 schnitt die SPD in München noch deutlich schlechter ab als sonst in Bayern. Vgl. Frankfurter Rundschau vom 17. 10. 1978, S. 3, 4.

ausgelöst werden, im Bewußtsein von Teilen der Öffentlichkeit eine negative Bewertung erfahren<sup>18)</sup>. Darauf deuten auch Umfragen hin, nach denen Teile der *Anhänger* der SPD innerparteiliche Zerrissenheit und den Einfluß der Jungsozialisten deutlich negativ beurteilen<sup>19)</sup>.

Die Massenmedien in der Bundesrepublik verschärfen diesen Mangel an demokratischer Kultur in unserem Land noch dadurch, daß sie ständig sachpolitische Kontroversen, die vor der verbindlichen Beschlußfassung auf Bundesparteitagen in den Untergliederungen entstehen, also den ‚demokratischen Normalfall‘, als Ausdruck tiefer Zerrissenheit von Parteien bewerten.

Weiterhin kann vermutet werden, daß innerparteiliche Konflikte um so eher von den Wählern als Ausdruck der Zerrissenheit bewertet werden, je mehr sich die politischen Richtungsgegensätze zwischen den dominierenden Parteien verwischen und je mehr Imagepflege oder bloßes taktisches Kalkül an die Stelle politischer Richtungsdiskussion tritt.

Die letzte Hypothese macht sehr deutlich, daß die Berufung auf einen möglichen Vertrauensverlust beim Wähler allein niemals hinreichenden Grund für die Ausschaltung einer unbehaglichen innerparteilichen Opposition sein kann. Das Parteiensystem kann die ihm zugeordneten Aufgaben nur dann sinnvoll erfüllen, wenn es die in der Gesellschaft vorhandenen Konflikte fruchtbar verarbeiten kann<sup>20)</sup>. Werden Konflikte unterdrückt und als Störung abgetan, gerät das Parteiensystem in die Gefahr der Legitimationskrise und ist nicht mehr auf das Leitbild des mündigen Bürgers orientiert<sup>21)</sup>.

<sup>18)</sup> Vgl. J. Raschke, Organisierte Konflikte in westeuropäischen Parteien, Opladen 1977, S. 228 ff. Weiterhin P. Röhrig, R. Stadié, Dimensionen der Wahrnehmung und Beurteilung politischer Parteien, in: D. Oberndörfer, Wählerverhalten in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1978.

<sup>19)</sup> Zur selffulfilling prophecy bestimmter Kampagnen in den Massenmedien vgl. einzelne Beiträge des Bandes von D. Oberndörfer (Hrsg.), a. a. O.

<sup>20)</sup> Vgl. T. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1977, S. 173 ff.

<sup>21)</sup> H. P. Bull, Zeitschrift für Rechtspolitik 1971, S. 198, hat aus Anlaß der immer wieder vorgetragenen Forderung, parteiinterne Kontroversen nicht vor der Öffentlichkeit auszutragen, auf die mit einer solchen Forderung verbundene Geringschätzung des Wählers deutlich hingewiesen: „Innerparteiliche Demokratie ja — aber möglichst nur im geheimen? Hier wird der Wähler mißachtet: er soll nicht merken, daß die schließlich zustande gekommenen Beschlüsse kontrovers waren, daß es auch Gegenstände gibt, daß die Mehrheit nicht eo ipso die Wahrheit auf ihrer Seite hat.“



### 3. Innerparteiliche Integration

Neben der Einschränkung des Minderheitenschutzes, die sich aus der Notwendigkeit ergibt, den in einem demokratischen Verfahren gefundenen Mehrheitswillen auch durchzusetzen, sind zumindest dem destruktiven, desintegrativen Opponieren von Minderheiten oder Einzelpersonen noch aus einem anderen Grund Grenzen gesetzt. Parteien sind die Zusammenfassung von Bürgern zu politischen Handlungseinheiten, die aus der Vielfalt von Interessen und Meinungen aktionsfähige Sach- und Personalausagen herausdestillieren müssen. Dazu bedarf es eines Mindestmaßes an innerparteilichem Zusammenhalt, an Integrationskraft einer Partei<sup>22</sup>). Die Integrationskraft einer Partei wird gefährdet, wenn die in einem geordneten Verfahren gefundenen Diskussionsergebnisse nicht auch der Handlungsmaßstab für die Umsetzung der Diskussionsergebnisse sind.

### 4. Willensbildung von unten nach oben und Führungsanspruch der Parteivorstände

Empirisch weit häufiger als der Versuch, die Umsetzung der Mehrheitsbeschlüsse von Parteitag zu verhindern, sind Konflikte, bei denen sich Parteimitglieder gegen die Politik von Parteivorständen in solchen Fragen wenden, die nicht oder noch nicht Gegenstand der Beschlußfassung auf Mitglieder- oder Delegiertenversammlungen der Partei gewesen sind. Die Mehrzahl der Parteiordnungsmaßnahmen wird mit einem Verstoß gegen Vorstandsbeschlüsse, nur eine geringe Zahl mit dem Verstoß gegen Parteitagbeschlüsse begründet. Die Forderung nach einer „Willensbildung von unten nach oben“ steht hier dem durch Wahlen legitimierten Führungsanspruch von Parteivorständen häufig unvermittelt gegenüber.

Wenn das Postulat einer „Willensbildung von unten nach oben“ normativer Ausgangspunkt für die Einschätzung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in den Parteien ist<sup>23</sup>), so hat das erhebliche Auswirkungen auf die Beurteilung von Konflikten, die sich zwischen einzelnen Mitgliedern bzw. Gruppen und den gewählten Vorständen auf lokaler, regionaler und gesamtstaatlicher Ebene ergeben. Die Freiheit von einzelnen Mitgliedern bzw. Grup-

pen, politische Positionen auch in Abweichung zu mehrheitlichen Vorstandsmeinungen zu vertreten, ist dann zumindest bis zum Abschluß des Diskussionsprozesses durch Mehrheitsentscheid der jeweils zuständigen Mitglieder- bzw. Delegiertenversammlung unbeschränkt zu gewährleisten.

Die Möglichkeit, abweichende Positionen nach innen und außen zu vertreten, muß im zeitlichen Rahmen unbeschränkt, also auch nach Vorliegen entsprechender Vorstandsbeschlüsse, gegeben sein, wenn das Erfordernis breiter Diskussionen in der Mitgliedschaft gar nicht beachtet und die politischen Aussagen der Partei lediglich von oben herab getroffen würden. Gegen den normativen Ausgangspunkt einer Willensbildung von unten nach oben werden aber erhebliche Einwände formuliert, die regelmäßig auf die Verfassungswirklichkeit abzielen. Treffen diese faktischen Einwände zu und sind sie normativ zu berücksichtigen, so wären Parteivorstände eher legitimiert, das Ausmaß der in der Partei zulässigen Richtungsabweichung selbst zu definieren.

„Willensbildung von unten nach oben“ wird von Kritikern überwiegend als tatsächlich unmöglich dargestellt<sup>24</sup>). Zum Teil wird das Postulat auch als dysfunktional im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit hochkomplexer politischer Systeme eingeschätzt<sup>25</sup>). Tatsächlich ist die behauptete Handlungsfreiheit der politischen Entscheidungsträger zwischen den Wahlen gar nicht gegeben. Es besteht ein erheblicher Einfluß organisierter, insbesondere ökonomischer dominierender Interessen auf die Entscheidungsträger, der sich in der Form des Lobbyismus äußert.

<sup>24</sup>) Die wichtigsten Einwände auf der Basis einer sozialwissenschaftlichen Bestandsaufnahme sind bei F. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 56 ff., zusammengefaßt. In der staatsrechtswissenschaftlichen Literatur wird gelegentlich rein apodiktisch unter Hinweis auf die widerstrebende Wirklichkeit eine normative Reduktion vorgenommen. So stellt K. Hesse, *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, Bd. 17, S. 30, fest, Art. 21 Abs. 1, S. 3 normiere „nur bedingt das wirklichkeitsfremde Prinzip eines ‚Aufbaus von unten nach oben‘“. Ebenso wenig genügt der Hinweis, daß die „wachsende Komplizierung der Verhältnisse mit einer immer geringer werdenden Überschaubarkeit und Durchsichtigkeit der politischen Zusammenhänge ... die gestaltende Formung der Meinungen und Strömungen notwendig macht“, ebenda, S. 19, um aus einem derart verkürzten Befund weitreichende Folgerungen für die Verfassungsinterpretation ziehen zu können.

<sup>25</sup>) Vgl. N. Luhmann, *Demokratie und Komplexität*, in: *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 39 ff.

<sup>22</sup>) Ebenso D. Hahn, *Innerparteiliche Demokratie*, Diss. Köln 1973, S. 48 ff.

<sup>23</sup>) Vgl. dazu K.-H. Hasenritter, a. a. O., S. 5 ff.



Die Forderung nach größerer Autonomie der Entscheidungsträger hat dort, wo sie gegen Demokratisierungsstrategien gerichtet ist, die Funktion einer ideologischen Verschleierung dieses Einflusses und ist gegen diejenigen Interessen gerichtet, die nicht effektiv organisiert oder nicht ohne weiteres organisierbar sind<sup>26</sup>). Es bleiben trotzdem objektive Schranken für eine umfassende individuelle Partizipation bestehen. Das gilt jedenfalls solange, wie das erreichte Ausmaß der Zentralisierung politischer Entscheidungsgewalt beibehalten wird<sup>27</sup>).

Die objektiven Schranken für eine umfassende Partizipation zwingen aber nicht dazu, das Postulat einer „Willensbildung von unten nach oben“ in den Parteien grundsätzlich fallenzulassen. Durch eine Ausdifferenzierung von Entscheidungstypen können diejenigen Bereiche herausgearbeitet werden, die für eine „Willensbildung von unten nach oben“ nach wie vor zugänglich bleiben.

Schon von der Häufigkeit der Entscheidungssituationen her sind „Innovationsentscheidungen“ einer „Willensbildung von unten nach oben“ prinzipiell zugänglich. Ihre gesamtgesellschaftliche Relevanz ist zudem ungleich höher als die von Routineentscheidungen oder Entscheidungen im Rahmen vorgegebener Zwecke. Die Partizipation an Innovationsentscheidungen ist parteistrategisch am wichtigsten. Ergänzend zu einer Differenzierung der Partizipationsmöglichkeiten und -erfordernisse nach Entscheidungstypen könnte auch darauf abgestellt werden, ob politische Entscheidungen im Rahmen einer Partei von relevanten Gruppen grundlegend kontrovers beurteilt werden. Bei grundlegend kontrovers beurteilten Problemstellungen ist eine umfassende Partizipation der Mitglieder vor einer für die Partei verbindlichen Orientierung notwendig, um eine wirkliche Legitimation herzustellen.

<sup>26</sup>) Über die Durchsetzungsfähigkeit unterschiedlicher Interessen und Gruppen geben vor allem die Ergebnisse der amerikanischen community-power-Forschung Aufschluß. Vgl. dazu die zusammenfassende Darstellung bei A. Ammon, *Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden*, Berlin 1967.

<sup>27</sup>) Es ist nicht zu verkennen, daß in jüngster Zeit von verschiedenen Seiten, vor allem von der Bürgerinitiativenbewegung gegen Atomkraftwerke, die Forderung nach stärker dezentralisierten politischen Entscheidungsprozessen, die im unmittelbaren Lebensbereich und subjektiven Erfahrungshorizont von Betroffenen ansetzen sollen, erhoben wird. Da unsere Untersuchung am gegenwärtigen Zustand des institutionalisierten politischen Entscheidungssystems orientiert ist, bleibt dieser Gesichtspunkt im folgenden außer Betracht.

Selbst Partizipation an Innovationsentscheidungen, die für Parteien auch als Entscheidungen der politischen Richtungsbestimmung gekennzeichnet werden können, ist individuell in einem umfassenden Sinne kaum möglich. Der zunehmende Umfang, die wachsende Komplexität politischer Problemstellungen, die Organisationskomplexität und die räumliche Ausdehnung der Parteiorganisation zwingen auch bei der Vorbereitung von Innovationsentscheidungen von unten nach oben zu vielfältigen Formen der Kooperation und Kommunikation zwischen den Mitgliedern und zu arbeitsteiliger Spezialisierung. Nur bei einem Gruppenzusammenhang, der ein bestimmtes Maß arbeitsteiliger Spezialisierung bei der Formulierung von Entscheidungsalternativen zuläßt, können Entscheidungsalternativen formuliert werden, die eine ausreichende Entscheidungsqualität sichern und sich mit der Qualität der von den Parteiführungs- und Regierungsstäben erarbeiteten Entscheidungsalternativen messen lassen können<sup>28</sup>). Auch die Verbreitung von Informationen innerhalb der Organisation können nur Gruppen gewährleisten. An die Stelle eines Konzepts der Partizipation, das vom einzelnen Parteimitglied ausgeht, tritt ein Modell, das die Partizipation des einzelnen über den Wettbewerb innerparteilich konkurrierender politischer Richtungsgruppen erreicht sehen will<sup>29</sup>).

<sup>28</sup>) Die außerordentliche Bedeutung des Gruppenzusammenhangs bei der Erarbeitung von Entscheidungsalternativen auf der Basis des systemtheoretischen Befundes wird durch die vorliegenden Erkenntnisse über die spezifische Leistungsfähigkeit von Gruppen als Ergebnis von gruppendynamischen Prozessen noch verstärkt. Unter günstigen gruppendynamischen Bedingungen hat die Gruppe gegenüber dem einzelnen Vorteile bei Leistungen vom Typ des Suchens und bei Leistungen vom Typ des Bestimmens sozialer Normen. Vgl. dazu P. R. Hofstätter, *Gruppendynamik*, Hamburg 1971, S. 27 ff., S. 58 ff.

<sup>29</sup>) So vor allem B. Zeuner, *Innerparteiliche Demokratie*, Berlin 1970, S. 113 ff., J. Raschke, *Innerparteiliche Opposition*, Hamburg 1974, S. 273 ff., derselbe, *Demokratisierung durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 14/75, S. 17 ff. Vorsichtiger F. Naschold, *Organisation und Demokratie*, Stuttgart 1972, S. 38 ff. Andere Strategien innerparteilicher Partizipationsausweitung, die das Postulat einer Willensbildung von unten nach oben als realistisch erscheinen lassen, sind vor allem auf institutionelle Änderung (z. B. Urabstimmung, gebundenes Mandat) oder auf eine Verstärkung der individuellen Motivation gerichtet. Sie bleiben hier außer Betracht, weil sich die Versuche, innerparteiliche Konflikte über Parteiordnungsverfahren auszutragen, in erster Linie gegen politische Richtungsgruppen innerhalb der Parteien richten.



Innerparteilicher Gruppenwettbewerb bietet, wie der empirische Beleg zeigt<sup>30)</sup>, günstige Möglichkeiten für eine begrenzte Partizipationsausweitung. Der innerparteiliche Gruppenwettbewerb läßt eine Willensbildung von unten nach oben, wenn auch vorrangig vermittelt über die Zugehörigkeit und die sich arbeitsteilig vollziehende Mitarbeit in einer innerparteilichen Richtungsgruppe, als realistisch erscheinen. Das Postulat einer „Willensbildung von unten nach oben“ in den Parteien muß also nur insoweit relativiert werden, als es im wesentlichen auf den Typus der Innovationsentscheidungen oder der grundlegend kontroversen Entscheidungen beschränkt bleibt und die umfassende Formulierung nur durch die innerparteiliche Richtungs- oder Interessengruppe geschehen kann<sup>31)</sup>. Die wichtige Bedeutung, die der innerparteiliche Gruppenwettbewerb für eine Demokratisierungsstrategie<sup>32)</sup> hat, ist zu berücksichtigen, wenn die Zulässigkeit von Parteiordnungsmaßnahmen beurteilt werden soll.

Gehen die Führer der Mehrheit in der Partei dazu über, den Ausschluß von Führern relevanter innerparteilicher Richtungsgruppen zu betreiben, kann die Gewährleistung des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs im Kern bedroht sein.

## 5. Innerparteiliche Demokratie in Volksparteien

Die Probleme innerparteilicher Demokratie stellen sich in der Bundesrepublik heute vorwiegend in Volksparteien. Die besonderen Merkmale, die diesen Parteityp kennzeichnen, sind zu berücksichtigen, wenn Aussagen über

<sup>30)</sup> Vgl. J. Raschke, Demokratisierung durch innerparteilichen Gruppenwettbewerb?, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B. 14/75, und S. M. Lipset u. a., *Union Democracy*, New York 1968.

<sup>31)</sup> Es ist einzuräumen, daß sich die Konzeption des innerparteilichen Gruppenwettbewerbs im Falle der Verschärfung des innerparteilichen Konflikts auch partizipationsbehindernd auswirken kann. Wenn eine gewisse Offenheit in der argumentativen Auseinandersetzung und im Abstimmungsverhalten durch die beteiligten Gruppen nicht mehr toleriert wird, bestimmt Gruppenzwang und nicht selbstbestimmtes Handeln das Verhalten in den Entscheidungssituationen. Wer keiner Gruppe zuzurechnen ist, kann zudem wegen „Unzuverlässigkeit“ in die Gefahr völliger Isolierung geraten. Ebenso B. Zeuner, a. a. O., S. 118.

<sup>32)</sup> Vgl. F. Naschold, a. a. O., S. 91 ... „wer eine Demokratisierung der Organisation will, muß ‚Fraktionsbildung‘ wollen, wenn das Bekenntnis zu demokratischen Strukturen sich nicht zur reinen Außendarstellung verkehren soll“.

das zulässige Ausmaß innerparteilicher Richtungsabweichung getroffen werden sollen.

In einer mehrdimensionalen Betrachtung kann die Volkspartei in Anlehnung an Kaste und Raschke<sup>33)</sup> durch die folgenden Merkmale gekennzeichnet werden:

— Die Mitglieder- und Wählerbasis ist von der Sozialstruktur her heterogen zusammengesetzt.

— Die programmatischen Aussagen sind so abgefaßt, daß sie die Integration möglichst vieler Schichten und Gruppen in das Spektrum der Partei erleichtern, möglichst viele Gruppen ansprechen sollen.

— Ihre Funktionsträger im Partei- und noch mehr im Staatsapparat verfügen über ein hohes Maß an Unabhängigkeit in den politischen Entscheidungsprozessen gegenüber einem möglichen partizipativen Druck der Parteimitglieder und Wähler.

— Massenmobilisierungen sind nur als Element in Wahlkämpfen erwünscht, nicht aber im aktuellen politischen Entscheidungsprozeß zwischen den Wahlen.

— Auf Veränderungen der gesellschaftlichen Verhältnisse, insbesondere auf Veränderungen in den Produktionsverhältnissen, reagieren Volksparteien im Wege der Anpassungsreform, ohne die vorhandenen ökonomischen und politischen Strukturen grundlegend in Frage zu stellen.

— Da zwischen den objektiven Interessen und auch im Bewußtsein der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen Widersprüche vorhanden sind, die zum Teil einen antagonistischen Charakter haben, besteht ein permanenter Spannungszustand zwischen dem Anspruch der Volksparteien, möglichst vielen Interessen gleichzeitig Rechnung zu tragen, und ihrer wirklichen Interessenvertretungs- und Steuerungsfunktionen im politischen Entscheidungshandeln.

Schon aus der Existenz und der Anerkennung widersprüchlicher objektiver Interessen und subjektiver Bewußtseinslagen und ihrer Vertretung durch spezifische Gruppen im Rahmen von Volksparteien ergibt sich zwangsläufig die Konsequenz, daß der Anspruch auf Geschlossenheit nach außen, der im Interesse des Wahlerfolges und der störungsfreien Umset-

<sup>33)</sup> Vgl. H. Kaste, J. Raschke, *Zur Politik der Volkspartei*, in: W. D. Narr, *Auf dem Weg zum Einparteiensstaat*, Opladen 1977, S. 50ff. Ähnlich S. Streeck, *W. Streeck, Parteiensystem und Status quo. Drei Studien zum innerparteilichen Konflikt*, Frankfurt 1972, S. 40ff.



zung von Parteibeschlüssen in politische Entscheidungen erhoben wird, für die Volksparteien relativiert werden muß. „Je breiter eine Volkspartei wird, desto zwangsläufiger muß sie verschiedene geistige Strömungen, verschiedenartige Interessenfixierungen, verschiedenartige Interessengruppen in sich aufnehmen.“<sup>34)</sup>

Da auch die grundlegenden programmatischen Aussagen bewußt offengehalten werden für denkbare unterschiedliche Interpretationen in den Entscheidungssituationen, um ein breites Spektrum von Zielgruppen ansprechen zu können, müssen die vorhandenen Konflikte im Vorfeld politischer Entscheidungen ohne Repression ausgetragen werden können. Ausgehend von der Erkenntnis, daß in der Organisation der Umweltbeziehung die Möglichkeit des Setzens und Erreichens von Zielen innerhalb eines Systems, wie etwa der Partei, von den Rahmenbedingungen der Umwelt wesentlich beeinflußt wird<sup>35)</sup>, ist jede Gruppierung, die unterschiedliche Interessen in einem Konflikt repräsentiert, innerhalb der Volkspartei legitimerweise auf den Außenkontakt, auf die Wechselbeziehung der Beeinflussung gesellschaftlicher Interessengruppen außerhalb der Partei einerseits und des Zurückwirkens (Feedback) aus den gesellschaftlichen Interessengruppen auf das Bargaining in der Partei andererseits angewiesen. Innerhalb der Volksparteien müssen Plattformen sein, von denen aus die Gruppenpositionen ausreichend dargestellt werden können<sup>36)</sup>.

Die Chancengleichheit für die verschiedenen politischen Interessen und Gruppierungen innerhalb der Partei ist konstituierende Bedingung für ein Parteienkonzept, das verschiedene ‚Parteien‘ im Sinne von Partialinteressen in sich aufnimmt<sup>37)</sup>.

<sup>34)</sup> Helmut Schmidt (SPD) in einem Spiegel-Interview; Der Spiegel, 1/1973, S. 29.

<sup>35)</sup> Vgl. dazu D. K. Pfeiffer, Organisationssoziologie, Stuttgart 1976, S. 120ff.

<sup>36)</sup> Vgl. H. Trautmann, Innerparteiliche Demokratie im Parteienstaat, Berlin 1975, S. 129. Weiterhin Kommissionsentwurf aus der Arbeitsgemeinschaft Sozialdemokratischer Juristen: Leitsätze zur innerparteilichen Demokratie, zitiert nach H. P. Bull, Recht und Politik 1974, S. 80: „Es ist zulässig, sich mit anderen Parteimitgliedern zur Erarbeitung und Vertretung gemeinsamer Vorstellungen zu verabreden.“

<sup>37)</sup> „Partei ergreifen heißt immer, sich zu einer bestimmten Gruppe bekennen und von einer anderen distanzieren“. S. Neumann, Die Parteien der Weimarer Republik, Stuttgart 1965, S. 15. Insofern erfährt der ursprüngliche Wortsinn des Parteibegriffs durch den Begriff der Volkspartei eine Modifikation.

Auch aus der Sicht des Bürgers, der nicht Parteimitglied ist, ist die Präsentation von politischen Alternativen, die nicht bereits Ergebnis von Kompromißfindungen und Machtkonstellationen in den Volksparteien selbst sind, für die eigene Beurteilungsfähigkeit von politischen Sachverhalten und die Herausbildung einer reflektierten Meinung elementare Voraussetzung<sup>38)</sup>.

Eine kritische Grenze erreicht die aus den Wesensmerkmalen der Volkspartei abzuleitende Offenheit für unterschiedliche politische Positionen allerdings, wenn die Konzeption der Volkspartei an sich aus der Partei heraus im praktischen Handeln nach außen in Frage gestellt wird. Zwar muß eine Diskussion über eine Grundsatzprogrammrevision auch in Volksparteien im Interesse der Fortentwicklung und Flexibilität des Parteiensystems jederzeit möglich sein, zumal wenn sich die ökonomischen, gesellschaftlichen, politischen Rahmenbedingungen, die zur Herausbildung von Volksparteien geführt haben, verändern. Wenn das Grundsatzprogramm aber nicht als die verbindliche Grundlage für das Verhalten der Mitglieder in den aktuellen Meinungsbildungs- und Entscheidungssituationen anerkannt wird, werden wichtige normative Funktionen, die sich aus den Parteien allgemein und damit auch den Volksparteien stellen, gefährdet. Das gemeinsame Grundsatzprogramm gewährleistet ein Mindestmaß an Integration, das für die Zusammenfassung von Bürgern in den Parteien als politische Handlungseinheiten unabdingbar ist. Die Wettbewerbsfähigkeit der Partei bei der Umsetzung programmatischer Aussagen in aktuelles Entscheidungshandeln wird entscheidend geschwächt, wenn die Konturen der Gesamtpartei überhaupt nicht mehr erkennbar sind.

Zusammenfassend kann gesagt werden, daß in Volksparteien aus ihrem Selbstverständnis heraus die Integrations- und Legitimationsfunktion der Parteien zugunsten der Partizipations- und Publizitätsfunktion relativiert werden muß. Dies zwingt zu entsprechenden Schlußfolgerungen der Beurteilung innerparteilicher Konflikte in der SPD, der CDU und der CSU, aber auch in der F.D.P., die sich dem Typus der Volkspartei weitgehend angenähert hat.

<sup>38)</sup> Ähnlich Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Die öffentliche Verwaltung 77, 282 (285) für das politische Gesamtsystem.



## Den Wahlkampf befrieden?

Fairneßabkommen und politische Kultur

Gegenstand der hier vorgelegten Untersuchung ist das Wahlkampfabkommen für die Wahl zum 9. Deutschen Bundestag, über das eine von den Parteien gemeinsam eingerichtete Schiedsstelle wachen sollte. Insbesondere galt diese Verpflichtung solchen Tatbeständen, die in der Vergangenheit vielfach zu Unmutsäußerungen bei den Wählern geführt hatten und die am deutlichsten mit dem Vorwurf, daß zuviel „geholt“ statt sachbezogen argumentiert würde, zu beschreiben sind. Zu den in das Abkommen aufgenommenen Verpflichtungen gehörten insbesondere der Verzicht auf jede Art von persönlicher Verunglimpfung und Beleidigung sowie die Verpflichtung, sich von Äußerungen Dritter zu distanzieren, die in Publikationen oder in sonstiger Weise öffentlich unwahre, verleumderische oder beleidigende Behauptungen erheben und diese gleichzeitig mit einer Unterstützungserklärung für eine der beiden Parteien verbinden.

Die Parteien stimmten darin überein — und dies charakterisiert die besondere Bedeutung der Schiedsstelle —, daß politische Auseinandersetzungen grundsätzlich politisch und möglichst nicht auf dem Wege von Rechtsstreitigkeiten vor Gericht ausgetragen werden sollten.

Als Mitglieder der Schiedsstelle wurden ernannt: der frühere Beauftragte der evangelischen Kirche, Bischof Hermann Kunst, der als Unparteiischer den Vorsitz übernahm, der ehemalige Bundestagspräsident Eugen Gerstenmaier (CDU); der frühere Bundesfinanzminister Alex Möller (SPD); der ehemalige bayerische Landtagspräsident Rudolf Hanauer (CSU) und der ehemalige Justizminister von Schleswig-Holstein, Bernhard Leverenz (FDP).

Am Anfang herrschte trotz gewisser Unterschiede in der Begründung weitgehende Einmütigkeit in der Ablehnung unsauberer Wahlkampfpraktiken. Für den vormaligen Kanzlerkandidaten der CDU/CSU, Rainer Barzel, stand jedenfalls ein Jahr vor dem anvisierten Termin bei allen sonstigen Unwägbarkeiten eines fest: „Niveau ist gefragt. Wer ‚holt‘, dürfte verlieren“<sup>1)</sup>. Für einige Sozialdemokra-

ten, die sich zu Beginn des Wahljahres bewußt von der Fixierung auf den 5. Oktober lösten, stellte sich die Frage grundlegend anders: „Eine substanzlose Polarisierung, bei der ideologische Konfrontation nicht Ausdruck, sondern Ersatz für Sachkonflikte ist“, bedeutete für sie nämlich unabhängig vom Ausgang der Wahl eine Gefahr für den Bestand des Gemeinwesens. Der politische Wettbewerb darf nach ihrer Ansicht deshalb „nie auf die — und sei es moralische — Vernichtung des Gegners abzielen; jede Partei muß vielmehr ein Interesse daran haben, daß konkurrierende Parteien intakt bleiben ... Demokratie geht davon aus, daß es Mittel gibt, die jeden Zweck entheiligen. In jüngster Zeit wird Machtkampf häufig mit den verfeinerten Mitteln wissenschaftlicher Semantik und Werbepsychologie ausgetragen. Feindbilder werden entworfen, getestet und durch ständige Wiederholung ins öffentliche Bewußtsein gebracht. Begriffe werden mit generalstabsmäßigen Methoden besetzt, und zwar meist völlig unabhängig von der praktischen politischen Arbeit. So dringen militärische Vokabeln in die politische Sprache ein und beginnen sie zu beherrschen, besonders in der Vorbereitung von Wahlkämpfen. Politische Auseinandersetzung wird zur psychologischen Kriegführung.“<sup>2)</sup>

Ganz im Sinne der komplementär zu derartigen Strategien vielbeschworenen Gemeinsamkeit der Demokraten kam es im „staatstragenden“ Verlautbarungsklima des erst anlauenden Wahlkampfes am 19. März zwischen den Bundestagsparteien zur Unterzeichnung eines siebzehn Paragraphen umfassenden „Wahlkampfabkommen für die Wahl zum 9. Deutschen Bundestag im Jahre 1980“<sup>3)</sup>.

<sup>1)</sup> In seiner gleichnamigen Kolumne in der Welt vom 22. 9. 1979.

<sup>2)</sup> Zur politischen Kultur in der Demokratie. Ein Diskussionspapier der Kommission Grundwerte beim SPD-Parteivorstand, Bonn 1980, S. 14f. und S. 11f. Vgl. zum Hintergrund der semantischen Kampagnen Iring Fetscher/Horst E. Richter (Hg.), Worte machen keine Politik. Beiträge zu einem Kampf um politische Begriffe, Reinbek bei Hamburg 1976, und als Überblick jetzt: Kampf um Wörter? Politische Begriffe im Meinungsstreit, hrsg. und eingeleitet von Martin Greiffenhagen, Bonn 1980.

<sup>3)</sup> Das Abkommen ist im Wortlaut, einschließlich der Geschäftsordnung der Schiedsstelle, abgedruckt



# I. Die Unergiebigkeit von freiwilligen Kostenbegrenzungen

Obwohl erste Pressestimmen aus mancherlei Gründen befanden, daß die ganze Sache schon dann einen Sinn hätte, wenn es nur gelingen würde, den finanziellen Aufwand einzuschränken<sup>4)</sup>, wurde dieser Aspekt des Abkommens im nachfolgenden Wahlkampf von den intensiven Diskussionen um den Stil der politischen Auseinandersetzung weitgehend verdrängt. Der praktische Nutzen von derartigen freiwilligen Verzichtserklärungen ohne irgendwelche Konsequenzen ist allerdings auch äußerst fraglich. Denn die Bereitschaft der etablierten Parteien, ihre Ausgaben zu begrenzen (die FDP auf 8 Mio. DM, CSU auf 9 Mio. DM, CDU auf 36 Mio. DM und SPD auf 40 Mio. DM), bezog sich lediglich auf die zentralen Maßnahmen in der Zeit vom 1. April bis zum 5. Oktober 1980, also etwa auf das letzte halbe Jahr eines Wahlkampfes, der im weitesten Sinne nach dem bekannten Wort am Tag nach der Bundestagswahl 1976 bereits wieder begonnen hatte, mindestens aber ein Jahr vor dem neuerlichen Wahltermin mit der Informations- und Vorbereitungsphase planmäßig einsetzte<sup>5)</sup>. Der gesamte finanzielle Aufwand

in der Frankfurter Rundschau vom 24. 3. 1980 unter dem Titel: Das Gelöbnis der Etablierten: Diesmal wird niemand beleidigt; es findet sich ferner in der Zeitung Das Parlament vom 12. 4. 1980 und wurde von dort übernommen von Uwe Andersen/Wichard Woyke, Wahl '80. Die Bundestagswahl. Parteien — Wähler — Wahlverfahren, Opladen 1980, S. 109 ff., und ist auch enthalten in: Bundestagswahl 1980. Analysen — Dokumente — Prognosen, hrsg. von Hans-Otto Mühleisen und Theo Stammen unter Mitarbeit von Hans Heppel u. a., München 1980, S. 392 ff.

<sup>4)</sup> Beispielsweise in der Frankfurter Rundschau vom 15. 2. 1980: Sinnvolle Regeln. Vgl. zur Gesamtproblematik und mit dem gleichen Tenor Hartmut Klatt, Unermüdlich auf der Suche nach neuen Geldquellen, in: Frankfurter Rundschau vom 30. 1. 1980, und ders., Parteienfinanzierung — Dilemma ohne Ende?, in: Gegenwartskunde 4/1979, S. 451 ff., sowie zur Entstehungsgeschichte des Abkommens meine Kurzanalyse: Zur Problematik von Wahlkampfabkommen: Das Beispiel der Vereinbarungen vom 19. März 1980, in: ZParl 2/1980, S. 264—271.

<sup>5)</sup> Da für die anderen Parteien keine detaillierten Aufstellungen vorliegen, vgl. zur Kampagnenführung und zum Werbemittleinsatz der CDU den ausführlichen Bericht der Bundesgeschäftsstelle. Anlage zum Bericht des Generalsekretärs, 29. Bundesparteitag, 9./10. März 1981 — Mannheim, o. O., o. J., den Bericht von Hans-Otto Mühleisen über die Planungen der Bundestagsparteien, in: Bundestagswahl 1980, a. a. O., S. 398 ff., sowie zur Organisation allgemein das Buch des Hauptabteilungsleiters Öffentlichkeitsarbeit im Konrad-Adenauer-Haus, Peter Radunski, Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampf-führung als politische Kommunikation, München 1980.

auf regionaler und lokaler Ebene, der nach einer Faustregel noch einmal rund zwei Drittel des Einsatzes der Bundesgeschäftsstellen erreicht, unterlag dagegen ausdrücklich keinerlei Beschränkungen: der CDU-Landesverband Niedersachsen veranschlagte beispielsweise 800 000 DM für den Bundestagswahlkampf, ergänzt durch jeweils 10 000 bis 50 000 Mark aus den Kreisverbänden. Die dortige SPD kalkulierte etwa 700 000 DM ein und der Landesverband der FDP wollte sich mit 300 000 DM beteiligen<sup>6)</sup>.

Während die Kostenbegrenzung den persönlichen Beitrag der einzelnen Kandidaten in den Wahlkreisen oder die Eigenleistungen der Jungdemokraten, die sich im Gegensatz zu den Jungsozialisten als eigenständiger Verband sehen, nicht limitierte, blieb unklar, inwieweit die Absprache die Vereinigungen der CDU/CSU wie die Junge Union oder den Wirtschaftsrat verpflichtete, die sich als eingetragene Vereine formal-rechtlich von der Partei abgrenzen können<sup>7)</sup>. Die solchermaßen relativierten Sparsamkeitsergebnisse auf Bundesebene klammerten zusätzlich noch alle zentral gesteuerten Einladungen zu Kundgebungen und Versammlungen aus sowie die anfallenden Ausgaben für die Werbung zu Parteitagen und für besondere „Zielgruppenaktionen“. Allein die aufwendigen Anzeigen- und Prospektkampagnen und die durch 97 Städte der Bundesrepublik führende Zelttournee „Treffpunkt '80“, mit denen die Union neben weiteren Sonderaktionen im Bereich des Mittelstandes und der Kommunalpolitik vor allem ihre Problemgruppen Jungwähler, Frauen und Arbeitnehmer über Familien-Nachmittage „mit buntem Programm und Kaffee und Kuchen“ sowie Disco-shows zu erreichen suchte bzw. auch die Senioren verstärkt mobilisieren wollte, dürften beträchtlich zu Buche geschlagen haben, tun dies aber bei der kommenden Rechenschaftslegung nicht, weil sie vereinba-

<sup>6)</sup> Handelsblatt vom 24. 9. 1980: Ein Grauschleier auf den gläsernen Taschen.

<sup>7)</sup> So beriet nach den Angaben im Tätigkeitsbericht der Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU und des Diskussionskreises Mittelstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bonn 1980, S. 6, ihr geschäftsführender Bundesvorstand beispielsweise noch am 13. Februar 1980 in Bonn über einen „Sonderhaushalt für den zielgruppenorientierten Bundestagswahlkampf bei der CDU-Bundespartei“.

<sup>8)</sup> Besondere Zielgruppenaktionen der anderen Parteien sind dagegen nicht bekannt geworden. — Eine systematische Erfassung der Kosten des Bun-



rungsgemäß nicht unter das Wahlkampf-Abkommen fallen<sup>8)</sup>.

Neben der folglich a priori begrenzten Gültigkeit wird der Wert der angekündigten Kontrolle der tatsächlichen Aufwendungen durch Wirtschaftsprüfer<sup>9)</sup> grundsätzlich dadurch beeinträchtigt, daß Rechenschaftsberichte nach den Kriterien der §§ 30 und 31 des Parteiengesetzes bestenfalls diejenigen Ausgaben nennen, die auch über die offiziellen Konten und Kassen der Parteien gelaufen sind<sup>10)</sup>. Die Wahlkampfhilfen der parteinahen Stiftungen oder das Finanzgebaren der Fraktionen erfahren dadurch jedenfalls keinerlei öffentlichen Einblick. Während Franz Josef Strauß aufgrund seiner Stellung in der Organisation ohne besondere Rechtfertigung für einen privaten „Kanzlerfonds“ sammeln konnte, der ausschließlich seiner persönlichen Kampagne zur Verfügung stehen sollte<sup>11)</sup>, ist in der CDU dieses Verfahren durch Statuten geregelt: Pa-

destagswahlkampfes 1980 müßte über die staatlichen Vorleistungen in Form von Formularbeschaffung, Entschädigung für die Wahlhelfer, Erstattung von Gebühren an die Deutsche Bundespost für unfrei angelieferte Wahlbriefe, Ausgaben für das Büro des Bundeswahlleiters u. ä., 1976 fast 38 Millionen Mark, und die Investitionen aller Parteien, ihrer Repräsentanten und Nebenorganisationen hinaus noch die Zugaben der Interessenten in Bürgerinitiativen, Parallelkampagnen und den sog. Staatsbürgerlichen Vereinigungen abschätzen. Auf rund 200 Millionen DM summierten sich 1980 allein die staatlichen Ausgaben einschließlich der in Raten zu zahlenden „Wahlkampfkostenerstattung“ (vgl. Hamburger Abendblatt vom 27. 8. 1980: Bundestagswahl kostet den Bürger 200 Millionen), nicht eingerechnet die kostenlosen Werbespots in den öffentlich-rechtlichen Medien, deren Marktwert nur im Fernsehen 1976 (1980 infolge der Preissteigerungen sicherlich mehr; liegen allerdings keine Zahlen vor) etwa 13 Millionen Mark betrug.

<sup>8)</sup> Die Rechenschaftsberichte der Parteien für 1980 wurden inzwischen im Bundesanzeiger Nr. 227 vom 4. 12. 1981 veröffentlicht; die angekündigten Anmerkungen zur Wahlkampfkostenbegrenzung fehlen allerdings.

<sup>10)</sup> Das demonstrierte schon anhand der ersten regulären Berichte Uwe Schleth, Analyse der Rechenschaftsberichte der Parteien für 1968, in: ZParl 2/1970, S. 128 ff., von dem auch die letzte Monographie zum Thema stammt: Parteifinanz. Eine Studie über Kosten und Finanzierung der Parteitätigkeit, zu deren politischer Problematik und zu den Möglichkeiten einer Reform, Meisenheim am Glan 1973; vgl. ergänzend Helmuth Günther, Wider die Umgehung der finanziellen Rechenschaftspflicht der Parteien: Die Kapitalgeber müssen erkennbar bleiben, in: ZParl 1/1977, S. 41 ff., und mit weiteren Belegen für die herrschende Praxis die Diplomarbeit des Verfassers, Politologische Analyse der Parteienfinanzierung seit 1968, Hamburg 1980 (Masch.).

<sup>11)</sup> Laut Spiegel vom 3. 3. 1980: Unternehmer. Dritte Station.

agraph 16 der Finanz- und Beitragsordnung der CDU, Landesverband Hamburg e.V., gestattet dem Landesschatzmeister beispielsweise, im Wahlkampf mit den Bundestagskandidaten „Sondereinbarungen“ über eine separate Kassenführung zu treffen<sup>12)</sup>. Wegen solcher Dispositionsfonds und ähnlicher Praktiken darf man von freiwilligen Verzichtserklärungen nicht allzuviel erwarten<sup>13)</sup>. Gleichwohl steckt in den Äußerungen von CDU-Generalsekretär Heiner Geißler vor den Delegierten des Mannheimer Parteitages, wo er die Ausgaben der SPD „seit dem 1. Januar 1980“ auf über 60 Millionen Mark bezifferte, während die CDU ihren diesbezüglichen Etat um zwei Millionen unterschritten, also nur 34 Millionen DM ausgegeben habe<sup>14)</sup>, eine kräftige Prise Rest-Wahlkampf, da er hier zwei verschiedene Zeiträume vergleicht, von denen einer nur teilweise unter die vereinbarte Kostenbegrenzung fiel. Der immerhin seriösere, wenn auch nicht präzise belegte Vorwurf seiner Partei, die Sozialdemokraten hätten „ab 1. 4. 1980 an ausweisbaren Kosten, z. B. für Plakate und Anzeigen, die ZaS, Veranstaltungen und Rednereinsatz, Fernseh- und Hörfunkspots etc. rd. 55 Millionen D-Mark ausgegeben“<sup>15)</sup>, mag sogar zutreffen. Aber selbst wenn die SPD gegen Ende ihrer Kampagne angesichts eines drohenden Verlustes schon sicher geglaubten Terrains noch einmal „nachgelegt“ haben sollte, so muß sich das nicht notwendigerweise auch auf der Bundesebene als Abbuchung bemerkbar machen, da die Vereinbarungen Kostenverlagerungen aus Zweckmäßigkeitsgründen nicht ausschließen konnten. Denn auch die Christdemokraten vermochten sich

<sup>12)</sup> Finanz- und Beitragsordnung vom 1. Januar 1972, Anlage zur Satzung der Christlich-Demokratischen Union, Landesverband Hamburg e.V., in der Fassung vom 15. 2. 1976.

<sup>13)</sup> Daran ändern auch Vorschläge wie die von Bundestagsvizepräsidentin Annemarie Renger (SPD), bei Überschreitungen Geldbußen zugunsten karitativer Einrichtungen einzuführen (bei Günter Mann, Grenzen für den politischen Sprechstreit? in: ZParl 1/1980, S. 15), oder von Hartmut Klatt, Abzüge von der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung vorzunehmen bis hin zum Ausschluß (Zauberwort im Wahlkampf, in: Evangelische Kommentare 2/1980, S. 64), kaum etwas, wenn man die Bandbreite der Verschleierungsmöglichkeiten berücksichtigt. Eine wirksame Eindämmung des finanziellen Aufwandes kann nach meiner Einschätzung nur über die Anbindung der Kostenerstattung an einen limitierten Werbeaufwand erfolgen.

<sup>14)</sup> CDU-Bundesgeschäftsstelle (Hg.), 29. Bundestag der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Niederschrift, Mannheim, 9. bis 10. März 1981, Bonn o. J., S. 49.

<sup>15)</sup> Bericht der Bundesgeschäftsstelle, a. a. O., S. 16.



nur deshalb nominell im vorgegebenen Rahmen zu halten, weil sie sich oberhalb einer bestimmten Grundausrüstung ihre Werbemittelangebote von den unteren Parteigliederungen, den Vereinigungen und befreundeten Verbänden bezahlen ließen<sup>16)</sup> — was die Soester „Jugendinitiative Junge Leute für Franz Josef Strauß“ bewog, Plakate und Aufkleber

lieber kostenlos von der Bonner „Bürgeraktion Demokraten für Strauß“ des ZDF-Moderators Gerhard Löwenthal zu beziehen<sup>17)</sup>. Andernfalls wäre angesichts der anhaltenden Preissteigerungen und einer unverminderten Präsenz der CDU im Wahlkampf jedenfalls kaum zu erklären, wie man dort seit 1972 mit dem gleichen Etat ausgekommen sein will<sup>18)</sup>.

## II. Konstruktionsschwächen der Wahlkampf-Schiedsstelle

Im Gegensatz zu den nach wie vor ungelösten Problemen einer wirksamen Kostenbegrenzung des organisatorisch-politischen Wettbewerbs, die erst in der Schlußphase des Wahlkampfes durch die gegenseitige „Polemik mit ungewissen Zahlen“<sup>19)</sup> wieder thematisiert wurden und vermutlich auch bis zur Bundestagswahl 1984 nicht befriedigend geregelt sein werden, geriet die Gemeinsame Schiedsstelle zur Überwachung der Wahlkampf-Fairneß gleich mit ihrer ersten Entscheidung<sup>20)</sup> in das Scheinwerferlicht der Öffentlichkeit, besser: in den Meinungsstreit der vertragschließenden Parteien.

### Zum Problem der Kriterien für Wahlkampf-Fairneß

Was nämlich der Markenartikel-Werbung aufgrund von Wettbewerbsgesetzen, eigenen Verhaltensregeln der Branche und zusätzlichen Selbstbeschränkungsvereinbarungen un-

tersagt ist, gehört im politischen Straßenverkauf zum alltäglichen Handwerkszeug: Irreführung des Wählers, herabsetzende Vergleiche, Diffamierung des Konkurrenten. So sah beispielsweise eine Wahlkampfbroschüre der CDU einen unersättlichen „Geldhunger des SPD-Staates“ und malte in demagogischer Weise gar eine Währungsreform an die Wand. Die Inflationsrate, die gerade wieder unter fünf Prozent sank, wurde dort der besseren Wirkung wegen einfach mit sechs Prozent angegeben. Gleichzeitig versprach die Union per Anzeige „500 Mark für alle jungen Mütter“ und in einem Werbespot „ein Deutschland, in dem jeder einen Ausbildungs- und Arbeitsplatz erhält, ein Deutschland, in dem jeder Energie zu bezahlbaren Preisen erhält“. Ihr Kanzlerkandidat krönte die Versprechen im Fernsehen mit der Erklärung „Wir brauchen Vollbeschäfti-

<sup>16)</sup> Das geht aus dem Bericht der Bundesgeschäftsstelle eindeutig hervor. Vgl. zu einer früher praktizierten Variante dieses Verfahrens den vertraulichen „Aktivitäten-Katalog Unternehmer“ aus dem Wirkungsbereich des CDU-Wirtschaftsrates, abgedruckt in: Das schwarze Kassenbuch. Die heimlichen Wahlhelfer der CDU/CSU, hrsg. vom Presseausschuß der Demokratischen Aktion (PDA) unter Mitarbeit von Bernt Engelmann, Köln 1973, S. 110 ff. — Auch bei den Freien Demokraten wurden von vornherein die für den Bundestagswahlkampf vorgesehenen Mittel „in sehr viel geringerem Maße als früher für zentrale Maßnahmen eingesetzt. Rund 40 % des Wahlkampfetats soll dazu dienen, Handlungsangebote (Hervorhebung des Verf.) für die Untergliederungen zu finanzieren“. Zitiert nach FDP-Landesverband Hamburg, Geschäftsbericht 1979. Für den Landesvorstand vorgelegt vom Landesgeschäftsführer Hinnerk Fock auf dem Landesparteitag am 11./12. Januar 1980, S. 60.

<sup>17)</sup> Klaus Pokatzky, Wir sind die rechten Spontis, in: Die Zeit vom 19. 9. 1980. Vgl. zur „Bürgeraktion“ auch Uwe Zimmer, Hilfe von den Dunkelmännern, in: stern vom 8. 5. 1980, sowie allgemein zu den Aktivitäten der Jugendorganisationen der etablierten Parteien noch Jutta Roitsch, Viele stehen am Rande und schauen nur zu, in: Frankfurter Rundschau vom 18. 9. 1980.

<sup>18)</sup> Rolf Zundel, Hochfahrend auf dem Schuldenberg, in: Die Zeit vom 20. 4. 1979, der die Gesamtausgaben der Bundestagsparteien in den Wahljahren von 1957 bis 1976 (notwendigerweise) geschätzt hat, geht für 1972 von 275 Millionen und 1976 von 354 Millionen Mark aus. Es ist selbst bei sparsamer Wahlkampfführung unwahrscheinlich, daß die Gesamtsumme für 1980 wesentlich unter der letzten Zahl liegt. Wolfgang Niess, Bundestagswahlen, in: ders. (Hg.), Über die Wahl hinaus. Kritische Beiträge für skeptische Wähler, Reinbek bei Hamburg 1980, S. 11, vermutete im Frühjahr, daß allein die Kampagnen der Parteien wohl 300 Millionen DM kosten würden.

<sup>19)</sup> So kommentierte Wolfgang Hoffmann in der Zeit vom 2. 2. 1973 schon die seinerzeitigen gegenseitigen Aufrechnungen über „tatsächliche“ Ausgaben im Bundestagswahlkampf 1972 zwischen dem Monatsmagazin „Dialog“ aus dem Springer-Verlag und der offiziellen Dokumentation der SPD. Vgl. dazu auch sein Buch: Die Finanzen der Parteien, München 1973.

<sup>20)</sup> Die Entscheidungen der Schiedsstelle sind in den „Mitteilungen aus dem Bundestag“, hrsg. vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages, Nr. 31, 35, 36, 38, 40, 41, 43, 44, 45, 46 und 47/1980 publiziert worden. Eine statistische Auswertung bietet Hartmut Klatt in seinem Aufsatz: Wahlkampfführung und Wahlkostenbegrenzung. Möglichkeiten und Grenzen des Wahlkampfabkommens 1980, in: ZParl 1/1981, S. 29.



gung und wir garantieren Vollbeschäftigung", obwohl er wissen mußte, daß niemand eine solche Garantie geben kann.

Auch jene SPD-Anzeige mit der alten Dame aus Düsseldorf-Eller, die verständlicherweise „nie wieder Krieg“ will, bemühte sich kaum um Aufklärung über die zu erwartenden politischen Schwierigkeiten, sondern zielte ebenso wie die platte Gegenüberstellung „Helmut Schmidt, Kanzler des Friedens, oder F.J. Strauß, Kanzler der Angst“ auf die Emotionen der Zuschauer.

Der im Vergleich zur Wirtschaftswerbung gleich größere Spielraum der Wahlkampfstrategen, der nach Ansicht von Werbemanager allerdings nicht genutzt, sondern verschwendet wird<sup>21)</sup>, hätte die Mitglieder der Schiedsstelle veranlassen müssen, sich vorab, also bevor die Wogen von kalkulierten Entgleisungen und den unvermeidlichen Gefühlswallungen eines Wahlkampfes über ihnen zusammenschlugen, über eigenständige Kriterien für ihre Tätigkeit zu verständigen. Der grundsätzliche Einwand, ob eine politische Auseinandersetzung in „fairer und sachlicher Weise“ vonstatten gehe oder nicht, könne man über die jeweils subjektive Wahrnehmung hinaus kaum objektivieren, läuft im Falle der Gemeinsamen Schiedsstelle leer: Gerade weil sich über Geschmack bekanntlich nicht (oder trefflich) streiten läßt, waren die Fairneßwächter von den vertragschließenden Parteien autorisiert, mit Mehrheit<sup>22)</sup> ihr persönliches Empfinden von einem „guten“ politischen

Stil<sup>23)</sup> zum Gradmesser des Wahlkampfes zu machen und auftragsgemäß „jede Art von persönlicher Verunglimpfung und Beleidigung“ sowie alle „Behauptungen über andere Parteien, die geeignet sind, diese zu verunglimpfen“, als Verstoß gegen das Abkommen zu rügen.

Eine frühzeitige Reflexion über die eigenen Möglichkeiten und Grenzen hätte wohl vor allem zu der Einsicht geführt, daß man sich nur sehr bedingt auf das Glatteis juristischer Spitzfindigkeiten und Verfahrensweisen wie umständliche Beweisführung begeben durfte, sondern allein politische Wertungen mit moralischer Rigorosität vorzunehmen hatte<sup>24)</sup>. Denn auch ohne langes Überlegen sollte klar sein, daß der Hinweis der Union auf eine „Moskau-Fraktion in der SPD“ oder die Erklärung des CSU-Landesgruppenchefs Friedrich Zimmermann, der Kanzler sei „eine lenkbare Figur des Ostberliner Regieassistenten und des Moskauer Regisseurs“, weder sachlich noch sonderlich fair waren; dennoch mochten sich die Schiedsrichter nicht so recht zu einer Rüge durchringen. Solch wenig verständliche Entscheidungen steigerten zwangsläufig die Mimosenhaftigkeit der Sozialdemokraten, die der altbekannten Bolschewismus-Provokation dann mit förmlichen Beschwerden zu begegnen suchten, zumal ihr Fraktionsvorsitzender bereits für seine Äußerung gerügt wurde, die Opposition zeige erneut, „daß sie nicht in der Lage ist, politische Verantwortung zu tragen“, was ja wohl in der Verallgemeinerung den Tenor einer jeden Wahlkampf-Aussage ausmacht.

Bei der Humorlosigkeit und dem Bierernst der deutschen Wahlkämpfer nahmen die Streitigkeiten gelegentlich schon groteske Züge an; so erhielt etwa der SPD-Bundestagsabgeordnete Rudolf Schöfberger einen offiziellen Rüffel für seine Formulierung, Strauß sei „der Oberhäuptling der Wucherer und Geldscheffler, ein Mann mit Rasierklingen an den Ellbogen, wer ihn wähle, stimme für eine üble Sym-

<sup>21)</sup> Die vorstehenden Beispiele sämtlich nach Gunhild Freese, Teuer, irreführend und austauschbar. Bei ihrer Wahlkampagne verstoßen die Parteien gegen Grundregeln der Werbung, in: Die Zeit vom 3. 10. 1980. Vgl. zur Mannstein-Agentur, die neben anderen für die CDU arbeitet, den Artikel von Walter Bajohr, Wie man eine Partei vermarktet, in: Rheinischer Merkur/Christ und Welt vom 5. 10. 1980, und grundlegend die Studie von Heidrun Abromeit, Das Politische in der Werbung. Wahlwerbung und Wirtschaftswerbung in der Bundesrepublik, Opladen 1972.

<sup>22)</sup> Diese Entscheidungsfähigkeit behob einen Konstruktionsfehler der Schiedsstelle von 1965. Siehe dazu den Erfahrungsbericht von Konrad Zweigert, neben Dieter Oberndörfer einer der beiden Vorsitzenden: Die Schiedsstelle zum Wahlkampfabkommen, in: AöR 4/1965, S. 500, und seinen nahezu identischen Aufsatz, Das Wahlkampfabkommen und seine Schiedsstelle. Einige Gedanken und Erfahrungen, in: Die moderne Demokratie und ihr Recht, Band 2 (Leibholz-Festschrift), hrsg. von Dietrich Bracher u. a., Tübingen 1966, S. 367—374; ferner Joel Busch, Sinn und Gefahr des Wahlkampfbeginnsabkommens, in: PolSt Heft 166/1966, S. 174 ff., und ders., Friedmar Lücke, Wir hatten die Wahl. Die Parteien im Kampf um die Macht 1965, München/Wien 1965.

<sup>23)</sup> Hierzu über Heinrich Bußhoff, Politischer Stil — politische Kultur — politische Bildung. Versuch einer theoretischen Zuordnung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 25/1970, S. 3 ff., hinaus nach wie vor zunächst Klaus Eckhard Jordan, Zur Verwendung des Stilarguments in der Bundesrepublik Deutschland, in: PVS 1/1966, S. 97 ff., und Arndt Morkel, Über den politischen Stil. Eine Skizze, ebd., S. 119 ff.; Überblick bei Klaus von Beyme, Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung, 3. Aufl. München 1976, S. 189 ff.

<sup>24)</sup> Andernfalls hätte man es statt der Einrichtung einer besonderen Honoratioren-Versammlung auch bei dem Weg über die Gerichte belassen können, der ohnehin mehrfach parallel beschritten wurde.



böffigur" — als ob der Wähler derartige Kraftsprüche nicht selbst angemessen einordnen kann. Nach und nach unterhöhlt die wechselhafte Spruchpraxis, in der sich angestregtes Bemühen um gerichtsähnliche Beweisaufnahme mit glücklicheren Momenten der raschen Beschlußfassung ablösen, überlagert von tastenden Ansätzen semantischer Einfühlungnahme und hilfloser Entgegenahme unfairer, aber nach dem neuen Modewort „Kunstfest“<sup>25)</sup> geredeter Formeln<sup>26)</sup>, den Rückhalt des Gremiums an Vertrauen bei den arg gebeutelten Sozialdemokraten. So reagierte SPD-Sprecher Lothar Schwartz auf eine Serie von Entscheidungen gegen seine Partei mit der Erklärung, daß andere scharfe Äußerungen wie die, daß es der Kandidat persönlich sei, „der im Namen der Freiheit Faschisten und Rassisten unterstützt“, oder jene, man sehe Dinge in der Oppositionspolitik, „die wir für unser Land für lebensgefährlich halten müssen“, nicht gerügt worden seien: „Angesichts dieser beachtlichen Bewertung von Grundpositionen in den Aussagen der SPD zur Bundestagswahl müssen die beanstandeten Formulierungen, die von unterschiedlicher Wertigkeit sind, politisch inhaltlich weniger gewichtig erscheinen.“<sup>27)</sup>

Die Abhängigkeit der Fairneßwächter von der Gutwilligkeit und dem Gehorsam der agierenden Politiker führte noch drastischer Heiner Geißler vor, der die Schiedsstelle mit seinem Wortspiel verwirrte, er habe mit seiner Formulierung nicht sagen wollen, der Bundeskanzler sei „im strafrechtlichen Sinne“ ein Betrüger, seine Äußerung sei „vielmehr im übertragenen Sinne politisch gemeint“. Obwohl das Strafrecht ja gar nicht zur Debatte stand, sondern gerade politische Aussagen zu beurteilen waren, sah das Gremium daraufhin von einer Rüge ab, obgleich man durchaus erkannt hatte, daß eine solche Bezeichnung — persönlichkeitsbezogen — „an sich“ gegen das Abkommen verstieß. Allerdings gingen die Sittenrichter bei diesem Zugeständnis von der stillschweigenden Hoffnung aus, daß die Union diese Wahlkampf-Polemik nicht weiter ver-

breiten würde, eine Erwartung, die nach dem Auftreten des Christdemokraten nicht „sine fundamento in re“<sup>28)</sup> schien.

### Durchsetzungsschwierigkeiten und Kompetenzanmaßung<sup>29)</sup>

Mit der ungerührten Wiederholung seiner Rede vom „politischen Rentenbetrüger“ wies Heiner Geißler auf eine Konstruktionschwäche der Gemeinsamen Schiedsstelle hin, die im Gegensatz zu einem immerhin denkbaren Kriterienkatalog für Wahlkampf-Fairneß ein strukturelles Problem für die „elder statesmen“ darstellte: der Mangel an tatsächlicher Kompetenz: „Sie kann höchstens moralische Autorität ausüben, aber über Mittel der Sanktionierung verfügt sie nicht und daher ist niemand gezwungen, sich an ihre Urteile zu halten. Wie die Erfahrung lehrt, sind nicht einmal Gerichte imstande, Entgleisungen zu verhindern oder auch nur wirkungsvoll zu ahnden.“<sup>30)</sup>

Während Bundesfinanzminister Hans Matthöfer öffentliche Schelte immerhin noch mit der treuherzigen Versicherung umging, seine Wendung „Und da kommt dieses Pack daher und vergleicht das Ende des Zweiten Weltkrieges mit dem Ergebnis unserer Politik“ sei weder auf die Union noch auf ihren Kandidaten gemünzt gewesen, variierte Herbert Wehner denn auch prompt seine gerügte Äußerung von der zur politischen Verantwortung unfähigen Opposition. Der aus durchsichtigen Motiven hartnäckig vorgebrachten Aufforderung des CDU-Generalsekretärs, der Bundeskanzler möge sich doch gerichtlich gegen seinen Anwurf zur Wehr setzen<sup>31)</sup>, kam in diesem Zusammenhang gleichwohl besondere Symbolkraft zu, da hier einer der persönlichen Unterzeichner nicht nur gegen den „Geist des Abkommens“, sondern sogar gegen dessen ausdrücklichen Wortlaut verstieß. Die vertragschließenden Parteien hatten dort nämlich feierlich ihrer Übereinstimmung Ausdruck gegeben, „daß politische Auseinandersetzungen grundsätzlich politisch und möglichst nicht auf dem Wege von Rechtsstreitig-

<sup>25)</sup> In Anspielung auf das Mitglied der Schiedsstelle, Bischof Kunst; vgl. Rolf Zundel, Ein glückloses Sittengericht. Statt Schlichtung nur Mißbrauch, in: Die Zeit vom 12. 9. 1980.

<sup>26)</sup> Vgl. Karl Friedrich Fromme, Ein bißchen Rempelei ist nicht das Schlimmste, in: Frankfurter Allgemeine vom 30. 9. 1980.

<sup>27)</sup> Zitiert nach Gottfried Capell, Oberhäuptling der Wucherer, Volksbetrüger und 4 andere SPD-Entgleisungen gerügt, in: Die Welt vom 11. 9. 1980.

<sup>28)</sup> Bischof Kunst, nach Angaben des Spiegel vom 8. 9. 1980: Kapital des Vertrauens.

<sup>29)</sup> Die folgende Erörterung klammert die Frage aus, ob Parteien überhaupt berechtigt sind, derartige Abkommen zu treffen. Verfassungsrechtliche Bedenken trug seinerzeit vor Adolf Schüle, Das Bonner Wahlkampfabkommen vom 9. Januar 1965, in: AöR 1/1965, S. 82.

<sup>30)</sup> Klaus Dreher, Verantwortlich für den Wahlkampfstil bleiben die Parteien, in: Süddeutsche Zeitung vom 8. 1. 1980.

<sup>31)</sup> Vgl. Volkmar Hoffmann, Geißlers Wortspiel mit dem Betrugsparagrafen, in: Frankfurter Rundschau vom 9. 9. 1980.



keiten vor Gericht ausgetragen werden sollen“.

Diese gutgemeinte Absichtserklärung, die ja wie das gesamte Abkommen nicht justiziabel war, durfte selbstverständlich nicht die allgemeine Rechtsordnung aussetzen. Aber zweifellos macht es einen Unterschied, ob ein maßgeblich Beteiligter in offenem Widerspruch zu seinem Versprechen handelt oder ob ein unfreiwillig Betroffener sich notgedrungen auf den ordentlichen Instanzenweg begibt, um sein Recht einzuklagen. Außerdem läßt das Strafrecht im Interesse einer freien Meinungsäußerung einen beträchtlichen Raum für Unfairneß. Und gerade weil sich eine gerichtliche Schlichtung persönlich-politischer Kontroversen in aller Regel zu einer langwierigen und unergiebigem Angelegenheit auswächst, wollte die Einrichtung der Schiedsstelle eine zusätzliche Möglichkeit eröffnen, unsauberen Attacken rechtzeitig zu begegnen, wobei das Abkommen im Sinne einer schnellen Intervention noch während des Wahlkampfes sogar den Grundsatz zurückstellte, nicht in einen schwebenden Rechtsstreit einzugreifen. Der Auftrag der Fairneßwächter beschränkte sich nach ihrer Geschäftsordnung darauf, bei diesbezüglichen Beanstandungen politische Äußerungen nicht nach juristischen Kriterien, sondern anhand moralischer Kategorien an der Frage zu messen, ob ein „Verstoß gegen das Wahlkampfabkommen“ vorlag oder nicht. Und ihre einzige Sanktion bestand in der für alle Beteiligten bindenden und später auch eingehaltenen Verpflichtung, eine Rüge „unverzüglich in den Pressediensten der betroffenen Parteien zu veröffentlichen“. Dabei ging man freilich stillschweigend davon aus, daß das Risiko, „öffentlich an den Pranger gestellt“ zu werden<sup>32)</sup>, dämpfend auf die Agitatoren wirken und zumindest beanstandete Formulierungen nicht wiederholt würden — ein gutgläubiger Irrtum, wie die erwähnten Beispiele dann erwiesen.

Auf der Gratwanderung zwischen hohem eigenem Anspruch<sup>33)</sup>, dem bescheidenen Durchsetzungsvermögen, einem schwankenden good will der Wahlkämpfer und verschiedenen rechtlichen Grenzl意思 kamen jedoch auch die Sittenrichter selbst sehr schnell ins

<sup>32)</sup> So die Formel von Bischof Kunst, zitiert nach Der Spiegel vom 28. 7. 1980: Um die Weißwurst; dort auch das Folgende.

<sup>33)</sup> Nach diversen Pressemeldungen hegte der Vorsitzende das „hohe pädagogische Ziel“, daß der Wahlkampf einen „Reifeprozeß“ auslösen werde und danach die Parteien einer Schiedsstelle 1984 noch größere Vollmachten einräumen würden.

Straucheln. So übersahen sie bei ihrer Mißbilligung einer Strauß-Karikatur in der Wochenzeitung Vorwärts — zu einer Rüge hatte man sich ausdrücklich nicht entschließen können, obwohl nur das zum Instrumentarium gehörte —, daß sich ihre Befugnisse lediglich auf Mitglieder der vertragsschließenden Parteien erstreckte. Das kritisierte Blatt aber gehört, juristisch von der SPD getrennt, dem Neuen Vorwärts-Verlag und garantiert in seinem Redaktionsstatut den angestellten Journalisten weitgehende inhaltliche Gestaltungsfreiheit. Wenn sich also der Kanzlerkandidat der Union von der Zeichnung verunglimpft gefühlt haben sollte — eine Karikatur erfordert eigentlich besondere Bewertungsmaßstäbe<sup>34)</sup> —, wäre allein der Strafrichter zuständig gewesen; für private Genugtuung (Schmerzensgeld, Unterlassung, Widerruf) sind daneben die Zivilgerichte vorgesehen. Wollte Franz Josef Strauß jedoch nach einschlägigen Erfahrungen die Gefahr meiden, dort seinen eigenen massiven Ton vorgehalten zu bekommen<sup>35)</sup>, so hätte er allenfalls ohne Anrufung der Schiedsstelle die Sozialdemokratische Partei bedrängen können, sich als Unterzeichner des Abkommens vereinbarungsgemäß von beleidigenden Äußerungen Dritter zu distanzieren<sup>36)</sup>. Nun aber hagelte es Proteste gegen den Spruch, mit dem das Gremium im Eifer des Geschehens seinen engen Kompetenzbereich überschritten hatte: Der Beschwerde-Ausschuß des Deutschen Presserates, der seit 1956 über Stilverstöße in den Medien wacht, nahm die Amtsanmaßung „mit einiger Verwunderung“ zur Kenntnis und die Deutsche Journalisten-Union in der IG Druck und Papier warnte mit Hinweis auf die Grundrechte der Meinungs- und Pressefreiheit, daß sich das Laiengericht zu einem „Zensurorgan“ zu entwickeln drohe<sup>37)</sup>.

Zwar lernten die Fairneßkontrolleure an diesem Beispiel, daß man wohl sinnvollerweise

<sup>34)</sup> Vgl. dazu mit Literaturhinweisen Reinhart Gassmann u. a., Karikaturen. Didaktische Anregungen zu neun verschiedenen Themen, in: Politik und Unterricht 2/1978, S. 2ff.

<sup>35)</sup> Vgl. den Spiegel vom 26. 5. 1980: Geholzt und gehackt.

<sup>36)</sup> In ähnlicher Weise sah FDP-Generalsekretär Günter Verheugen das Verhältnis seiner Partei zu den Jungdemokraten durch das Wahlkampfabkommen nur „insoweit betroffen, als sich die Parteien in § 1, Spiegelstrich 6, verpflichten, sich von Äußerungen Dritter zu distanzieren, die in Publikationen oder in sonstiger Weise öffentlich unwahre, verleumderische oder beleidigende Behauptungen erheben und diese gleichzeitig mit einer Unterstützungserklärung für eine der Parteien zu verbinden.“ (Schreiben an den Verfasser vom 22. 12. 1980).

<sup>37)</sup> Zitiert nach Der Spiegel vom 28. 7. 1980, a. a. O.



einer jeden Entscheidung eine Zuständigkeitsprüfung vorschaltete, und auch Egon Bahr nahm in seiner Doppelfunktion als Bundesgeschäftsführer der SPD und Herausgeber des Vorwärts im frühen Stadium der Erprobung die Mißfallensnote noch in der Hoffnung auf eine positive weitere Entwicklung hin, aber bald untergruben die anhaltenden Instrumentalisierungsbestrebungen von seiten der CDU/CSU, die eigene Erfolglosigkeit vor dem Gremium und die wachsende Hektik des Wahlkampfes die Basis für solche Kompromißbereitschaft. Willy Brandt wandte sich wegen einer Rüge sogar in einem Offenen Brief an Bischof Hermann Kunst: „Ich soll nicht sa-

gen dürfen, daß ich Herrn Strauß für ‚auf abenteuerliche Weise unbeherrscht‘ halte? Das wäre nicht einmal im Deutschen Bundestag gerügt worden. Der ‚Rentenbetrüger‘ wäre im Bundestag gerügt worden, aber den hat die Schiedsstelle durchgehen lassen.“ Nach einer Begründung für seine Einschätzung durch Zitate aus Wahlkampfreden des Herausforderers schloß das Schreiben mit den Worten: „Ich habe es nicht nötig, ein einseitiges und unrichtiges Verdikt auf mir sitzen zu lassen. Mein Recht kann ich, politisch gesehen, jetzt ohnehin nur bei den Wählern finden, und darum werde ich mich in der Tat auch bis zum 5. Oktober nach Kräften bemühen.“<sup>38)</sup>

### III. Die Schiedsstelle als Objekt der Wahlkampf-Strategen

Die zunehmende Empfindlichkeit der Sozialdemokraten in der Schlußphase des organisatorischen Wettbewerbs um die Wählergunst, die sich nach dem bemüht-argumentativen Kampagnenaufakt (Das will die SPD ... / Das will die SPD nicht ...) neben unverhohlener Kritik am „Kunst-Gremium“ in einer stärker kämpferischen Ansprache des Bürgers äußerte, rührte allerdings nicht vorrangig aus einigen — zugegebenermaßen wenig verständlichen — Entscheidungen der Fairneßwächter her. Die wachsende Gereiztheit, die als Folge des „Hirten-Briefes“ der katholischen Bischöfe auf dem Höhepunkt des Wahlkampfes noch zusätzlich Nahrung fand<sup>39)</sup>, folgte allgemein eher aus dem eigenen überheblichen, unverständlichen und schließlich „verkorksten Wahlkampf“<sup>40)</sup>, in dem man trotz (aber auch wegen) des vielversprechenden Erfolges in Nordrhein-Westfalen, trotz der hohen Popularität des Bundeskanzlers und trotz des negativen Images des Herausforderers schon sicher geglaubten Boden verlor. Die aus dem sich abzeichnenden Terrainverlust resultierende Verunsicherung, die sich neben mehreren Beschwerden über mangelnden Anstand des politischen Gegners nicht zuletzt an der voreili-

gen, weil juristisch nicht ausreichend geprüften Ankündigung ablesen ließ, Franz Josef Strauß wegen der ausgestreuten Gerüchte um eine angebliche Abschaffung des Kirchensteuer-Einzuges durch den Staat zu verklagen, verstärkte sich sicherlich auch nicht allein deshalb, weil die SPD vorwiegend auf die Leistungsbilanz einer Koalition mit dominantem Juniorpartner vertraute, wengleich die sozialdemokratische Perspektivlosigkeit zweifellos die konsequente Einhaltung der von Herbert Wehner schon im Vorjahr ausgegebenen Parole erschwerte, den Kandidaten nicht „emporzuschmähen“, also auf keinen Fall vorrangig „über das skandalreiche Leben eines alternden Macchiavellisten zu reden, in Notwehr auf Gegenpropagandaformeln zu setzen oder an der Richtigkeit der eigenen Überzeu-

---

über solche Verdächtigungen vgl. die Frankfurter Allgemeine vom 19. 9. 1980: Höffner weist den Vorwurf der Wahlhilfe für die Union zurück, und den Spiegel vom 15. 9. 1980: Gottes Gebote; zum zweifelhafte Maß der Christdemokraten in diesen Fragen siehe wörtlich den Brief des evangelischen Arbeitskreises der CDU/CSU gegen den Aufruf „Evangelische Christen zur Bundestagswahl 1980“ in der Frankfurter Rundschau vom 20. 9. 1980: Scheintheologische Begründung. Hinweise auf die Autoren des Hirtenbriefes und die Kritik der Koalition an diesem Papier in der Frankfurter Allgemeinen vom 22. 9. 1980: Der Streit um die Kirchensteuer verschärft den Wahlkampf, und vom 23. 9. 1980: Die Kirchensteuer bleibt Wahlkampfthema, sowie in der Frankfurter Rundschau vom 13. 9. 1980:

„Bischöfe behandeln katholische Gläubige als Schafe“. Abschließend Theodor Eschenburg, Bombe der Bischöfe. Hirtenbriefe vor Wahlen: rechtlich zulässig, politisch taktlos, taktisch unklug, in: Die Zeit vom 19. 9. 1980.

<sup>40)</sup> Der Spiegel vom 8. 12. 1980: SPD. Schüren und löschen.

<sup>38)</sup> Im Wortlaut abgedruckt in der Frankfurter Rundschau vom 13. 9. 1980 unter dem Titel: „Nicht unbeherrscht?“

<sup>39)</sup> Das umstrittene „Wort der deutschen Bischöfe zur Bundestagswahl 1980“, der sogenannte Hirten-Brief vom 25. August 1980, findet sich wörtlich in der Frankfurter Allgemeinen vom 22. 9. 1980: „Politik muß Gottes Gebot folgen“. Vgl. zu Wahlhilfen der katholischen Kirche ferner die Frankfurter Rundschau vom 23. 8. 1980: Bischöfliche „Arbeitshilfe“ wider sozialistische Politik, ferner Gerhard Kromschröder, Wer Strauß nicht wählt, kommt in die Hölle, in: stern vom 2. 10. 1980. Zur Entrüstung



gung zu zweifeln<sup>41)</sup>. Und je mehr die Gemeinsame Schiedsstelle zu einer zusätzlichen Wahlkampfarena aufstieg, um so deutlicher stellte sich als Versäumnis der SPD heraus, daß sie als einzige der vertragsschließenden Parteien keine erkennbare Strategie in dieser Frage entwickelt hatte, sondern recht naiv an dieses „Experiment“ für die Solidarität von Demokraten herangegangen war<sup>42)</sup>.

Demgegenüber überschüttete die CSU das Kunst-Gremium von Beginn seiner Tätigkeit an mit Beschwerden in der Absicht, durch diese Entrüstungskampagne einen — wie Generalsekretär Edmund Stoiber formulierte — „Mitleidsbonus“<sup>43)</sup> bei unpolitischen Wählern für ihren in der Bevölkerung überwiegend abgelehnten Vorsitzenden zu erzielen. Die Richtung für eine Interpretation der befürchteten „Volksfront“ gegen die „verfolgende Unschuld“<sup>44)</sup> lieferten die beiden Schwesterparteien gleich mit: dem ahistorischen „Stoibern“ (Heinz Oskar Vetter) im Umfeld des gelernten Historikers (Generalsekretär: „Die Hetze gegen Strauß gleicht der Hetze gegen die Juden im Dritten Reich“), entsprachen vielfältige Gleichklänge bei der CDU, angefangen mit jenem Gutachten zum Thema „Sozialistische Elemente in der nationalsozialistischen Bewegung“, das der Abgeordnete Manfred Abelein bei den Wissenschaftlichen Hilfsdiensten des Deutschen Bundestages anforderte, bis hin zu der Ausstellung „Politische Graphik gegen die Menschenwürde“ im Konrad-Adenauer-Haus. Parallel zu der suggerierten Gemeinsamkeit zwischen Nationalsozialismus und Sozialde-

mokraten versuchte die Union mit ihren Schwerpunktthemen Staatsverschuldung und Rentenbetrug die schwierige Aufgabe zu lösen, von der personellen Alternative der Bundestagswahl 1980 abzulenken, die eine Wahlentscheidung in der „Kanzlerdemokratie“ nach wie vor prägt. In der Hoffnung, auch den „affairengeplagten“ Franz Josef Strauß ein wenig aus dem öffentlichen Regen holen zu können, sollte deshalb ergänzend am Nimbus von Helmut Schmidt gekratzt werden, den man gemeinhin nicht mit Skandalen in Verbindung bringt. Diesem Ziel diene neben dem CSU-Film „Der Gegenkandidat“ das beharrliche Bemühen von Heiner Geißler, den Bundeskanzler in einer Art Schauprozeß vor die Schiedsstelle oder ein Gericht zu zerren, wohl wissend, daß eine Klärung in der Sache dort ohnehin nicht zu erwarten war. Daß diese komplexe Rechnung im Rahmen des Möglichen aufging, zeigt der Tenor der christdemokratischen Kommentare zur Spruchpraxis der Fairneßwächter: so bemängelte der Parteivorsitzende Helmut Kohl an der sozialdemokratischen Kritik, daß das Gremium seine politische Funktion nicht erkannt habe, sich hinter juristischen Feinheiten verstecke und Gefahr laufe, „Freifahrtscheine für die Verletzung des Wahlkampfabkommens auszustellen“, daß es immer dann infrage gestellt würde, „wenn die Schiedsstelle Entscheidungen fällt, die nicht den Wünschen der SPD entsprechen“, was eine Verletzung der Vereinbarung bedeute: „Es war Geschäftsgrundlage, daß selbstverständlich die Entscheidungen der Schiedsstelle respektiert werden müssen.“<sup>45)</sup>

Obwohl sie weder als Ankläger noch als Beschuldigte vor Bischof Kunst und seinen Beisitzern erschienen, zogen die Freien Demokraten, die als kleinste der etablierten Parteien auch traditionell ein starkes Interesse an Kostenbegrenzungen bekunden<sup>46)</sup>, paradoxer-

<sup>41)</sup> Zitiert nach Helmut Herles, Den Versuchungen eines negativen Strauß-Bildes widerstehen, in: Frankfurter Allgemeine vom 20. 8. 1979. Für weitere Wehner-Briefe mit gleichem Tenor vgl. im Wortlaut den Abdruck in der Frankfurter Rundschau vom 16. 5. 1980: Herbert Wehner warnt vor Kläffern und Selbstgefälligkeit der SPD, sowie den Hinweis in der Frankfurter Rundschau vom 17. 9. 1980: Wehner erinnert an Skandale.

<sup>42)</sup> Egon Bahr, Wahlkampf: Wahlkampfabkommen tritt am 1. Juli in Kraft, in: Informationsdienst intern Nr. 6 vom 2. 4. 1980, charakterisierte das Fairneßversprechen immer als „Test“ oder „Chance, Ausuferungen der politischen Auseinandersetzung zu vermeiden, die den Bürger mit Recht abstoßen“. Sieht man einmal von der trügerischen Hoffnung ihres stellvertretenden Vorsitzenden Hans-Jürgen Wischniewski ab, den Herausforderer vor der Schiedsstelle „vorführen“ zu können (Hinweis bei Zundel, a. a. O.), so war die einzig erkennbare Sorge in diesem Zusammenhang von seiten der Sozialdemokraten, ob das Abkommen nicht für den Kanzlerkandidaten Strauß arbeiten würde.

<sup>43)</sup> So Der Spiegel vom 15. 9. 1980: Stoiber — „der Mann fürs Grobe“.

<sup>44)</sup> Rolf Zundel, Ein Riß in der Republik, in: Die Zeit vom 26. 9. 1980.

<sup>45)</sup> Pressemitteilung der CDU-Bundesgeschäftsstelle vom 4. 9. 1980.

<sup>46)</sup> Vgl. für 1969 die Hinweise bei Ulrich Dübber, Geld und Politik. Die Finanzwirtschaft der Parteien, Freudenstadt 1970, S. 76, und bei Ossip K. Flechtheim, Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, 8. Band, A. Parteienfinanzierung, B. Zwischenparteiliche Beziehungen, Berlin 1970, S. 472ff. 1972 unterschrieben die anderen Parteien trotz der nachdrücklichen Aufforderung der FDP das von ihr ausgearbeitete Abkommen nicht, siehe dann fdk-Ausgabe 54 vom 24. 3. 1976: F.D.P. fordert Wahlkampf-Abkommen, und als regionale Ergänzung des Abkommens von 1980 den Vorschlag von Landesgeschäftsführer Hinnerk Fock, „auf Stellschilderwerbung durch die Parteien in Hamburg zukünftig ganz zu verzichten“ (zitiert nach Die Welt vom 24. 8. 1979: FDP warnt vor Schilder-Schlacht im Wahlkampf).



weise den größten Nutzen aus dem Fairneßabkommen. Gerade die vornehme Zurückhaltung vor den Niederungen des Wahlkampfes liegt voll auf der Linie einer seit Jahren gepflegten Selbstdarstellung der FDP als saubere und sachbezogene Dritte Kraft im bundesdeutschen Parteienspektrum, wobei dieser Marketing-Strategie entgegenkommt, daß ein potentieller Koalitionspartner von beiden Seiten vergleichsweise vorsichtig angefaßt wird. So gehören eigentümlicherweise die Liberalen vor Wahlen zu den eifrigsten Befürwortern von formellen Abkommen<sup>47)</sup>, nur um anschließend überzeugend darlegen zu können: „Bürger, die an den laufenden Entgleisungen der Politiker Anstoß nehmen, werden registrieren, daß Politiker der F.D.P. mit ihren Äußerungen der Schiedsstelle noch nie Anlaß zum Einschreiten gegeben haben.“<sup>48)</sup> In die gleiche Kerbe schlug Bundesaußenminister Hans-Dietrich Genscher, der seine Hamburger Wahlrede mit den Worten eröffnete: „Wir Freien Demokraten sind überall dabei — nur vor der Schiedsstelle für Entgleisungen im Wahlkampf sollen CDU und SPD allein bleiben.“<sup>49)</sup> Und mit der Geste des besorgten Demokraten kündigte Generalsekretär Günter Verheugen öffentlich an, daß er angesichts ei-

ner inflationär angewachsenen Serie von Beschwerden die Mitunterzeichner der Vereinbarung zu einem klärenden Gespräch einladen wolle, wobei er sich nicht verkneifen konnte, die anderen Parteien schon vorab aufzufordern, „den Wahlkampf endlich mit Sachargumenten zu bestreiten und sich nicht in verbale Beschimpfungen und Schaukämpfe vor der Schiedsstelle zu flüchten“<sup>50)</sup>. Noch dieser immer wieder variierte Hinweis von seiten der FDP, wie unangenehm man solche politischen Umgangsformen finde und daß man selbst das Fairneßabkommen eigentlich nicht nötig habe, degradierte das Kunst-Gremium zum ohnmächtigen Objekt einer geschickten Wahlkampf-Konzeption. In einer ähnlichen Statistenrolle mußten die Sittenrichter mitansetzen, wie Helmut Schmidt, der sich bei seinen Mitarbeitern ausdrücklich verboten hatte, bei unfairen Attacken auf seine Person die Schiedsstelle anzurufen, eine politische Antwort auf derartige Angriffe gab: der Bundeskanzler zählte in seinen Reden auf ihn gemünzte Äußerungen seines Herausforderers auf und ließ diese schlicht für sich selbst sprechen: „Friedensschwätzer und Panikprophet ... Kriegskanzler ... reif für die Nervenheilanstalt ...“<sup>51)</sup>.

#### IV. Bewertung und Reflexion: theoretische Zwischenbemerkungen

Eine übereinstimmende Bilanz der Tätigkeit der Gemeinsamen Schiedsstelle im Bundestagswahlkampf 1980 muß unter den geschilderten Umständen schwerfallen, unabhängig von dem von niemandem angezweifelte ehrlichen Bemühen der „elder statesmen“ um Objektivität<sup>52)</sup>. Die unterschiedlichen Positionen der beteiligten Parteien kristallisierten sich entsprechend der strategischen Ziele und der jeweiligen Erfolgsquote bereits in der Fernsehdiskussion mit den Unterzeichnern des Abkommens — selbst ein drastisches Negativbeispiel für einen fairen Umgang mit dem politischen Gegner — heraus, als Heiner Geißler sich mit der bis dahin geleisteten Arbeit zufrieden zeigte, Günter Verheugen von Lappa-

lien sprach, die dort verhandelt würden, und Egon Bahr vielsagend darauf hinwies, daß es sich nach allgemeinem Konsens von vornherein nur um ein Experiment gehandelt habe<sup>53)</sup>. Die vorliegenden Pressestimmen beurteilen

<sup>51)</sup> Roman Arens, Strauß nennt den Bundeskanzler „Friedensschwätzer“ und „Panikprophet“; in: Frankfurter Rundschau vom 15. 9. 1980. In einem Interview mit der Illustrierten stern vom 2. 10. 1980 im Rahmen des Berichtes „Wer wird gewinnen?“ sagte Schmidt: „Nach dem Wahltag ist die Schiedsstelle kein Thema mehr.“

<sup>52)</sup> Obwohl Bischof Kunst, der seine Unterlagen inzwischen dem Bundestagspräsidenten für das Archiv des Hauses übergeben hat, den Parteien anheimgestellt hatte, den eigenen Bericht der Schiedsstelle über ihre Tätigkeit, die anhängende Auswertung der Presseberichte und der Rundfunk- und Fernsehsendungen sowie seine abschließende Stellungnahme und sogar die Protokolle der Verhandlungen zugänglich zu machen (Schreiben an den Verfasser vom 19. 3. 1981), werden diese Quellen dort unter Verschuß gehalten. Nach Hartmut Klatt, Die Leistung der fünf „Schiedsrichter“, in: Das Parlament vom 8. 11. 1980, gibt es darin Verbesserungsvorschläge, „aber auch den Hinweis, daß das Experiment im ganzen gelungen sei“.

<sup>53)</sup> Am Donnerstag, dem 11. 9. 1980, um 20.15 Uhr in der ARD unter dem Titel: Deutschland vor der Wahl.

<sup>47)</sup> Vgl. auch fdk-Ausgabe Nr. 150 vom 22. Mai 1980: F.D.P. begrüßt Konstituierung der Schiedsstelle.

<sup>48)</sup> So der stellvertretende Vorsitzende der Bundestagsfraktion, Hans D. Engelhardt, Die F.D.P. auch im Wahlkampf um Fairneß bemüht, in: fdk-Tagesdienst vom 28. August 1980.

<sup>49)</sup> Zitiert nach Hamburger Morgenpost vom 2. 10. 1980: Minister Genscher: „Strauß hat sich disqualifiziert“

<sup>50)</sup> fdk-Ausgabe Nr. 281 vom 10. September 1980: Verheugen will Gespräch über Schiedsstelle.



das Gelingen dieses Versuchs, Auswüchse der anhaltenden Polarisierung zu beschneiden und damit den Wahlkampf zu versachlichen, überwiegend skeptisch, wobei sie freilich mit Recht längst nicht alle Unfairneß „in dem nun Gott sei Dank zu Ende gehenden Wahlkampf“<sup>54)</sup> möglichen Versäumnissen, wenig verständlichen Sprüchen oder sonstigen Fehlern der Schiedsrichter zuschreiben, die ja lediglich auf Antrag eines Berechtigten eine Angelegenheit aufgriffen und deren Zuständigkeit sich auf Verstöße gegen das Abkommen auf der Bundesebene der vertragschließenden Parteien beschränkte. Denn auch außerhalb des Interventionspielraumes der Schiedsstelle gab es hinreichend Schmutz: Erinnert sei hier lediglich an die angeblichen Juso-Aufkleber aus der Fälscher-Werkstatt des Friedrich Karl Grau von der sogenannten „Studien-gesellschaft für staatspolitische Öffentlichkeitsarbeit“ mit dem Text „Lieber die Russen in Heilbronn als Strauß in Bonn. Entspannung“<sup>55)</sup>, an die geschmacklose „Peep-show“ der Bochumer Jungdemokraten, die Nacktphotos mit Porträts von Franz Josef Strauß versahen<sup>56)</sup>, oder an den sonderbaren Humor in einer Broschüre, die die Junge Union Dortmund Nord-Ost unter der Adresse der CDU-Kreisgeschäftsstelle verteilte: „Wann ist die Bundesrepublik wieder in Ordnung? — Wenn Bundeskanzler Strauß am Grab von Willy Brandt die Witwe von Herbert Wehner fragt: ‚Wer hat eigentlich Egon Bahr erschossen?‘“<sup>57)</sup>. Selbst wenn die Formel des CSU-Generalsekretärs, der Wahlkampf 1980 wäre „der häßlichste seit Bestehen der Bundesrepublik, seit 1949“<sup>58)</sup>, ein wenig übertrieben erscheint<sup>59)</sup> — mußte in diesem Klima der Konfrontation nicht zwangsläufig jede noch so gut gemeinte „Schieds-Kunst“<sup>60)</sup> zu „brotloser Kunst“<sup>61)</sup> verkommen?

Diese Fragestellung führt in der Bewertung der Wahlkampf-Schiedsstelle bewußt weg von Überlegungen, ob das glücklose Sittengericht

nicht selbst geradezu einen „dröhnenden Resonanzboden für Unfairneß“ (Rolf Zundel) abgab oder wie man derartige Fehlentwicklungen beim nächsten Mal eventuell vermeiden kann. Denn alle Erörterungen der offensichtlichen Konstruktionschwächen des praktizierten Modells bleiben letztlich immanent, d. h. sie verkörpern einen — wie ich es einmal pointiert nennen möchte — „gehobenen Journalismus“, sie sind — anders gewendet — ein sicherlich notwendiges, keineswegs aber ein hinreichendes Kennzeichen für die wissenschaftliche Analyse von politischen Institutionen und gesellschaftlichen Prozessen<sup>62)</sup>. Denn eine solche reflektierende Betrachtungsweise zeichnet sich — sofern sie diesen Anspruch ernst nimmt — durch einen theoretischen Bezugsrahmen zur Einordnung des empirischen Materials aus<sup>63)</sup>. In einem weiteren Schritt bleibt dann zunächst festzuhalten, daß die konkurrierenden Gesellschaftstheorien für

<sup>59)</sup> Eine Sammlung von Kraftsprüchen aus früheren Wahlkämpfen bietet W. Hertz-Eichenrode, Immer lauter, in: Die Welt vom 17. 9. 1980; viele Beobachter gingen auch davon aus, daß der Bundestagswahlkampf 1972 insgesamt noch härter geführt worden ist. Peter Glotz, der neue Bundesgeschäftsführer der SPD, tat sich in einem Interview mit Günter Walter, Muß der Wahlkampf „reformiert“ werden? mit einer Verdammung auch deshalb schwer, „weil ich immer wieder Gelegenheit hatte, Wahlkämpfe in anderen demokratischen Ländern zu beobachten, die auch nicht grundsätzlich anders ablaufen als bei uns“, in: Vorwärts vom 9. 10. 1980.

<sup>60)</sup> So überschrieb Hans Jörg Sottorf in Anspielung auf den Vorsitzenden des Gremiums noch seinen Artikel zum Wahlkampf im Handelsblatt vom 11. 9. 1980.

<sup>61)</sup> Roderich Reifenrath, Brotlose Kunst, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 9. 1980. Neben einem Essay „über die Wahlkampfversicherungen der Politiker“ mit zehn Geboten („Du sollst nicht rufmorden“) eines Dominikanerpaters (nach Gerhard Ziegler, Mit Hämmern und Knoblauch, in: Frankfurter Rundschau vom 24. 7. 1980) hat das Bemühen um Wahlkampf-Fairneß eine Reihe von Satiren provoziert, vgl. etwa Erich Böhme, Beschwerde, in: Der Spiegel vom 11. 8. 1980, oder Christoph Hirsch, Strauß ist eine männliche Skandalnudel, in: stern vom 11. 9. 1980, sowie Chlodwig Poth, Aus Wahlkämpfen lernen, in: Vorwärts special 10/1980.

<sup>62)</sup> Damit will ich nicht bestreiten, daß es angesichts der Breite und Intensität gesellschaftlichen Wandels, im Hinblick auf die zunehmende Resignation des einzelnen vor der Unüberschaubarkeit der Politik und nicht zuletzt auch zur Verständigung einer stark arbeitsteilig fragmentierten Wissenschaft sinnvoll sein kann, gleichsam als „Chronist des politischen Prozesses“ auf wichtige Entscheidungen und aktuelle Entwicklungen hinzuweisen, ohne daß im Einzelfall immer die Zeit zu ausreichender theoretischer Reflexion gegeben sein mag.

<sup>63)</sup> Von grundlegenden Kriterien wie Offenlegung der normativen Vorgaben oder intersubjektive Prüfbarkeit der mitgeteilten Informationen darf ich im Moment einmal absehen.

<sup>54)</sup> Kurt Becker, Die Bombe vor der Wahl. Die Chancen des Franz Josef Strauß: Geschmälert durch Maßlosigkeit, in: Die Zeit vom 3. 10. 1980.

<sup>55)</sup> Vgl. dazu Mario R. Dederichs/Sebastian Knauer, Linke Sprüche aus der rechten Ecke, in: stern vom 2. 10. 1980, und Dirk Cornelsen, CDU arbeitet weiter mit gefälschten angeblichen Juso-Zitaten, in: Frankfurter Rundschau vom 2. 10. 1980.

<sup>56)</sup> Peter Martens, Schlimme Entgleisung, in: Hamburger Morgenpost vom 9. 9. 1980.

<sup>57)</sup> Nach Braunschweiger Zeitung vom 16. 8. 1980: SPD ruft Wahlkampf-Schiedsstelle wegen Äußerung von Zimmermann an, und stern vom 28. 8. 1980: Worte der Woche.

<sup>58)</sup> Zitiert aus einem Streitgespräch in der Illustrierten Quick vom 31. 7. 1980 mit Günter Verheugen.



eine Beschäftigung mit der Gemeinsamen Schiedsstelle wenig bringen. Für wen etwa die Wahl prinzipiell „ein wesentlicher Bestandteil des vom Monopolkapital beherrschten politischen, ideologischen und juristischen Unterdrückungsmechanismus“ ist, der kann eigentlich ein formelles Abkommen zur Einhaltung gewisser Mindestanforderungen an Anstand nur für ein besonders durchtriebenes Mittel „staatsmonopolistischer Wahlenkung“ halten: „Das wahltaktische Aufbauschen von Meinungsverschiedenheiten über zweitrangige Fragen und lautstarke Angriffe besonders auf die jeweilige Spitzenkandidaten vernebeln vor den Augen des Wählers das der Sicherung der Monopolmacht dienende tatsächliche Zusammenspiel systemtragender Parteien.“<sup>64</sup>) Und: „Der Wahlkampf hat bei allen vordergründigen Auseinandersetzungen zwischen den etablierten Bundestagsparteien das Ziel, gemeinsam von der wirklichen Alternative bei der Wahlentscheidung abzulenken, die sich gegenüber allen gegenwärtigen Bundestagsparteien in der Kandidatur der Partei der Arbeiterklasse, der DKP, zur Wahl stellt.“<sup>65</sup>)

Weniger solch einäugige Betrachtungsweisen und der strikt-instrumentelle Charakter wissenschaftlicher Erklärungsmuster machen die diametral entgegengesetzte Pluralismus-Konzeption, die mehr oder minder deutlich den theoretischen Hintergrund für die meisten vorhandenen Wahlstudien abgibt, für eine Analyse der Wahlkampf-Schiedsstelle unfruchtbar, sondern die abstrakt-summarische Auflistung bestimmter „Funktionen der Wahl im demokratischen System“<sup>66</sup>), die eine inhaltliche Beschäftigung mit dem Wahlkampf an sich abblockt. Denn unabhängig davon, ob sich Politiker oder Parteien gerade öffentlich umarmen oder einander verbal ans Leder wollen, artikulieren sich auf jeden Fall irgendwelche politischen Präferenzen, Forderungen und Erfahrungen des Wählers in der Stimmabgabe, wird die Vielzahl der Meinungen und Motive so oder so in Prozentzahlen für die konkurrier-

enden Parteien integriert und damit einer bestimmten Konstellation Macht zugewiesen. Unabhängig vom Klima eines Wahlkampfes kann der Bürger theoretisch immer die Regierung kontrollieren, durch die regelmäßige Wiederkehr des Wahlaktes oder über „das Gesetz der antizipierten Reaktionen“, und sie möglicherweise abwählen, also politische Innovation versuchen. Der deutlichen Fixierung auf das statistische Ergebnis der Wahl unterliegen neben der kommerziellen Meinungsforschung, die nach den individuellen Gründen für das Wahlverhalten fragt, auch alle Korrelationen von Wahlstatistik und Sozialstruktur der Gesellschaft bis hin zur politischen Ökologie, die unterschiedliche Ergebnisse in bestimmten Regionen auf Abweichungen in besonderen Merkmalen zurückführt. Sogar die beschreibenden Ablaufstudien zu einem Wahlkampf, die meist ohne ausgesprochene Untersuchungshypothesen an die Arbeit gehen, interessieren sich nur dann für die Umgangsformen im politischen Meinungsstreit, wenn diese selbst zu einem Issue zu werden drohen, der die Wahlentscheidung beeinflusst<sup>67</sup>).

Kritische Stimmen interpretieren diese vorherrschende Tendenz als bezeichnende Unterstreichung ihrer These, daß Wahlen ohnehin nur inhaltsleere Rituale darstellen<sup>68</sup>), abgekoppelt von den konkreten Bedürfnissen der wählenden Menschen, mit der einzigen Funktion, durch „demobilisierende Mobilmachung“ (Wolf-Dieter Narr) eine diffuse Massenloyalität gegenüber einer Gesellschaftsordnung zu erzeugen, in der die formale Gleichheit bei der Stimmabgabe lediglich die umfassendere gesellschaftliche Ungleichheit zu verschleiern sucht<sup>69</sup>): „Während der empirische Wille der

<sup>67</sup>) Siehe als Beispiel jetzt Ursula Feist und Klaus Liepelt, *Stärkung und Gefährdung der sozialliberalen Koalition. Das Ergebnis der Bundestagswahl vom 5. Oktober 1980*, in: ZParl 1/1981, S. 38f. Da die Auswertung der letzten Wahl noch läuft vgl. als repräsentativen Querschnitt: Entscheidung ohne Klarheit. Anmerkungen und Materialien zur Bundestagswahl 1976, hrsg. von Dieter Just und Peter Röhrig, Bonn 1978, ferner *Wahlforschung: Sonden im politischen Markt*, 2. erw. Aufl. Opladen 1977, sowie Max Kaase (Hg.), *Wahlsoziologie heute. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1976*, in: PVS 2, 3/1977, und Dieter Oberndörfer (Hg.), *Wahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin 1978.

<sup>68</sup>) Murray Edelman, *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*, Frankfurt/New York 1976, S. 10.

<sup>69</sup>) Vgl. etwa Ralph Miliband, *Der Staat in der kapitalistischen Gesellschaft. Eine Analyse des westlichen Machtssystems*, Frankfurt am Main 1975, S. 259.

<sup>64</sup>) Autorenkollektiv, *Staatsrecht bürgerlicher Staaten. Ein Lehrbuch*, Berlin (DDR) 1980, S. 80 und S. 86.

<sup>65</sup>) Günther Judick, *Zur Funktion der etablierten Parteien im staatsmonopolistischen System der BRD*, in: *Marxistische Blätter* 2/1976, S. 7. Das scheint auch 1980 wieder gelungen zu sein. Vgl. abschließend Rolf Ebbighausen/Peter Kirchoff, *Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus und politische Praxis der DKP*, in: *Monopol und Staat. Zur Marx-Rezeption in der Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus*, hrsg. von Rolf Ebbighausen, Frankfurt am Main 1974, S. 322ff.

<sup>66</sup>) Z. B. Werner Kaltefleiter/Peter Nißen, *Empirische Wahlforschung. Eine Einführung in Theorie und Technik*, Paderborn 1980, S. 21ff.



Bürger, wie er etwa in allgemeinen Wahlen ... oder auch in der demoskopisch erkundeten öffentlichen Meinung zutage tritt, für die *traditionelle* politische Soziologie das erste Glied einer Kette von Entscheidungsprozessen ist, deren weitere Glieder sich jeweils an den Rahmen zuvor gesetzter Prämissen halten, erscheinen diese Phänomene in der hier vertretenen Perspektive als die *letzten Reflexe* eines institutionellen Gefüges, das in seinen strukturellen Mechanismen der Alternativen- und Prioritätenbildung funktional bezogen ist auf die Aufrechterhaltung des kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftssystems und das infolge dieser seiner funktionalen Festlegung, seiner daraus resultierenden Filterfunktionen und Entpolitisierungseffekte jenes Fundament loyaler Einstellungen erst erzeugt und konsolidiert, das die „pluralistische“ Schule als das ursprüngliche politische Prozesse ausgibt.“<sup>70)</sup> Den praktischen Schwierigkeiten aus diesem anspruchsvollen Programm, nicht nur die Umsetzung ökonomischer Macht in politische Herrschaft am Beispiel des Wahlkampfes zu bestätigen und jene „institutionellen Filter“ und „Selektionsmechanismen“ gegenüber einem aus sozio-ökonomischer Analyse abgeleiteten Veränderungswillen, die sich aus der Struktur des politischen Systems ergeben sollen, dort empirisch zu fassen, sondern auch eine Zuträglichkeitsgrenze hypothetisch zu bestimmen, jenseits derer der emotional aufgeladene rituelle Akt seine politische Überredungskunst verliert, ist die Forschung bislang freilich ausgewichen<sup>71)</sup>. Kritische Wahlliteratur, sofern sie diese Kennzeichnung überhaupt verdient, diskutiert vor Bundestagswahlen pragmatisch die Frage, welche denkbaren Durchsetzungschancen in der jeweiligen politischen Gesamtsituation wohl für die eigenen Ambitionen bestehen<sup>72)</sup>. Ein Fairneßabkom-

men zwischen den Bundestagsparteien läßt sich folglich auch in die diversen Varianten einer Spätkapitalismus-Theorie nur schwer einfügen, die sich nach der periodischen Projektion ihrer Hoffnungen auf einen potentiellen Träger im Parteiensystem und der theoretischen Abklärung der Legitimationsfunktion des gesamten Organisationspektrums anderen Problemen zuwendet<sup>73)</sup>.

Unterhalb dieses Abstraktionsniveaus bietet sich für eine Betrachtung der Wahlkampf-Schiedsstelle das theoretische Konzept der „politischen Kultur“ an<sup>74)</sup>, das die spezifisch politischen Orientierungen und Haltungen der Bevölkerung zum politischen System und seinen verschiedenen Teilbereichen und die individuellen Einstellungen zur Rolle des Bürgers in der jeweiligen Ordnung zu erfassen sucht. Es handelt sich demnach zunächst um einen Sammelbegriff für die Werte und Normen, die das Verhalten des einzelnen im politischen Gefüge leiten; gleichzeitig aber unternimmt dieser Ansatz eine Verbindung von Mikro- und Makroebene, indem er die Gesamtheit aller Einstellungen, Werthaltungen und Umgangsformen, die sich in einer Gesellschaft auf das politische Handeln und die politischen Institutionen beziehen, zum jeweiligen „Nationalcharakter“ aggregiert und nach der Verklammerung beider Analyseebenen fragt: „Ein

<sup>70)</sup> Vgl. zusammenfassend Michael Th. Geven, Parteien und politische Herrschaft. Zur Interdependenz von innerparteilicher Ordnung und Demokratie in der BRD, Meisenheim am Glan 1977.

<sup>71)</sup> Die Anregung hierzu erwuchs aus der Zusammenarbeit mit Peter Reichel am Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg. Vgl. für einen aktuellen Überblick über die schier unübersehbare Literatur jetzt sein Buch, Die politische Kultur der Bundesrepublik. Eine Einführung, Opladen 1981 (im Erscheinen), und Martin und Sylvia Greiffenhagen, Ein schwieriges Vaterland. Zur politischen Kultur Deutschlands, 3. Aufl. München 1980, ferner die Sammelbesprechung von Dirk Berg-Schlosser, Politische Kultur der Bundesrepublik, in: PVS-Literatur 1/1980, S. 36—42, sowie das Schwerpunkttheft „Politische Kultur in der Bundesrepublik“ der Materialien zur Politischen Bildung 1/1980. Zum Konzept selbst darüber hinaus grundlegend Dirk Berg-Schlosser, Politische Kultur. Eine neue Dimension politikwissenschaftlicher Analyse, München 1972, und ergänzend Patrick Dias, Der Begriff „Politische Kultur“ in der Politikwissenschaft, in: Dieter Oberndörfer (Hg.), Systemtheorie, Systemanalyse und Entwicklungsländerforschung, Berlin 1971, S. 409ff., und Lucian W. Pye, Culture and Political Science: problems in the evaluation of the concept of political culture, in: Social Science Quarterly Vol. 53/1972, S. 285—296, sowie jetzt: David Elkins/Richard E. B. Simeon, A Cause in Search of its Effect or What does Political Culture explain, in: Comparative Politics, January 1979, S. 127—145.

<sup>70)</sup> Wolf-Dieter Narr und Claus Offe in der Einleitung zu dem von ihnen hrsg. Reader, Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975, S. 31; zum theoretischen Gerüst eines darauf basierenden Forschungsprogramms die folgenden Seiten.

<sup>71)</sup> Deutlich bescheidener-vage Wolf-Dieter Narr selbst in seinem Editorial, Parteienstaat in der BRD — ein Koloß auf tönernen Füßen, aber mit stählernen Zähnen, zu dem von ihm hrsg. Sammelband, Auf dem Weg zu Einparteiensstaat, Opladen 1977, S. 21; zu unbestimmt als Anleitung für eine empirische Analyse auch die dortige theoretisch-orientierte Abhandlung von Johannes Agnoli, Wahlkampf und sozialer Konflikt, S. 213f.

<sup>72)</sup> Beispielsweise Parlamentarisches Ritual und politische Alternativen, hrsg. von Roland Roth, Frankfurt/Main, New York 1980, und auch Lutz Mez/Ulf Wolter (Hg.), Die Qual der Wahl. Ein Wegweiser durch die Parteienlandschaft zur Bundestagswahl, Berlin 1980.



Konzept also, mit dem sich politische Wertorientierungen, politische Einstellungen, politisches Verhalten von Individuen und Kollektiven sowie deren Vermittlung und Aneignung in Prozessen politischer Sozialisation empirisch darstellen lassen sollen.<sup>75)</sup> Demnach geht es im folgenden nicht darum, den Bundestagswahlkampf „als spezifische Form politischer Kommunikation“ zu untersuchen<sup>76)</sup>, sondern umgekehrt um den Versuch, von der Praxis der besonderen Wettbewerbssituation auf den allgemeinen Gesellschafts-

zustand zu schließen. Das entspricht durchaus dem Selbstverständnis der handelnden Akteure. So erklärt Werner Wolf, der Wahlkampfleiter der hessischen CDU, in seinem Buch über Theorie und Praxis des Wahlkampfes: „Das Niveau des Wahlkampfes ist ein Spiegel des allgemeinen Kulturniveaus einer Gesellschaft.“<sup>77)</sup> Und SPD-Schatzmeister Friedrich Halstenberg hielt es für „ein positives Zeichen unserer politischen Kultur“, daß sich die Bundestagsparteien auf einen Fairneßvertrag zu einigen vermochten<sup>78)</sup>.

## V. Fairneßabkommen: ein Produkt „made in Germany“?

In kritischer Wendung führen derartige Äußerungen zu der leitenden Fragestellung, ob das formell-feierliche Fairneßversprechen der etablierten Parteien nicht eine „typisch deutsche“ Konstruktion war<sup>79)</sup>. Drückt sich in der Installierung einer besonderen Wahlkampf-Schiedsstelle nicht jene „verstellte Haltung zu sozialen Konflikten“ aus, „die die deutsche Gesellschaft durchgehend bestimmt und die Entfaltung des demokratischen Prinzips in ihr hemmt“<sup>80)</sup>? Wirkt hier etwa jene bedenkliche Mentalität des unpolitischen Deutschen nach, die ein Grundzug autoritären politischen Denkens ist? Indizien für einen so verstandenen „Mangel an politischer Kultur“<sup>81)</sup> lieferte der Bundestagswahlkampf 1980 durchaus: Da gab es fristlose Kündigungen wegen Tragens einer „Stopp Strauß“-Plakete am Arbeitsplatz bis in die Gewerkschaften hinein und Suspendierungen vom Unterricht aus demselben Grund, als ob die grundgesetzlich verbürgte Meinungsfreiheit vor dem Werkstor endet oder erst mit der Volljährigkeit beginnt.

Allenfalls dürfen brave Schüler im öffentlich-rechtlich ausgewogenen Fernsehen mit den routinierten Parlamentspräsidenten der norddeutschen Küstenländer und Berlins „diskutieren“, aber gar einen lebhaften Grünen zu einem Streitgespräch mit so gestandenen Politikern wie Gerhard Baum, Volker Hauff, Anton Jaumann und Gerhard Stoltenberg über Energiepolitik einzuladen, führt schon wieder zu weit, könnte er doch womöglich in den 45 Sendeminuten Millionen von unbedarften Zuschauern zu überzeugten Kernkraftgegnern machen. Dieselbe Konfliktscheu als Angst des Politikers vor dem Bürger zeigte sich auch beim „Ärgernis von Bielefeld“<sup>82)</sup>, als sorgfältig ausgewählte Fragesteller und ein zurückhaltender Moderator die Kulisse für eine ungeprüfte Selbstdarstellung des Herausforderers

bildeten. „Spontane“ Wähler-Initiativen und Unterschriften-Aktionen wurden sicherheits- halber gleich von oben inszeniert<sup>83)</sup> und evangelische Pastoren, die die von Franz Josef Strauß vertretene Politik an ihrem christlichen Anspruch gemessen hatten, mußten ein förmliches „Amtszucht-Verfahren“<sup>84)</sup> über sich ergehen lassen.

Für die Annahme einer spezifisch deutschen Erscheinung spricht außerdem eine Konti-

<sup>75)</sup> Peter Reichel, Politische Kultur — mehr als ein Schlagwort? Anmerkungen zu einem komplexen Gegenstand und fragwürdigen Begriff, in: PVS 4/1980, S. 394; vgl. auch die daran anknüpfenden Diskussionsbeiträge des Forums „Politische Kultur“, in: PVS 1/1981, S. 110ff., und im kommenden Heft dieser Zeitschrift.

<sup>76)</sup> Nach dem Vorschlag von Ekkehardt Lippert u. a., Wahlkämpfe als spezifische Form politischer Kommunikation, in: Politikfeld-Analysen 1979. Wissenschaftlicher Kongreß der DVPW 1.—5. Oktober 1979 in der Universität Augsburg. Tagungsbericht, hrsg. im Auftrag der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft von Thomas Ellwein, Opladen 1980, S. 109ff.

<sup>77)</sup> Der Wahlkampf. Theorie und Praxis, Köln 1980, S. 11.

<sup>78)</sup> In einem Schreiben an den Verfasser vom 10. März 1980.

<sup>79)</sup> Vgl. allgemein, aber ohne unmittelbaren Ertrag für die hier diskutierte Frage Rainer A. Roth, Was ist typisch deutsch? Image und Selbstverständnis der Deutschen, Freiburg/Würzburg 1979.

<sup>80)</sup> Ralf Dahrendorf, Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1971, S. 156.

<sup>81)</sup> Vgl. Heinz Brüggemann u. a., Über den Mangel an politischer Kultur in Deutschland, Berlin 1978.

<sup>82)</sup> Dieter Buhl, Die sanfte Tour. Müder Wahlkampf — Mattes Fernsehen, in: Die Zeit vom 12. 9. 1980; dazu auch Der Spiegel vom 8. 9. 1980: Erlesene Schar.

<sup>83)</sup> Siehe Der Spiegel vom 28. 7. 1980: Keine Moral.

<sup>84)</sup> Vgl. Gerhard Seehase, Ein Strauß mit den Pastoren, in: Die Zeit vom 5. 9. 1980, und Karsten Plog, „Christlicher Anspruch von Strauß in Lug und Trug“, in: Frankfurter Rundschau vom 22. 9. 1980.



nuitätslinie von Wahlkampf-Abkommen in der Bundesrepublik, die nur bisher nicht so spektakulär in das Blickfeld der Öffentlichkeit rückte wie im letzten Bundestagswahlkampf. Diese — gebrochene — Tradition konnte sich deshalb weitgehend im Stillen festigen, weil es sich zunächst lediglich um technische Absprachen zur Begrenzung des Wahlspektakels handelte, die beispielsweise in Schleswig-Holstein seit 1950 regelmäßig abgeschlossen und dort sogar im Amtsblatt veröffentlicht werden<sup>85)</sup>. Ähnlich problemarme Vereinbarungen gab es zumindest auch 1967 in Berlin<sup>86)</sup>, zu den Landtagswahlen 1974 in Hessen und Bayern sowie 1975 in Nordrhein-Westfalen, in Rheinland-Pfalz und im Saarland<sup>87)</sup>. In Niedersachsen sind wie in weiteren Bundesländern gelegentliche mündliche Absprachen der Parteien, vereinzelt ergänzende regionale Abkommen von Untergliederungen über Begrenzungen der Plakatausstellung, der Klebezeiten und der Verteilung von Werbematerialien bis hin zu Übereinkommen örtlicher Kandidaten bekannt, nur eine festgelegte Anzahl von Podiumsveranstaltungen zu absolvieren<sup>88)</sup>. Parallel zu den Bemühungen auf Bundesebene, die im Wahlkampfabkommen von 1965 einen frühen Höhepunkt fanden<sup>89)</sup>, vollzogen sich also vergleichbare Entwicklungen in den Ländern, die dann allmählich auch um Fairneßversprechen erweitert wurden. So verabredeten CDU, SPD,

<sup>85)</sup> Nach Frankfurter Allgemeine vom 8. 4. 1969: Parteien suchen dem Wahlkampf Grenzen zu setzen.

<sup>86)</sup> Abgedruckt bei Dübber, a. a. O., S. 142f., und bei Flechtheim, a. a. O., S. 471 f.

<sup>87)</sup> Nach einer Aufstellung, die mir freundlicherweise Peter Radunski von der CDU-Bundesgeschäftsstelle zur Verfügung gestellt hat.

<sup>88)</sup> Soweit nicht anders belegt, beziehe ich mich auf eine schriftliche Umfrage in der Bundesländern bei der Landesgeschäftsstelle der jeweiligen Regierungspartei bzw. auf Fotokopien der zitierten Abkommen. Vgl. zum Wert örtlicher Absprachen noch die Auszüge aus der Börner/Koschnik-Analyse im Parteien-Jahrbuch 1976. Dokumentation und Analyse der Entwicklung des Parteien-Systems der Bundesrepublik Deutschland im Bundestagswahljahr 1976, hrsg. von Heino Kaack und Reinhold Roth, Meisenheim am Glan 1979, S. 472f., und Hartmut Görlner, Interaktionen der Parteien im Wahlkampf, in: Etablierte Parteien im Wahlkampf. Studien zur Bremer Bürgerschaftswahl 1975, hrsg. von Reinhold Roth und Peter Seibt, Meisenheim am Glan 1979, S. 333f.

<sup>89)</sup> Schon zur Bundestagswahl 1961 hatte es aus wahltaktischen Gründen diesbezügliche Vorschläge von Ulrich Lohmar (SPD) gegeben (vgl. dazu Otto Verdenhalven, Die Bundestagswahl. Formen und Probleme des Wahlkampfes, Opladen o. J., S. 3); zur Motivation von 1965 siehe noch Günter Struve, Kampf um die Mehrheit. Die Wahlkampagne der SPD 1965, Köln 1971, S. 143f.

FDP und SSW zur Landtagswahl 1971 in Schleswig-Holstein, „persönliche Verunglimpfungen sowie Unterstellungen“ zu vermeiden, „die geeignet sind, die Ehre des politischen Gegners in Frage zu stellen oder zu verletzen“. Weiter heißt es: „Da die an dieser Vereinbarung beteiligten Parteien auf dem Boden des Grundgesetzes stehen, verpflichten sie sich, darauf zu achten, daß während des Wahlkampfes das Ansehen der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und der parlamentarischen Demokratie keinen Schaden leidet.“ Denn „alle am Wahlkampf Beteiligten gehen davon aus, daß das Wohl des Landes und seiner Bürger Voraussetzung und Ziel der politischen Tätigkeit ist ... In Fällen berechtigter Beschwerden“ wollten die Parteivorsitzenden oder ihre unmittelbar Beauftragten „durch unverzügliche Kontaktaufnahme Mißstände zu beseitigen trachten“, wobei für die Veröffentlichung einer Rüge die Einstimmigkeit des Beschlusses erforderlich war<sup>90)</sup>.

In ähnlicher Weise sahen das Hamburger Fairneßabkommen 1972, die Vereinbarung anläßlich der Wahl zum Berliner Abgeordnetenhaus 1979 und das Übereinkommen in Rheinland-Pfalz im gleichen Jahr bei etwaigen Verstößen sofortige Konsultationen der vertragsschließenden Parteien über „entsprechende Maßnahmen“ vor, wobei im letztgenannten Abkommen noch die besondere Absprache auffällt, „auf die Teilnahme an Veranstaltungen zu verzichten, wenn dazu auch Vertreter links- oder rechtsextremer politischer Parteien eingeladen sind“<sup>91)</sup>. Eigene Schiedsgerichte installierten dann die Abmachungen zur Bremer Bürgerschaftswahl 1979, zu den Landtagswahlen 1980 im Saarland und in Nordrhein-Westfalen<sup>92)</sup>. Vor diesem Hintergrund sei noch einmal gefragt: Bestätigt nicht auch der erkennbare Perfektionismus die These von der „typisch deutschen“ Einrichtung?

<sup>90)</sup> Zitiert nach CDU-Landesdienst Schleswig-Holstein Nr. 35 vom 1. 3. 1971. Unter Punkt 7 heißt es dort: „Wie in früheren Wahlkämpfen werden die Landesgeschäftsführer der Parteien Absprachen über die technischen Einzelheiten des Wahlkampfes treffen. Dazu gehören auch Vereinbarungen über den Zeitraum für die Ausgabe und Verteilung von Flugblättern.“

<sup>91)</sup> Zitiert nach einer Kopie im Besitz des Verfassers; dieser Passus ist auch der einzige Inhalt einer ergänzenden Vereinbarung zum Bundesabkommen in Rheinland-Pfalz vom 9. September 1980.

<sup>92)</sup> Das letztgenannte Abkommen ist zugänglich als Anlage zum Infodienst Organisation der SPD Nordrhein-Westfalen Nr. 10 vom 6. 3. 1980 und in Landtag-intern NRW Nr. 6 vom 3. 3. 1980.



Für diesen Anschein spricht schließlich, daß ausländische Beobachter auf den Stil der politischen Auseinandersetzung mit Kopfschütteln reagierten, zumal sie gravierende innenpolitische Gegensätze zwischen den bundesdeutschen Wahlkämpfern nicht zu erkennen vermochten. Motto: „Je schwächer das Argument, desto schriller die Stimme.“<sup>93)</sup> Daniel Dagan, dem Europa-Korrespondenten der israelischen Zeitung *Ha'aretz* fiel dabei „der permanente Zweifel an der demokratischen Sub-

stanz des anderen“ besonders auf<sup>94)</sup>, Jonathan Carr von der *Londoner Financial Times* fand das Spektakel „alles andere als aufregend“, eher enttäuschend und „merkwürdig“: „Als ob dies nicht schon genug wäre, bemüht sich die ‚Gemeinsame Schiedsstelle‘ unter Bischof Hermann Kunst eifrig um den guten Ton im Wahlkampf... Ich kann da nur sagen (auch auf die Gefahr eines öffentlich zurechtweisenden Zeigefingers hin): ‚Wie schade.‘“<sup>95)</sup>

## VI. Schlußbemerkung: Wahlkampf der Verständigungsschwierigkeiten

Eine fundierte Antwort auf die entwickelten Fragen und damit eine solide Grundlage für die Bewertung der Wahlkampf-Schiedsstelle läßt sich forschungsstrategisch aus zwei Richtungen erwarten: Einmal aus einem interkulturellen Vergleich, also durch die empirische Prüfung, ob nicht auch in anderen Ländern entsprechende Versuche, den Wahlkampf zu befrieden, unternommen werden. Hier wecken allerdings die österreichische Parallele und das amerikanische Fair Campaign Practices Committee zumindest Zweifel an der verbreiteten These von der „typisch deutschen“ Einrichtung<sup>96)</sup>. Und wenn man zum anderen neben einem solchen internationalen Querschnitt den historischen Längsschnitt, der ja zu der Annahme einer traditionellen Konfliktscheu des unpolitischen Deutschen führt, wenigstens ansatzweise auf seine Bestätigung oder Differenzierung durch jüngere Untersuchungen zum Wertewandel in den westlichen Industriegesellschaften hin abklopft, so signalisieren auch diese — trotz verbleibender Nuancen — als Tendenz die Einebnung ausge-

prägter Profile im „Nationalcharakter“<sup>97)</sup>. Diese Tendaussage, die vorerst lediglich die Brauchbarkeit des hier diskutierten Beispiels für die vorgestellte Interpretation bestreitet, läßt sich für die Bundesrepublik präzisieren: Noch im Mai 1965 befürworteten nach einer repräsentativen Erhebung 74 Prozent der westdeutschen Bevölkerung das damalige Wahlkampfabkommen zwischen den großen

<sup>93)</sup> Frankfurter Allgemeine vom 1. 10. 1980: Kopfschütteln über den deutschen Wahlkampf. In Skandinavien sind schrille Töne verpönt.

<sup>94)</sup> Demokraten im Zweifel. Noch immer suchen die Deutschen nach ihrer eigenen Identität, am 19. 9. 1980 in der Zeit, die während des Wahlkampfes einer Reihe von Bonner Auslandskorrespondenten die Gelegenheit zum Kommentar gab.

<sup>95)</sup> Politik soll Spaß machen. Wider die selbstverordnete Artigkeit im deutschen Wahlkampf, in: Die Zeit vom 12. 9. 1980. Für den Hinweis von Hartmut Klatt in seiner ersten Bilanz in der Zeitung *Das Parlament*, a. a. O., daß ausländische Beobachter sich ausführlich über die Wächterinstanz haben informieren lassen mit der Andeutung, daß diese ein Vorbild für ihre Staaten sein könne, habe ich keine Belege gefunden.

<sup>96)</sup> Siehe dazu ausführlich meinen Aufsatz „Regeln für den Wahlkampf. Eine komparatistische Skizze“, der in der Ausgabe 1/1982 in der Zeitschrift *Gegenwartskunde* erscheint.

<sup>97)</sup> Ich will hier die grundlegende Kritik am theoretischen Ansatz nicht wiederholen, siehe aber als empirischen Kontrast zur immer noch nachwirkenden Arbeit von Gabriel Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton N. J. 1963, und ihrer Rezeption — komprimiert jetzt bei Carl Böhret u. a., *Innenpolitik und politische Theorie. Ein Studienbuch*, Opladen 1979, S. 85f. — im hier vertretenen Sinne die vergleichenden Studien von Ronald Inglehart, *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*, Princeton 1977, und von Samuel H. Barnes, Max Kaase et. al., *Political Action. Mass Participation in Five Western Democracies*, Beverly Hills 1979, sowie die darauf basierende Diskussion in: *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages*, 17.—20. April 1979 im ICC Berlin. Im Auftrag der Deutschen Gesellschaft für Soziologie hrsg. von Joachim Matthes, Frankfurt/New York 1979, S. 505ff., und in: Helmut Klages, Peter Kmiecik (Hrsg.), *Wertewandel und gesellschaftlicher Wandel*, Frankfurt/New York 1979, S. 279ff., ferner neuerdings auch unmittelbar David P. Conradt, *Changing German Political Culture*, in: Gabriel A. Almond/Sidney Verba, *The Civic Culture Revisited*, Boston-Toronto 1980, S. 212—272, bekräftigt durch: *Politischer Protest in der Bundesrepublik Deutschland. Beiträge zur sozialempirischen Untersuchung des Extremismus. Eine Arbeit der Infratest Wirtschaftsforschung GmbH*, Stuttgart u. a. 1980. Auch wenn sich der angedeutete „Paradigmenwechsel“ (Joachim Raschke, *Politik und Wertewandel in den westlichen Demokratien*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 36/1980*, S. 24ff.) vorerst lediglich für eine Minderheit vollzieht, so scheint mir dieser Trend doch ausreichend, um Kontinuitäten (etwa Werner Habermehl, *Sind die Deutschen faschistoid? Ergebnisse einer empirischen Untersuchung über die Verbreitung rechter und rechtsextremer Ideologien*



Parteien<sup>98)</sup>, wohingegen nach Unterzeichnung der Vereinbarung vom März 1980 gut 71 Prozent glaubten, daß sich ohnehin niemand daran halten werde<sup>99)</sup>. Daß die Bundestagsparteien mit ihrem Fairneßvertrag einem weitverbreiteten Verlangen im Wahlvolk entgegenkamen, kann man angesichts solcher Skepsis nur schwerlich behaupten. Nachwahlbefragungen ergaben später, daß der verbale Schlagabtausch überwiegend als „übertriebene und unangemessene Auseinandersetzung“ empfunden wurde, in der die tatsächlichen Gegensätze zwischen Regierungskoalition und Opposition „maßlos übertrieben“ worden seien<sup>100)</sup>. Auch diese Aussage läßt sich kaum als eine traditionell verstellte Haltung zu Konflikten interpretieren; sie weist meines Erachtens eher auf eine gesunde Portion Realismus hin. Daran ändert die Feststellung, daß die FDP mit ihrem seit längerem gepflegten Image der Vernunft zweifellos vom politischen Klima des Wahlkampfes profitierte, ebensowenig wie ein Umfrage-Ergebnis, wonach 37 Prozent aller Wähler die Kampagnen als ausgesprochen unfair einstufen<sup>101)</sup>: Die verständliche Kritik am „rhetorischen Bürger-

krieg“ in der demonstrierten Weise gründet sich darauf, daß ein beträchtlicher Teil derjenigen, für die das ganze Schauspiel eigentlich ja inszeniert wird, die inhaltlichen Differenzen, die allein die Härte (nicht Unfairneß) einer politischen Kontroverse erklären könnten, nicht zu erkennen vermochte. Die Verdrängung der anstehenden Probleme durch Debatten über die öffentlichen Umgangsformen einiger Politiker signalisiert Unsicherheit in einer gesellschaftlichen Umbruchphase. Das Schwanken der etablierten Parteien zwischen forciertem Konfrontation und vertraglicher Rückversicherung verrät, was Negative Campaigning als überwiegend auf Angriff programmierte Wahlkampf-führung im Grunde ist: „ein strategisches Ablenkungsmanöver in schwierigen politischen Situationen“<sup>102)</sup>.

Daß der Stil der Auseinandersetzung selbst — wie demoskopisch ermittelt wurde — Informationsdefizite und Verunsicherungen geschaffen hat, die sich erst nach der Stimmabgabe als Besorgnisse und Ängste voll auswirken<sup>103)</sup>, bleibt bei dem leitenden Interesse, ob das Institut der Gemeinsamen Schiedsstelle ein bezeichnendes Schlaglicht auf die politische Kultur der Bundesrepublik wirft, nur am Rande anzumerken, da methodisch zwischen längerfristig stabilen Einstellungen und solchen kurzfristigen Stimmungslagen unterschieden werden muß. Mir scheint, daß die Antwort auf die hier diskutierte Frage heute weniger in der gleichsam „klassischen“ Mentalität des unpolitischen Deutschen, in seiner Harmonieseligkeit und seinen autoritären Neigungen zu finden ist, die eine Verlagerung

in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1979) nicht überzubewerten, zumal es Autoritätsgläubigkeit, law-and-order-Denken, Intoleranz und Rassismus auch in anderen Ländern gibt, wie Heide Gerstenberger, Zur Ideologie eines Kritischen Begriffs, in: PVS 1/1981, S. 117ff., gegenüber dem angelsächsischen Ideal der Politische-Kultur-Forschung ausgeführt hat und wie man derzeit in den Vereinigten Staaten und Großbritannien beobachten kann. — Die Debatte um den historischen „Sonderweg“ Deutschlands wird wohl in der Polemik von David Blackburn/Geoff Eley, Mythen deutscher Geschichtsschreibung. Die gescheiterte Revolution von 1848, Frankfurt/M. u. a. 1980, noch einmal neue Nahrung finden.

<sup>98)</sup> Institut für angewandte Sozialwissenschaft (Hg.), ifas-Report für die Presse, Bad Godesberg, 25. 5. 1965, zitiert nach Fritz Sänger, Wahlkampfabkommen und Wahlwerbung, in: ders. und Klaus Liepelt (Hg.), Wahlhandbuch 1965. Sammlung von Texten, Daten, Dokumenten zu Wahlrecht, Wahlkampf, Wahlergebnissen, Wahlkreisen, Frankfurt am Main 1965, S. 332.

<sup>99)</sup> Nach einer Photokopie des Politbarometers, die mir freundlicherweise die Mannheimer Forschungsgruppe Wahlen e. V. zur Verfügung gestellt hat.

<sup>100)</sup> Bei Dieter Just, Orientierungsprobleme. Zur Bundestagswahl 1980 und ihren Konsequenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/1981, S. 19 und S. 26. — Fragen wirft diese nüchterne Einstellung allerdings im Zusammenhang mit Behauptungen auf, 94 Prozent der Bürger meinten, sie könnten „da oben“ ohnehin nichts ändern (nach Peter Gillies, Am heißen Brei vorbei, in: Die Welt vom 30. 9. 1980).

<sup>101)</sup> Nach Werner Kaltefleiter, Über die Polarisierung der Politik. Die Bundestagswahl vom 5. Oktober 1980, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/

1981, S. 6. — Auf eine Infas-Umfrage, von welcher Partei ein fairer Wahlkampf zu erwarten sei, antworteten 1976: 21 Prozent SPD, 19 Prozent CDU/CSU und 18 Prozent FDP, 42 Prozent erwarteten dies von keiner Partei (Angaben nach Volkmar Hoffmann, Fairneß erwarten nur wenige Bürger, in: Frankfurter Rundschau vom 28. 7. 1976). Kurz vor dem Wahltag bezeichnete dann nach einer Erhebung des Bremer Getas-Institutes ein Drittel der Befragten im Rückblick den zu Ende gehenden Wahlkampf als fair, 40 Prozent vertraten diese Meinung noch mit Einschränkungen und ein Viertel fand ihn ziemlich unfair (siehe Werner Kaltefleiter, „Keine guten Noten für die Werbemanager“, in: Der Spiegel vom 11. 10. 1976). Thomas Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1977, S. 221, der dort alle Bundestagswahlen klimatisch Revue passieren läßt, sprach damals von einem „Wahlkampf als Politikzerstörung“.

<sup>102)</sup> Peter Radunski, Wahlkampfstrategien '80 in den USA und in der Bundesrepublik. Personalisierung — Angriffswahlkampf — Dramatisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 18/1981, S. 41.

<sup>103)</sup> Just, a. a. O., S. 28. Vgl. auch Walter Dirks, „Nach dem 5. Oktober wird nichts so sein, wie es vor vier Jahren gewesen ist“, in: Vorwärts vom 2. 10. 1980.



von politischen Konflikten vor scheinneutrale Instanzen wie Schiedsstellen oder Gerichte ratsam macht, sondern daß das zentrale Dilemma darin liegt, daß das bundesdeutsche Parteiensystem infolge von verfestigten Struk-

turmängeln das notwendige Mindestmaß an Synchronisation zwischen der gesellschaftlichen Entwicklung und dem Handeln der politischen Akteure auf Parlaments- und Regierungsebene nicht mehr gewährleistet.



## **Karl-Heinz Naßmacher: Öffentliche Rechenschaft und Parteifinanzierung. Erfahrungen in Deutschland, Kanada und in den Vereinigten Staaten**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14—15/82, S. 3—18

Um die Jahreswende 1981/82 entbrannte in der Bundesrepublik eine Diskussion über die Parteifinanzierung. Besonderes Merkmal dieser Diskussion ist eine Verengung der Perspektive auf die spezifisch deutsche Situation und die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Damit gerät die Tatsache aus dem Blickfeld, daß auch andere westliche Demokratien inzwischen ein beachtliches Maß an öffentlicher Parteifinanzierung kennen und ihre politischen Wettbewerbsregeln im letzten Jahrzehnt (insbesondere im Hinblick auf die Transparenz der Parteifinanz) erheblich modernisiert haben.

Schon von daher sollten in Deutschland verfassungspolitische Gestaltungsaufgaben stärker beachtet werden. Der Beitrag entwickelt aus den Erfahrungen Kanadas und der USA Vorschläge für die partielle Neugestaltung der deutschen Verfassungswirklichkeit. Außerdem zeigt der Autor durch einen systematischen Vergleich der amtlichen Daten zur Parteifinanzierung, daß den deutschen Parteien deutlich mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen als den amerikanischen und den kanadischen. Auch der Umfang öffentlicher Parteifinanzierung ist in der Bundesrepublik größer als in den beiden großen Demokratien Nordamerikas.

## **Karl-Heinrich Hasenritter: Parteiordnungsmaßnahmen und innerparteiliche Demokratie**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14—15/82, S. 19—28

Auf eine Veränderung der Parteienlandschaft deuten auch Parteiordnungsmaßnahmen hin, wie sie zuletzt gegen den Friedensforscher Mechttersheimer und den Bundestagsabgeordneten Hansen ergangen sind. Die empirische Analyse zeigt: Parteiordnungsmaßnahmen werden als Mittel der innerparteilichen Konfliktaustragung zwar nur selten eingesetzt, haben aber gleichwohl eine erhebliche politische Bedeutung. Besonders exponierte Mitglieder werden stellvertretend für die hinter ihnen stehende politische Gruppierung „bestraft“.

Die verfassungsrechtliche Bewertung der Zulässigkeit von Parteiordnungsmaßnahmen weist auf Zielkonflikte hin. Vor allem das innerparteiliche Demokratiegebot eröffnet den Parteimitgliedern umfassende Möglichkeiten der Teilnahme und Teilhabe an politischen Diskussions- und Entscheidungsprozessen, die durch administrative Maßnahmen der Parteiorganisation nicht abgeschnitten werden dürfen. Den Parteien stellt sich aber auch die Aufgabe, den innerparteilichen Mehrheitswillen gegenüber den Bürgern zu verdeutlichen und in staatliches Entscheidungshandeln umzusetzen. Ein Mindestmaß an innerparteilicher Integration muß gewährleistet sein.

Im Parteialltag steht die Forderung nach einer „Willensbildung von unten nach oben“ dem Führungsanspruch der Parteivorstände häufig unvermittelt gegenüber. Gerade angesichts der Legitimationsdefizite unseres Parteiensystems erscheint es unabdingbar, daß die Entscheidungen über die grundlegende politische Richtungsbestimmung einer Partei (Innovationsentscheidungen) nach einem breiten Diskussionsprozeß von unten nach oben fallen.

## **Göttrik Wewer: Den Wahlkampf befrieden? Fairneßabkommen und politische Kultur**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14—15/82, S. 29—46

Die Gemeinsame Schiedsstelle der Bundestagsparteien aus dem Jahre 1980 wurde im Laufe ihrer Tätigkeit bald selber zu einer zusätzlichen Wahlkampfarena. Entsprechend intensiv und kontrovers waren die politischen Diskussionen darüber, ob diese Nagelprobe für die gern beschworene Solidarität der Demokraten grundsätzlich als gelungen anzusehen ist oder nicht, welche Konstruktionsschwächen dieses Modell eventuell in der praktischen Erprobung aufwies und wie man die deutlichsten Fehlentwicklungen beim nächsten Mal vielleicht vermeiden kann.

Der vorliegende Beitrag, in dem das Gelingen dieses spektakulären Versuchs, den Wahlkampf zu befrieden, skeptisch beurteilt wird, unternimmt es, in der Bewertung der Tätigkeit der Schiedsrichter nicht bei einem einfachen „positiv“ oder „negativ“ stehen zu bleiben, sondern die empirischen Befunde wenigstens ansatzweise mit theoretischer Reflexion zu verknüpfen.