

Neu waren die Personen (aus den Bewegungen kommend) und die Themen, aber sie schufen kein neues Parlament. Ihnen gelang es, die Oppositionsarbeit zu beleben (mehr Große und Kleine Anfragen, mehr Aktuelle Stunden) und damit Kritik, Kontrolle und Alternative als Oppositionsfunktionen sichtbar zu machen. Aber das sagt nur, dass die Grünen bienenfleißig waren, nicht, dass sie Strukturen verändert hätten. *Eckart Stratmann*, damals einer der führenden Fraktionslinken, brachte es auf den Punkt: „Im Grunde kommt man durch Erfahrung zu Strukturen, die die anderen schon lange haben – und die wir lange bekämpft haben.“

Mit dem Buch wird die parlamentarische Frühgeschichte der Grünen exzellent erschlossen. Zustande gekommen ist eine überaus sorgfältige, zuverlässige Edition, die sich phantasiereich, aber präzise auf die fragmentierten Realitäten alternativer Bürokratie, wie sie die frühen Fraktionsjahre prägten, einlässt. Dazu gehören: eine behutsame, sachverständige Kommentierung; ein Glossar, das hilft, sich rasch in dem Gewirr von Untergruppierungen zurecht zu finden, das die grüne von den etablierten Fraktionen unterschied; ein Personenregister und vollständige Kurzbiographien von Abgeordneten; transparente Kriterien der Dokumentenauswahl.

Für die Verfeinerung unseres historischen Wissens über die Grünen liegt damit eine hervorragende Quelle vor. Sie kann und sollte auch weitere zeithistorische Forschung anregen. Es ist wünschenswert, dass diese Edition über 1987 hinaus fortgeführt wird.

Joachim Raschke

## Neue Wege der Parteienfinanzierung

*Morlok, Martin, Ulrich von Alemann und Thilo Streit (Hrsg.): Sponsoring – ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung?, Beiträge des Symposiums des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) am 15./16. Oktober 2004 (Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Band 32), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, 154 Seiten, € 29,-.*

*Reffken, Hendrik: Politische Parteien und ihre Beteiligungen an Medienunternehmen. Eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher Sicht (Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit, Band 103), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, 455 Seiten, € 86,-.*

*Schindler, Alexandra: Die Partei als Unternehmer (Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Band 31), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2007, 228 Seiten, € 49,-.*

Volksparteien zählen zweifelsohne zu den wichtigsten Errungenschaften demokratischer Massengesellschaften. Sie unterscheiden sich von anderen Parteitypen durch ihre Integrationsfähigkeit. Anders als so genannte Klientelparteien richten sich Volksparteien nicht an bestimmte Klassen oder Schichten der Bevölkerung, sondern an jedermann, und zwar sowohl hinsichtlich der Mitgliedschaft als auch der Wählbarkeit. Sie leben von der Zustimmung aus den unterschiedlichen Milieus und nähren sich von der Chance, durch ihr programmatisches und personelles Angebot alte Anhänger zu mobilisieren und neue hinzuzugewinnen – über alle Grenzen sozioökonomischer Unterschiede, religiöser Prägung

gen und regionaler Herkunft hinweg. Ein Blick auf junge Demokratien etwa in Mittel- und Osteuropa führt vor Augen, dass die Zukunft dieser politischen Systeme weniger von den Verfassungsstrukturen als vielmehr von der Qualität des Parteiensystems abhängt, das maßgeblich durch die Integrations- und Konsensfähigkeit der Akteure bestimmt wird. Volksparteien befördern nicht nur den demokratischen Grundkonsens in einer Gesellschaft, sie sind selbst Ausdruck eines solchen Konsenses, auf dessen Boden sich ohne Gefahr für den sozialen Frieden umso heftiger politisch streiten lässt. In etablierten Demokratien wie der Bundesrepublik zeitigt diese „reife“ Form der politischen Auseinandersetzung gerade in den letzten Jahren ambivalente Folgen: Nach wie vor hält eine Mehrheit der Deutschen die Demokratie für die angemessene Regierungsform; die Problemlösungskompetenz der Parteien wird hingegen eher negativ beurteilt; das trifft vor allem auf die Volksparteien zu, die sich in den Augen eines Großteils der Befragten kaum voneinander unterscheiden und über keine klaren programmatischen Konturen verfügen.

Die Folgen sind handfester Art: Die Mitgliederzahlen sind vor allem bei den „großen“ Parteien rückläufig, die Unterstützung im Wahlkampf ist nicht mehr selbstverständlich, die Spendenbereitschaft nimmt ab. Überall fehlt es an Geld in den Parteikassen. Kein Wunder also, dass die Akteure parteiübergreifend nach Möglichkeiten zur Finanzierung ihres politischen Geschäfts suchen. Diese Suche bildet den Hintergrund für die folgenden drei Neuererscheinungen, die hier vorzustellen sind. Sie eint die Frage nach den rechtlichen Rahmenbedingungen, unter denen Parteien Geld akquirieren können. Zu den modernsten Formen gehört zweifellos das Sponsoring. Ob es sich hierbei um einen „neue(n) Königsweg der Parteienfinanzierung“ handelt, wie *Martin Morlok*, *Ulrich von Alemann* und *Thilo Streit* im Titel des von ihnen herausgegebenen Sammelbandes fragen, haben auch die Beiträge der Tagung aus dem Jahr 2004 nicht mit letzter Klarheit beantworten können. Ihr Verdienst ist vor allem darin zu sehen, das Thema auf die Agenda gesetzt zu haben, geht es hierbei doch um einen rechtlich sensiblen Bereich, nämlich um die „Grenze zwischen Kooperation und Korruption“ (*Peter M. Lynen*, S. 53).

Unter Sponsoring versteht man allgemein die Förderung von Personen oder Organisationen durch Geld oder geldwerte Leistungen, und zwar mit der Erwartung, eine die eigenen Marketingziele unterstützende Gegenleistung zu erhalten. Herausforderungen für Regelungen im politischen Bereich werden vor allem im Vergleich deutlich, die den ersten Abschnitt des Bandes bestimmen: Anders als in den Bereichen des Rundfunks, der Kunst oder der Wissenschaft geht es in der Politik weniger darum, die Inhalte von externen Einflüssen abzuschirmen. Eine wesentliche Funktion von Parteien besteht ja gerade in ihrer Responsivität gegenüber gesellschaftlichen Meinungen und Interessen. Das eigentliche Problem liegt hier eher in „einem bestimmten Modus der Einflussnahme und nicht der Einflussnahme als solcher“, wie *Morlok* zutreffend formuliert (S. 54). Diese Eigenart der Politik und die damit einhergehenden Probleme, transparente Regeln zu finden, veranschaulicht auch der Rechtsvergleich mit Frankreich und den Vereinigten Staaten. Anders als in den USA hat das Sponsoring in Europa noch keine bedeutende Dimension erlangt. Aber ungeachtet der Unterschiede hinsichtlich der Struktur amerikanischer und europäischer Parteien verdeutlichen die amerikanischen Erfahrungen, wie schwierig die Grenze zwischen der Parteispende und dem Parteisponsoring zu ziehen ist. Ihre funktionale Gleichartigkeit – das Thema des dritten Abschnitts – lässt den Staatsrechtler *Jörn Ipsen* beispielsweise an der eigenständigen Kategorie des Sponsoring zweifeln: „Wie das fließende Wasser das Meer erreicht, erreicht das Geld stets die Parteien“ (S. 93); und auf die zu erwartende Gegenleistung als differen-

tium specificum verglichen mit der Spende abzustellen, sei ein Irrweg. Ließe man ihn rechtlich zu, so könnten die zentralen Anforderungen an die Transparenz und die steuerrechtliche Sonderbehandlung der Parteispenden durch Sponsoring unterlaufen werden – ein aus seiner Sicht verfassungsrechtlich kaum zu wünschendes Ergebnis, weil der Staat damit Kontrollmacht gegenüber dem politischen Wettbewerb verlöre.

Um die Chancengleichheit in diesem Wettbewerb geht es auch in der Dissertation von *Hendrik Reffken*, der jedoch sein Augenmerk auf das Engagement politischer Parteien im Mediensektor legt. Die Verschwisterung zwischen Medien und Politik gehört seit langem zum Kanon politikwissenschaftlicher Studien. Sie lässt sich besonders anschaulich anhand der Wahlkämpfe in den USA (nicht allein der Präsidentschaftswahlkämpfe) studieren. Aufmerksamkeit ist ein knappes Gut – wer darüber verfügt, macht nicht nur Geld, sondern besitzt auch politische Macht. Gegenüber solchen Themen bevorzugt *Reffken* jedoch in solider Selbstbescheidung eher das kleine Karo: Sein Gegenstand sind die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen der wirtschaftlichen Beteiligung von deutschen Parteien am Pressewesen. Diese Frage betrifft gegenwärtig vor allem die SPD, wobei *Reffken* es nicht versäumt, die historischen Gründe für diese Entwicklung darzulegen. Da es sich bei diesen Beteiligungen jedoch „ganz überwiegend“ (S. 73) um (rechtlich unproblematische) Minderheitsbeteiligungen handelt, wendet der Autor die Studie ins Allgemeine und unternimmt eine dogmatische Bestandsaufnahme all jener Regelungen, die eine Dominanz im nationalen, regionalen, lokalen oder funktionalen Medienmarkt seitens einer Partei verhindern sollen. Prima facie scheint es so, als ob die Bundesrepublik Deutschland gegen eine Monopolisierung und Instrumentalisierung der Medien durch Parteien rechtlich abgesichert sei. Aber dieser Eindruck mag sich als trügerisch erweisen: Erstens spart *Reffken* nämlich das ganze Problem der so genannten parteinahen Presse aus, deren Wirkmächtigkeit sich an Aufstieg und Fall des Ex-„Medienkanzlers“ *Gerhard Schröder* aufzeigen ließe. Zweitens fehlt es der Studie an einer internationalen Vergleichsperspektive, die Aufschluss darüber geben könnte, ob die vorhandenen Regelungen ein Bollwerk gegen einen Medienezaren à la *Silvio Berlusconi* bieten könnten. Nicht immer muss es die Politik sein, die die Medien zu instrumentalisieren versucht; es können auch umgekehrt die Medien sein, die sich die Politik zu Diensten machen.

Wie schwierig es ist, die Eigenart des Politischen rechtlich einzuhegen, erweist sich auch an der dritten Studie. *Alexandra Schindler* widmet sich in ihrer Dissertation der Frage, ob „das Grundgesetz den Parteien eine wirtschaftliche Betätigungsfreiheit“ (S. 15) gewährt. Ihr Ergebnis: Die Verfassung verbiete nicht grundsätzlich die wirtschaftliche Tätigkeit von Parteien; rechtlich kommt es *Schindler* zufolge vor allem darauf an, ob es sich um eine „funktionsbezogene“ wirtschaftliche Tätigkeit handelt – zum Beispiel um eine Werbetätigkeit im Rahmen der Parteiarbeit – oder um allgemeines Wirtschaften ohne spezifischen Bezug zu parteipolitischen Aufgaben. Diese Trennlinie wird strukturanalog zur Behandlung von so genannten Idealvereinen entwickelt, das heißt von Vereinen, die nicht (vorrangig) an einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb ausgerichtet sind, sondern ideelle Zwecke verfolgen. In diesem Sinne läuft *Schindlers* Vorschlag darauf hinaus, Parteien als „Sonder-Idealvereine“ (S. 212) zu betrachten, denen das so genannte Nebentätigkeitsprivileg zustehen soll. Ideengeschichtlich könnte man ein solches Vergleichsmodell zwischen Idealverein und politischer Partei auf den republikanischen Grundgedanken beziehen, dass Parteien über den Machterwerb hinaus immer auch dem Gemeinwohl verpflichtet bleiben (sollen), weil hierin – und nicht in der Eigennutzmaximierung – die Differenz zwischen einer ökonomischen und ei-

ner politischen Logik ihren Ausdruck findet. Ein solcher ideengeschichtlicher Ansatz scheint jedoch in der Arbeit kaum durch; und die historischen Ausführungen zum Wirtschaften der Parteien, mit denen *Schindler* ihre Arbeit beginnt, sind für die rechtliche Argumentation eigentlich, wie die Autorin selbst bemerkt, kaum von Belang. Darüber mag man streiten; sie hätten jedoch einen Beitrag leisten können, einen frischen Blick für die Problemlagen auf dem Hintergrund der organisatorischen Vielgestaltigkeit von Parteien zu gewinnen. Die rechtlichen Argumente für eine besondere Obacht gegenüber dem Zusammenhang zwischen wirtschaftlicher und politischer Macht sind bekannt. Dass aber die ökonomische Existenz von Parteien durch Mitgliedsbeiträge, Spenden und staatliche Mittel gesichert sei, verfehlt die spezifischen Schwierigkeiten, denen sich heutzutage Parteien ausgesetzt sehen – zumal ihnen die modernen Formen der Akquise, wie das Beispiel des Sponsoring vor Augen führt, nicht ohne Weiteres zur Verfügung stehen. Nicht nur in dieser Hinsicht hinkt der Vergleich mit dem Idealverein.

Oliver W. Lembcke

### Licht und Schatten der vergleichenden Wahlsystemforschung

*Gallagher, Michael und Paul Mitchell (Hrsg.): The Politics of Electoral Systems, Oxford University Press, Oxford 2008, 688 Seiten (Paperback), € 34,99 (£ 27,50).*

Zwei ausgewiesene Wahlexperten, *Michael Gallagher* und *Paul Mitchell*, legen ein neues Handbuch zu Wahlsystemen und ihren Auswirkungen vor, das sich allein schon durch seinen Umfang (688 Seiten) und die Zahl seiner Beiträge (31) hervorhebt.<sup>1</sup> Im Mittelpunkt des Sammelbandes stehen 22 Länderstudien. Sie werden umrahmt von thematisch übergreifenden Beiträgen, einer Zusammenfassung der Ergebnisse und einem umfangreichen dokumentarischen Anhang. *Arend Lijphart* hat ein sehr wertschätzendes Vorwort geschrieben.

Beide Herausgeber führen zunächst in die technischen Dimensionen der Wahlsysteme und in die Struktur des Handbuches ein. Es folgen zwei Beiträge zu übergreifenden Fragestellungen. Der erste stammt aus der Feder von *Matthew S. Shugart* und hat die vergleichende Wahlsystemforschung zum Gegenstand, der er einen Prozess der Reife bescheinigt und einige neue Herausforderungen mit auf den Weg gibt. Der zweite ist von *Richard S. Katz* verfasst und widmet sich der (bereits im Titel provokant formulierten) Frage, warum es so viele (oder so wenige) Wahlreformen gibt. Er klärt darüber auf, dass zwar etliche kleinere Änderungen vorgenommen werden, aber wenig grundsätzliche, und dass überhaupt die Wahrscheinlichkeit von Wahlreformen eher gering sei.

Die Länderbeiträge sind nach Wahlsystemen geordnet, wobei als zentrale Unterscheidungsmerkmale der Einerwahlkreis und die Listenwahl dienen. Denkt man sich die Wahlsysteme auf einem bipolaren Kontinuum angesiedelt, so bilden diese beiden Merkmale die Pole für eine Klassifizierung in vier Gruppen. Die erste ist durch den Einerwahlkreis ge-

1 Das Werk ist im Hardcover 2005 bei Oxford University Press erschienen. Der Besprechung liegt die aktualisierte erste Paperback-Ausgabe von 2008 zugrunde.