

“Applicazione dell’articolo 49 della Costituzione”

## **Die deutsche rechtliche Regelung der politischen Parteien**

### **I. Einführung**

Italien und Deutschland haben, was die politischen Parteien angeht, eines gemeinsam: Sie haben im internationalen Vergleich sehr früh einen Verfassungsartikel über die politischen Parteien eingeführt. Art. 49 der italienischen und Art. 21 der deutschen Verfassung haben die Rolle der Parteien anerkannt und diese auch rechtlich befestigt. Allerdings: Italien war zwei Jahre früher dran mit dem Parteienartikel: im Jahre 1947, das Grundgesetz datiert erst von 1949.

Eine Verfassungsbestimmung über die politischen Parteien war damals eine bemerkenswerte Innovation, die auch im Rückblick alle Wertschätzung verdient.

Heute sind Spezialvorschriften über die politischen Parteien eher Gemeingut in den Verfassungen. Neuerlassene Verfassungen, besonders nach Überwindung einer autoritären Herrschaft, man denke an Griechenland 1975 oder Spanien 1978, haben Bestimmungen über die Rolle der Parteien aufgenommen. Aber auch ältere Verfassungen erhalten dann, wenn sie grundsätzlich überholt werden, in den letzten Jahren einen Parteienartikel. Von den 32 demokratischen Ländern in Europa haben mittlerweile 28 Bestimmungen über die Parteien in der Verfassung, das Vereinigte Königreich scheidet mangels schriftlicher

Verfassung aus, keine Verfassungsbestimmung über die Parteien kennen lediglich Belgien, Dänemark, Irland und die Niederlande.

Diese Verfassungsbestimmungen enthalten regelmäßig die Anerkennung der Rolle der Parteien, anders ausgedrückt, die legitime Aufgabe der Parteien in der demokratischen Politik. Das ist im deutschen Grundgesetz der Fall, auch Art. 49 der italienischen Verfassung kann so gelesen werden. Weiter werden die Rechte der Parteien gewährleistet und das Recht der Bürger, zur parteipolitischen Betätigung. Zum Inhalt der Verfassungsbestimmungen über die Parteien zählen auch bestimmte Pflichten, etwa die zur demokratischen Verfahrensweise. Häufig finden sich auch Regelungen über die Finanzen der Parteien. Eine eigene Kategorie von Verfassungsvorschriften über Parteien gilt deren Rolle bei Wahlen.

Vergleichen wir Art. 49 und Art. 21 der Verfassungen unserer Länder, so sind Gemeinsamkeiten dahin festzustellen, dass beide auf den demokratischen Charakter der Parteien hinweisen. Anders als in Italien kennt das deutsche Grundgesetz die Verpflichtung der Parteien zur Transparenz ihrer Finanzen; die Besonderheit von Art. 49 it. Verf. sehe ich darin, dass hier ein *Individualrecht* der Bürger zur Parteitätigkeit ausdrücklich formuliert wird.

Verfassungen verwirklichen sich nicht von alleine. Wenn die Menschen Engel wären, bräuchte es kein Recht. Das sind sie nicht. Deswegen bedarf es der *Ausführungsgesetze*, damit die – notwendigerweise abstrakten – Verfassungsbestimmungen auch tatsächlich das Handeln der Parteien bestimmen. Insofern kann, ja sollte, die Verfassungsbestimmung über die Parteien ergänzt werden um eine rechtliche Ausgestaltung des Parteiwesens durch das Gesetz unterhalb der Verfassung.

## II. Kontextsensibilität des Parteienrechts

Wenn ich Ihnen im Folgenden einige Elemente des deutschen Parteienrechts vorstelle, so ist dies nicht als Empfehlung gemeint, es in Italien ebenso zu machen. Rechtliche Transfers sind eine schwierige Angelegenheit. Die Art und Weise, wie eine rechtliche Bestimmung wirkt, ist sehr stark abhängig vom jeweiligen *Kontext*. Insbesondere bei einer politischen Materie spielen die Geschichte, die politischen Kontur und die Form der Institutionen eine wesentliche Rolle. So sind beispielsweise die Parteien in Präsidialsystemen anders strukturiert als in parlamentarischen Demokratien. In Frankreich wird regelmäßige eine „majorité présidentielle“ in Parteiform formiert. Der jetzige sozialistische Präsident hat mit der sozialistischen Partei eine klassische Partei dafür bereits vorhanden, Präsidenten aus dem bürgerlichen Lager führen zu Neugruppierungen im Parteiwesen.

Auch wenn die Parteien ihre grundsätzliche Aufgabe der Vermittlung zwischen den Bürger und dem staatlichen Entscheidungsapparat haben, so gibt es doch zwischen den Ländern erhebliche Unterschiede. Partei hier ist nicht gleich Partei dort! Das ist wohl auch eines der Erfolgsgeheimnisse der politischen Parteien: Der Organisationstyp politische Partei ist wandlungsfähig, er passt sich den jeweiligen Gegebenheiten an. Gerade deswegen sind die Parteien seit mittlerweile – langer Zeit in allen Ländern unverzichtbar.

Das deutsche Parteiwesen entspricht – jedenfalls bisher – stark dem klassischen Typus der Mitgliederpartei. D.h., es gibt registrierte Mitglieder, die regelmäßige Beiträge zahlen, die sich um das Programm und die Führungspersonen streiten, die zu Wahlkampfaktivitäten zu mobilisieren sind, denen auch mit Erfolg eine Loyalität zur Partei abverlangt werden kann.

### **III. Zur Funktion der politischen Parteien und ihrer verfassungsrechtlichen Absicherung**

Wenn man sich Gedanken macht über die rechtliche Ausgestaltung der politischen Parteien, so ist es notwendig, sich zu besinnen auf deren grundsätzliche Aufgaben und Funktionen. Von diesen Funktionen her ist ein Parteiengesetz zu entwickeln. Man kann sagen, *Parteienrecht ist funktionales Recht*, ist funktionssicherndes Recht.

#### **1. Parteien als Spezialorganisationen zur Nutzung der politischen Inputstrukturen**

Den Parteien können im wesentlichen drei Funktionen zugeschrieben werden:

- Parteien sind Organisationen, die in der Gesellschaft vorhandene Interessen und Überzeugungen aufnehmen und in den politischen Entscheidungsgang hinein vermitteln. Also: Interessensammlung, -aggregation und Einspeisung in den staatlichen Entscheidungsapparat ist dies beschrieben. Mit einem Bild aus der klassischen Industrietechnik bezeichnete man die Parteien als „Transmissionsriemen“ von der Gesellschaft in den Staat hinein. Die englischsprachige Politikwissenschaft heute bezeichnet dies als „Linkage-Funktion“. Die Parteien arbeiten an der *Responsivität* der Politik.
- Weiter sind es die politischen Parteien, die das politische System betreiben. Sie formulieren politische Ziele – hinter denen die Interessen ihrer Anhänger stehen. Sie entwerfen Alternativen zu den Vorschlägen anderer Parteien, aber auch sonstiger gesellschaftlicher Interessen. Nicht zuletzt beobachten sie den politischen Gegner, kritisieren ihn, versuchen ihn in der öffentlichen Meinung schlecht zu machen und die eigenen Ziele als vorzugswürdig darzustellen. Die

Parteien wirken so auf die Bildung der öffentlichen Meinung in politischen Angelegenheiten ein.

- Beide Aufgaben, diejenige der Interessendurchsetzung und das Alltagsgeschäft der politischen Systems, werden wesentlich dadurch erfüllt, dass die Parteien Entscheidungspositionen mit eigenem Personal besetzen. Das soll die Grundlage dafür bieten, dass die eigenen Ziele durchgesetzt werden. Das zentrale Instrument hierfür ist die Entsendung von Deputierten in die Volksvertretungen. Das deutsche Parteiengesetz hat deswegen auch die Teilnahme an Parlamentswahlen zum entscheidenden Kriterium erhoben, welches Parteien von anderen Organisationen abhebt.

Diese drei Funktionen der politischen Parteien kann man dahingehend zusammenfassen, dass man die politischen Parteien versteht als *spezialisierte Organisationen* der politischen Einflussnahme.

Eine verfassungsmäßig ausgestaltete Demokratie hat institutionalisierte Einflusskanäle ausgebildet, über welche die Bürger die verbindlichen Entscheidungen des Staates beeinflussen können. Man kann formulieren: Demokratie hat Beeinflussbarkeit. Diese Beeinflussbarkeit wird erreicht durch Parlamente und von den Parlamenten abhängige Regierungen. Parteien sind so betrachtet *Spezialorganisationen zur Nutzung der institutionalisierten Inputstrukturen*.

Mit diesem Verständnis der Parteien ist zweierlei gewonnen: Zum einen wird das Zielgebiet, das Aktivitätsfeld der Parteien beschrieben, nämlich die institutionalisierten Input-Kanäle demokratischer Politik, also Wahlen, Parlamente, parlamentsabhängige Regierungen oder vom Volk gewählte Präsidenten. Damit verbunden ist die Unterwerfung unter das für die Nutzung

dieser Kanäle spezifische Recht, also das Parlamentsrecht, das Wahlrecht und das Parteienrecht. Die Ausgestaltung der demokratischen Institutionen wirkt auf die Parteien ein.

Zum anderen sind Parteien eben Organisationen, die sich auf einen bestimmten Zweck spezialisiert haben. In dieser Spezialisierung sind sie alternativlos. Der hohe Grad an Spezialisierung auf ihre Aufgabe schließt es aus, dass Organisationen eines anderen Typus auf Dauer ähnlichen Erfolg haben. Die politischen Parteien als Organisationstypus sind selbstsubstitutiv, sie können nur durch Organisationen gleichen Typus ersetzt werden.

Das wurde in Deutschland bei den GRÜNEN sichtbar, die als alternative Partei angetreten waren und sich mittlerweile zu einer Partei wie alle anderen gewandelt haben.

## **2. Die verfassungsrechtliche Absicherung der Parteifunktionen**

Die normative Basis der Demokratie ist die Volkssouveränität. Die Parteien sind in dieser Perspektive Organisationen zur Wahrnehmung der Volkssouveränität.

Die Volkssouveränität umfasst auch, dass *alle* Bürger, wer sie auch seien, wie sie auch seien, in welcher gesellschaftlichen Position sie auch seien, das gleiche Recht zur politischen Selbstbestimmung haben. Die Demokratie hat also ausgeprägt egalitären Charakter. Negativ formuliert: Gesellschaftliche Stellung, Geld, Bildung oder Religion dürfen nicht mit unterschiedlichen Chancen der politischen Einflussnahme verbunden sein.

Im Blick hierauf wird ein wesentlicher Unterschied zwischen den Parteien und sonstigen Verbänden deutlich. Die Tätigkeit der Parteien vollzieht sich im Schutz des Gleichheitssatzes. Anders bei den Verbänden. Diese agieren ohne die egalitätsfördernden Vorgaben des Rechtes der Politik, insbesondere des

Parteienrechtes. Hier wirken sich Unterschiede der Finanzkraft, der Organisationsstärke, des Kampfpotentials ungebremst aus. Gesellschaftlich starke Interessen haben im Kampf der Interessengruppen bessere Chancen. Die Besonderheit der Parteien liegt nun darin, gesellschaftliche Ungleichheit nach Möglichkeit zu neutralisieren für die Wahrnehmung der politischen Rechte. Wir leben in einer Gesellschaft der Unterschiede, das ist in einer freiheitlichen Gesellschaft unvermeidlich, auch erwünscht. Angesichts der gesellschaftlichen Ungleichheit kann Demokratie nicht lediglich ein System der Beeinflussbarkeit der staatlichen Entscheidungen durch die Bürger sein, vielmehr bedarf es einer institutionellen Ausgestaltung, die die tatsächliche Gleichheit der Einwirkungsmöglichkeiten aller Bürger gewährleistet. Pars pro toto darf ich auf das gleiche Wahlrecht verweisen.

Die Bedeutung der Parteien liegt nun wesentlich darin, dass sie als Spezialorganisationen zur politischen Einflussnahme aus dem gesellschaftlichen Umfeld ausdifferenziert sind. Wenn politischer Einfluss vorwiegend nur über die Parteien zu gewinnen ist, so mindert dies gesellschaftliche Machtpotentiale. Je stärker die Parteien sind, desto weniger können sich gesellschaftliche Machtpositionen ungehemmt auf die Politik auswirken. Zur *These* formuliert:

Wenn die politische Einflussnahme über die Parteien läuft, so steigert dies die politische Chancengleichheit.

Der rechtlich geregelte Wettbewerb der Parteien um Wählerstimmen sorgt dafür, dass die gesellschaftlich ungleich verteilten Ressourcen nur begrenzt auf die Politikgestaltung durchschlagen können. Dies hat wesentlich auch eine finanzielle Dimension, ich komme nachher noch auf die Parteienfinanzierung zu sprechen.

Im Einzelnen sehe ich die verfassungsrechtliche Ausgestaltung der Parteien in Deutschland als einen Status mit vier Dimensionen.

Die Parteien genießen einen Status der *Freiheit*. Die Freiheit richtet sich gegen den Staat, damit die Willensbildung vom Volk hin zum Staat erfolgen kann. Die Parteien genießen einen Status der *Gleichheit*. Unsere Demokratie ist eine Wettbewerbsveranstaltung. Die Parteien konkurrieren um die Wählerstimmen. Damit ein Wettbewerb die erhofften guten Ergebnisse bringt, muss er fair ausgestaltet sein. *Parteienrecht* lässt sich von daher verstehen als *Wettbewerbsrecht*. Der Status der Gleichheit bezieht sich auf das Verhältnis zwischen den Parteien.

Im Verhältnis zu den Bürgern haben die Parteien einen Status der *Öffentlichkeit*. Die Bürger sollen wissen, für welches Programm eine Partei steht und welches die wichtigen Personen in ihr sind. Das Grundgesetz hat, eine wichtige Bestimmung, die Offenlegung der Parteifinzen vorgeschrieben. Der Bürger soll also auch über finanzielle Einflussmöglichkeiten auf die Parteien informiert sein, um seine Wahlentscheidung daran ausrichten zu können.

Parteien können nur dann als Instrumente der Bürger fungieren, wenn ihre *interne Ordnung demokratisch* ist. Parteien sollen eben nicht nur Instrumente einer Führungsclique sein, sondern die Interessenüberzeugungen ihrer Mitglieder und Wähler transportieren.

Diese 4 Status der Freiheit, der Gleichheit, der Öffentlichkeit und der innerparteilichen Demokratie versucht das deutsche Parteiengesetz durch konkrete Regelungen abzusichern.



#### **IV. Die innerparteiliche Demokratie**

Innerparteiliche Demokratie kann verstanden werden als ein Arrangement, in dem eine Vielzahl von Willensbildungs- und Entscheidungszentren aktiv werden kann – und zwar mit gleichen Chancen. Auch innerparteilich ist Parteienrecht Wettbewerbsrecht.

Das deutsche Parteiengesetz hat einen Schwerpunkt darin, die interne Demokratie zu sichern. Dafür gibt es Regeln über die Organisation und das Entscheidungsverfahren in den Parteien. Diese objektiv-rechtlichen Bestimmungen werden ergänzt um *subjektive Rechte* der Mitglieder. Diese sind deswegen wichtig, weil sie es ermöglichen, eine demokratische Vorgehensweise auch durchzusetzen, vor internen oder notfalls auch staatlichen Gerichten. Die Proklamation der internen Demokratie alleine wäre ohne einklagbare Rechte der Mitglieder wehrlos. Dieser Bezug auf die Parteimitglieder wird in Art. 49 Ihrer Verfassung besonders deutlich. Wenn es dort heißt „tutti e cittadini hanno diritto...“, so ist damit schon die Individualperspektive gewonnen. Das Parteienrecht hat zwei Bezugspunkte, die Organisation als solche mit ihrem Recht auf Gleichheit und Freiheit, aber auch die Parteimitglieder mit ihrem Recht auf chancengleiche und freie parteipolitische Betätigung.

Demokratie, auch innerparteiliche, ist fragil. Ihr zuverlässiges Funktionieren setzt deswegen eine *rechtliche Ausgestaltung* voraus. Demokratie und Rechtsstaat gehen eine notwendige Verbindung miteinander ein. Das deutsche Parteiengesetz enthält deswegen (§ 6) die Verpflichtung, dass eine Partei in ihrer Satzung eine ganze Reihe von Fragen regelt. Die schriftliche Fixierung der für die Willensbildung einschlägigen Vorgaben stellt sie weithin außer Zweifel, macht sie erkennbar und auch als Kontrollmaßstab verfügbar. Nicht zuletzt ist die Festlegung von Regeln für die Einrichtung von Parteigremien und Entscheidungsprozeduren vor und unabhängig einer konkreten Entscheidung

eine wichtige Sicherung gegen Manipulationen. Wie entschieden wird, sollte unabhängig von einer Einzelentscheidung entschieden werden. Organisationsstrukturen wie Verfahrensregelungen betreffen Machtfragen und sollten nicht in den Machtkampf verwickelt werden, sondern diesem eine verpflichtende Ordnung geben. Das deutsche Parteiengesetz schreibt deswegen vor, dass die Parteien in ihren Satzungen eine ganze Reihe von Regelungen treffen müssen (s. § 6), so über die Rechte der Mitglieder, über die Gliederung der Partei, über die Zusammensetzung des Vorstandes und dessen Befugnisse, über eine Finanzordnung. Auch müssen die Parteien ein schriftliches Programm haben – um dem Öffentlichkeitsstatus der Parteien gerecht zu werden.

Eine Reihe von Einzelbestimmungen im Gesetz gibt den Parteien konkretere Vorgaben. So müssen sie sich soweit aufgliedern, dass das einzelne Mitglied angemessene Mitwirkungsmöglichkeiten an der Willensbildung der Partei hat. Das oberste Organ ist die Mitgliederversammlung oder der Parteitag. Für alle wichtigen Entscheidungen besteht ein Vorbehalt zugunsten des Parteitages. Für die Ämter in der Partei besteht eine knappe zeitliche Beschränkung, alle zwei Jahre muss der Vorstand neu gewählt werden. Mitglieder haben gleiche Rechte. Wichtig ist auch, dass die Antragsrechte so ausgestaltet sind, dass auch Minderheiten ihre Anliegen vortragen können. Wahlen müssen geheim sein. Wichtig ist die Sicherung der Parteimitgliedschaft gegen willkürlichen Ausschluss. Das Gesetz normiert drei Gründe, aus denen allein ein Mitglied aus der Partei ausgeschlossen werden kann, wegen Verstoßes gegen die grundsätzliche Programmatik, wegen des Verstoßes gegen die Satzung und wegen Verstoßes gegen die „innere Ordnung“, das meint die notwendige Disziplin innerhalb einer Partei, die ungeschriebenen Verhaltensregeln. Außerdem muss der Partei durch einen solchen Verstoß ein schwerer Schaden entstanden sein. Ein Parteiausschluss kann nur von einem *Schiedsgericht* ausgesprochen werden, dessen Mitglieder keine weiteren Ämter in der Partei

innehaben dürfen. Der Vorstand einer Partei kann also sich nicht ohne weiteres eines Mitgliedes entledigen.

Die Parteischiedsgerichtsbarkeit ist eine wichtige Einrichtung zur Sicherung der inneren Demokratie. Sie hat auch eine spannende Struktur insofern, als die Verfassung die innere Demokratie der Parteien sicherstellen will, wegen der Freiheit der Parteien ist der Staat aber gehindert, ins Innere der Parteien einzugreifen. In diesem Dilemma soll die Schiedsgerichtsbarkeit helfen, eine auch theoretisch interessante Errungenschaft. Die Parteischiedsgerichte sind nicht nur mit Ausschlussentscheidungen befasst, sondern können auch in anderen Streitigkeiten angerufen werden. Nach Erschöpfung des mehrstufigen innerparteilichen Rechtsweges kann auch das staatliche Gericht noch angerufen werden.

Parteien zielen auf Wahlen. Die Aufstellung von Kandidaten für eine öffentliche Wahl ist deswegen ein besonders wichtiger Punkt. Dieser Kandidatenaufstellung gelten besonders detaillierte Vorschriften (im Wahlgesetz), so ist bei der dafür notwendigen Mitgliederversammlung jeder Teilnehmer vorschlagsberechtigt, jeder Bewerber hat ein Recht auf angemessene Redezeit, die Abstimmung muss geheim sein.

Freilich: Bei der Anwendung all dieser innerparteilichen Vorschriften gilt es zu beachten, dass den Parteien nur das ihnen mögliche abverlangt wird. Das Parteileben muss auch für juristische Laien möglich bleiben. Parteienrecht ist laientaugliches Recht.

## **V. Die Regelung der Parteifinzen**

Pecunia nervus rerum. Das gilt auch für die Parteien. Das Parteienrecht ist deswegen auch finanzzentriertes Recht. Ein guter Teil des deutschen Parteiengesetzes gilt den Finanzen.

Zunächst ist allerdings zu fragen: Warum sollte sich der Staat überhaupt um die Finanzen der Parteien kümmern?

Der Grund liegt in der Sicherung der politischen Chancengleichheit aller Bürger! Die Gesellschaft ist gekennzeichnet durch Ungleichheiten, auch in finanzieller Hinsicht. Demokratie betont aber die Egalität, die Institutionen der demokratischen Willensbildung sind strikt auf dem Gleichheitssatz ausgerichtet. Die egalitäre Demokratie in einer Gesellschaft der Ungleichheit braucht nun Mechanismen, um ein Übergreifen der gesellschaftlichen Machtpositionen auf den politischen Willensbildungsprozess zu verhindern oder jedenfalls zu erschweren. Politische Macht soll aus der Wahlurne kommen und nicht aus dem Geldbeutel. Von daher ist eine rechtliche Regulierung der Parteienfinanzierung nötig, damit man sich eben politische Macht nicht kaufen kann.

Die Finanzierung der Parteien ist deswegen eine Angelegenheit, um die sich der Staat kümmern muss.

Grundsätzlich gibt es zwei Säulen der Parteienfinanzierung in Deutschland, die private Finanzierung und die staatliche. Das Recht reguliert beide.

### **1. Die staatliche Parteienfinanzierung**

- a. Die Tatsache, dass es überhaupt eine staatliche Parteienfinanzierung gibt, hat wesentlich mit der Chancengleichheit der Bürger zu tun. Der Parteibetrieb kostet Geld und diejenigen gesellschaftlichen Kreise, die

über weniger Finanzmittel verfügen, wären ohne staatliche Finanzierung der Parteien von vornherein in einer erheblich schlechteren Wettbewerbsposition. Deswegen gibt es in Deutschland eine deutliche staatliche Parteienfinanzierung. Dies ist gesetzlich geregelt, die Verfassung selbst schweigt dazu.

- b. Die staatliche Parteienfinanzierung in Deutschland kennt zwei Elemente: Zum einen erhalten die Parteien 0,7 € für jede für ihre Liste abgegebene Wählerstimme, zum anderen erhalten sie 0,38 € für jeden Euro, den sie als Mitgliedsbeitrag oder als Spende einnehmen. Man spricht vom *Wählerstimmenanteil* und vom *Zuwendungsanteil* der Parteienfinanzierung. Die Vergütung von 0,38 € für jeden Euro privat erlangter Finanzierung ist allerdings beschränkt auf Zuwendungen bis zur Höhe von 3.300 € je natürliche Person. Auch dies soll der Chancengleichheit dienen: damit nicht Bürger, die sehr viel spenden können, auch sehr viel staatliche Aufstockung ihrer Spende erhalten. Eine entsprechende Regelung gibt es auch im Steuerrecht, wo gleichfalls die steuerliche Absetzbarkeit von Parteispenden der Höhe nach limitiert und progressionsunabhängig ist.

Eine interessante Erscheinung in der staatlichen Parteienfinanzierung ist die sogenannte *relative Obergrenze*. Damit die Parteien nach wie vor von den Bürgern abhängig bleiben und nicht staatsfinanziert ein Eigenleben führen, dürfen die staatlichen Mittel nicht mehr als die Hälfte der Mittel einer Partei betragen. Die Partei erhält also insgesamt nur soviel Staatsgeld, wie sie auch selbst aus privaten Mitteln einnimmt. Wenn die ihr nach den genannten Kriterien zustehende Summe größer ist als die selbst erzielten Einnahmen, wird die Staatsfinanzierung entsprechend gekürzt.

Außerdem gibt es eine *absolute Obergrenze*. Damit die Parteien, welche im Parlament über die Parteienfinanzierung beschließen, nicht sich selbst großzügig bedienen, wurde auf Intervention des Verfassungsgerichts eine Summe von derzeit 145 Mio. Euro im Jahr festgeschrieben, welche die Parteienfinanzierung höchstens betragen darf. Diese Summe kann nur angehoben werden, nachdem eine Kommission, die der Präsident eingesetzt hat, einen öffentlichen Bericht über den Anstieg der Preise für parteitypische Leistungen veröffentlicht hat. Die Öffentlichkeit wird also gezielt eingeschaltet in eine gegebenenfalls erfolgende Erhöhung der absoluten Obergrenze.

Diese staatliche Parteienfinanzierung dient der Unterstützung *aller* Parteiaktivitäten. Es gibt keine spezielle Wahlkampffinanzierung. Früher gab es in Deutschland eine besondere Wahlkampffinanzierung, die aber meines Erachtens zu recht abgeschafft wurde, weil letztlich alle Aktivitäten der Partei dem Werben um die Wähler dienen und die Abgrenzung von allgemeiner Parteitätigkeit und Wahlkampf letztlich willkürlich ist. Allerdings gibt es im Wahlkampf Gratissendezeiten im öffentlich rechtlichen Rundfunk.

## **2. Die private Parteienfinanzierung**

Auch der Zufluss von Finanzmitteln seitens Privater wird rechtlich reguliert, zu Recht, es geht ja um die politische Chancengleichheit armer wie reicher Bürger.

- a. Das deutsche System konzentriert sich auf eine *Input-Kontrolle* der Parteifinzen.

In vielen Ländern gibt es dem gegenüber eine Output-Kontrolle in Gestalt einer Kontrolle und Beschränkung der Wahlkampfausgaben. Dies gibt es

in Deutschland nicht, man denkt, eine solche Ausgabenlimitierung sei zu leicht zu umgehen, um einen praktikablen Regelungsweg darzustellen.

- b. Ein zweites Charakteristikum der rechtlichen Regulierung der Parteienfinanzierung in Deutschland ist das hauptsächlich eingesetzte Instrument: Die *Transparenz* der Parteifinzen. Das deutsche Recht setzt weniger auf Verbote bestimmter Finanzierungsarten oder Beschränkungen der Ausgaben der Parteien, als auf die Pflicht, die Parteifinzen öffentlich zu machen. Die Verfassung selbst verlangt von den Parteien, über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben.

Der sparsame Umgang mit Verboten bei der Parteienfinanzierung lässt sich erklären mit Zweifeln daran, ob Verbote tatsächlich wirksam sind. Geld ist wie Wasser: Es sucht sich immer einen Weg. Gemäß dieser hydrologischen These der Parteienfinanzierung ist es wenig aussichtsreich, Spenden über einer bestimmten Größenordnung oder Spenden von juristischen Personen zu verbieten. Sowohl die Geldgeber wie die Parteien als Empfänger von Geldern haben starke Motive, das Verbot zu umgehen. Die deutsche rechtspolitische Entscheidung nimmt diesen „hydrologischen Druck“ als Tatsache auf und versucht wenigstens, die Publizität von geleisteten Zahlungen durchzusetzen. Wie wir aus verschiedenen Parteifinanzierungs-skandalen wissen, geschieht dies auch nur mit begrenztem Erfolg, aber gerade diese Skandale haben zu einer Verschärfung des Rechts und vor allen Dingen einer erheblichen Sensibilisierung der Öffentlichkeit geführt. Die deutsche Regelung verlangt also, dass die Parteien ihre Finanzen offenlegen und dass der kritische Verstand der Bürger eine disziplinierende Wirkung ausübt.

Insbesondere müssen Spenden an eine Partei, welche 10.000 Euro pro Jahr übersteigen, unter Nennung des Namens des Spenders veröffentlicht werden. Spenden über 50.000 Euro müssen unverzüglich publiziert werden.

- c. Freilich gibt es auch eine Reihe von Quellen, aus denen die Parteien kein Geld annehmen dürfen, es gibt also einige Spendenverbote. Dazu zählen Spenden von Ausländern, aber auch Spenden von Organisationen, die im Bereich des Staates angesiedelt sind. Das hat den Grund, die genannten Obergrenzen der staatlichen Parteienfinanzierung nicht zu umgehen, aber auch den weiteren Grund, dass nicht diejenigen Parteien, die über ihre Vertreter in staatlichen Positionen über staatliche Mittel verfügen können, diese ihrer Partei zukommen lassen. Zur Durchsetzung des Publizitätsgebotes für Spenden ist die Annahme von anonymen Spenden, die 500 Euro übersteigen, verboten. Auch dürfen keine Spenden angenommen werden von Organisationen, die selbst steuerbegünstigt Spenden entgegennehmen können. Damit soll verhindert werden, dass die Regelungen über die steuerliche Begünstigung von Spenden an Parteien umgangen werden – dadurch, dass ein Steuervorteil erzielt wird durch Spenden an eine andere Organisation, und diese die Mittel dann an die Partei weiterleitet. (Z.B. Rotes Kreuz ...)

Juristische Personen sind nicht als Parteispender ausgeschlossen, hier greift wieder die hydrologische These.

### **3. Die Kontrolle über die Parteifinanzen**

Die Öffentlichkeit der Parteifinanzen wird dadurch hergestellt, dass die Parteien jährlich einen detaillierten Rechenschaftsbericht über ihre Einnahmen, ihre Ausgaben und über ihr Vermögen dem Präsidenten des Parlaments einreichen müssen, der von diesem dann kontrolliert und veröffentlicht wird. Das wirft die



Frage auf, ob die Angaben im Rechenschaftsbericht immer richtig sind. Der Staat selbst darf, um die Freiheit der Partei nicht zu beeinträchtigen, nicht die Buchungsunterlagen der Parteien einsehen. Die Rechenschaftsberichte der Parteien müssen aber von einem Wirtschaftsprüfer kontrolliert und testiert werden. Bei Verdacht kann der Bundestagspräsident eine erneute Kontrolle durch einen Wirtschaftsprüfer veranlassen, dem die Partei alle Unterlagen zur Verfügung stellen muss.

Ein fehlerhafter Rechenschaftsbericht wird mit Sanktionen geahndet. Die Partei selbst muss eine Strafzahlung in doppelter Höhe der falschen Angaben leisten, die handelnden Personen, die für die Unrichtigkeit im Rechenschaftsbericht verantwortlich sind, werden mit Kriminalstrafe belegt. Falls aufgrund falscher Angaben die staatlichen Zahlungen zu hoch ausgefallen sind, werden diese Mittel zurückgefordert. Die Strafbarkeit ist wichtig: deswegen kann die Staatsanwaltschaft mit ihren Mitteln ermitteln. Sie in Italien kennen das aus der Bekämpfung des Dopings im Sport, Italien ist hier besonders erfolgreich wegen der Strafbarkeit und eben der Ermittlungsmöglichkeiten der Staatsanwaltschaft.

## **VI. Schluss**

Meine Damen und Herren, gehen Sie bitte vorsichtig mit dem um, was ich Ihnen vorgetragen habe. Wenn ein bestimmtes rechtliches Regelungsinstrument in Land 1 gut funktioniert, so kann sich dasselbe Regelungsinstrument in Land 2 ganz anders auswirken – weil die Wirkung eines einzelnen rechtlichen Instruments sich immer erst ergibt aus dem Zusammenhang, in dem dieses rechtliche Instrument im jeweiligen Land steht. Man hat sich also davor zu hüten, einfach rechtstechnische Gestaltungen aus einem Land in ein anderes zu übertragen, ohne auf die jeweilige Gesamtsituation zu schauen. Die tatsächliche Wirkung einer rechtlichen Regulierung entsteht immer erst im Zusammenspiel der verschiedenen institutionellen Ausgestaltungen und in der jeweiligen –

durch die Geschichte geprägten Kultur und Mentalität des jeweiligen Landes. Aus dem Gelingen oder auch dem Misslingen einer bestimmten rechtstechnischen Regelungstechnik in einem bestimmten Land darf man also keine vorschnellen Schlussfolgerungen ziehen.

Aus der deutschen Erfahrung kann ich Ihnen also keine Empfehlungen für die Gestaltung der politischen Institutionen in Ihrem Land geben, ich konnte Ihnen nur Rohmaterial für eigene Überlegungen anbieten.

Aber: Ich bin der festen Überzeugung, dass es rechtliche Gewährleistungen dafür braucht, dass die Parteien sensibel bleiben für die Interessen der Bürger – daher auch innerparteiliche Demokratie – und möglichst unabhängig von gesellschaftlichen Machtpositionen. Sonst verliert die Politik die notwendige Akzeptanz beim Bürger.