

Martin Morlok

**Was kümmern den Staat die Parteifinanzen?
Leitlinien einer Verfassungstheorie der
Parteienfinanzierung¹**

Einführung

Parteienfinanzierung ist offensichtlich ein skandalträchtiges Thema, nicht nur in Deutschland. Die bestehenden staatlichen Vorschriften werden immer wieder verletzt und geben Anlass für politische Skandale, aber auch für den Ruf nach einer Verschärfung der Gesetze. So wurde denn auch unlängst in Deutschland das Parteiengesetz zu den die Finanzen betreffenden Passagen novelliert und um Strafbestimmungen erweitert.² Gleichwohl ist bereits wieder von „Regelungsdefizite[n] des neuen Parteispendenrechts“³ die Rede. Das Bemühen um eine gute Regelung der Parteifinanzen, vor allem um eine Regelung, die auch tatsächlich beachtet wird, scheint dem Kampf gegen Windmühlen gleich: Illegales Geld findet immer seinen Weg zu den politischen Parteien.

Angesichts dessen ist es angezeigt, grundsätzlich über Sinn und Zweck einer staatlichen Regulierung der Parteifinanzen nachzudenken. Parteien sind „frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen“⁴, die in den Bereich der institutionalisierten Staatlichkeit hineinwirken, aber selbst nicht zu diesem Bereich gehören.⁵ Weshalb kümmert sich dann der Staat überhaupt um die Parteifinanzen? Weshalb gibt er Geldmittel an die Parteien und weshalb wird auch die private Finanzierung gesetzlich geregelt und kontrolliert? Anders als bei anderen staatlichen Regulierungen – idealtypisch bei den Kernnormen des Strafrechts –, gibt es bei der Parteienfinanzierung keine quasi-natürlichen Intuitionen, die nach einer rechtlichen Überformung der Parteienfinanzierung rufen oder nach einem Verbot bestimmter Aktivitäten verlangen, wie etwa bei Diebstahl oder Mord. Anstatt immer wieder mit Verstößen gegen die rechtlichen Bestimmungen über die Parteienfinanzierung konfrontiert zu werden und letztlich vergeblich hinter den neuesten Tricks der Praxis herzulaufen, bietet sich – jedenfalls auf den ersten Blick – an, von einer rechtlichen Regulierung der Parteienfinanzierung abzusehen und damit entsprechend dem gesellschaftlichen Charakter der Parteien deren Finanzierung aus dem rechtlichen Regiment zu entlassen. Tatsächlich wirken die Normen über die Parteienfinanzierung ja kriminogen: Sie schaffen erst die Möglichkeit des Unrechts und kreieren den Anlass für

¹ Der Autor ist Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung und Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Rechtsstheorie und Rechtssoziologie.

² Achstes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002, Bundesgesetzblatt (BGBl.) I, 2268ff.

³ Battis und Kersten (2003: 655)

⁴ Bundesverfassungsgerichtsentscheide (BVerfGE) 56 (101); 44, 124 (145); 104, 287 (298); ständige Rechtsprechung.

⁵ BVerfGE 20, 56, (100 f.); 85, 264 (Leitsatz 1 und 283ff.).

Skandale. Weshalb unterwirft das staatliche Recht also die Parteienfinanzierung überhaupt seinem Regelungszugriff?

Notwendigkeit politischer Parteien und damit deren Finanzierung

Demokratie heißt Beeinflussbarkeit. Eine demokratische Verfassung installiert Institutionen und Verfahren, um die Herstellung der verbindlichen staatlichen Entscheidungen durch das Volk maßgeblich beeinflussen zu lassen. Wahlen und Parlamente bilden die zentralen Input-Strukturen einer parlamentarischen Demokratie. Parteien sind Organisationen, die sich spezialisiert haben auf die Wahrnehmung dieser institutionalisierten Input-Strukturen des Staatsapparates. Ohne ihre Tätigkeit wäre die wirksame Benutzung dieser Input-Strukturen kaum möglich. Die Parteien erfassen dazu die Interessen und Überzeugungen der Bürger, aggregieren sie und formulieren konkrete politische Ziele. Weiter geht es dann um die bestmögliche Durchsetzung dieser Interessen und Überzeugungen in den institutionalisierten staatlichen Entscheidungsprozessen, um das Betreiben des politischen Systems und dabei die Verfolgung der eigenen Ziele.

In einer so ausgestalteten politischen Ordnung sind politische Parteien unverzichtbare Elemente. Demgemäß kommt eine parlamentarische Demokratie aller Erfahrung nach nicht ohne Parteien aus. Sie sind notwendige Organisationen, um einerseits das Volk handlungsfähig werden zu lassen und andererseits den Staatsapparat auch entsprechend dem Prinzip der Volkssouveränität vom Volk her beeinflussbar zu halten. Die verfassungsrechtlich – in Deutschland in Art. 21 Grundgesetz (GG) – erfolgte Anerkennung der Rolle der Parteien ist deshalb Ausdruck einer realistischen Einschätzung.

Die vielfältigen Parteiaktivitäten verursachen Kosten; die Parteien brauchen Geld. Die finanzielle Unterstützung der Parteien durch Bürger, sei es durch Mitgliedsbeiträge, sei es durch Spenden, ist ein Mittel ihres parteipolitischen Engagements und als solches eine unaufgebbare Dimension der Einflussnahme auf die Politik und auch rechtlich geschützt. Der Finanzbedarf der Parteien kann aber auch ein Einfallstor für illegitime Einflussnahme auf die Parteien bilden und die Möglichkeit begründen, politische Entscheidungen finanziell bestimmen zu können. Die Finanzierung der Parteien bedarf also eines genaueren Blickes.

Normative Vorgaben für die Finanzierung der Parteien

Staatliche Gewährleistung eines funktionierenden Parteiwesens

Die Erfüllung der Parteifunktionen in einer freiheitlichen Demokratie hängt von vielfältigen Voraussetzungen ab, sie ist in mehrfacher Hinsicht – auch in finanzieller – gefährdet. Ein Verfassungsstaat, der ein funktionstüchtiges Parteiwesen als Demokratie notwendig anerkennt, übernimmt damit auch eine Mitverantwortung des Staats für diese Voraussetzung einer parlamentarischen Demokratie. So betrachtet stellt der Parteienartikel des Grundgesetzes (Art. 21 GG) nicht nur ein Recht der Parteien und ebenso seiner Mitglieder dar, etwa auf freie Parteigründung und politische Betätigung, sondern bildet auch eine institutionelle Garantie des Parteiwesens. Sie ist auch als eine *Funktionsgarantie* des Staats zu verstehen: Der Staat hat das Seine zu tun, um die Erfüllung der Parteifunktionen sicherzustellen und die Rahmenbedingungen hierfür zu optimieren. Art. 21 GG begründet

also eine *Gewährleistungsverantwortung*⁶. Das Parteiwesen ist damit eine „Pflichtaufgabe“ des Verfassungsstaats, auch wenn das noch nicht präjudiziert, in welcher Weise die Funktionssicherung des Parteiwesens am besten geschieht.

Verfassungsrechtliche Direktiven für die staatliche Regulierung der Parteien

Die staatliche Regulierung des Parteiwesens hat die Erfüllung der Parteifunktionen zu gewährleisten. Das Recht soll es also ermöglichen, dass die Bürger über die Parteien frei und gleich die Politik beeinflussen können. Dies soll durch mehrere rechtliche Garantien geleistet werden, die allesamt in Art. 21 GG enthalten sind. Der Verfassungsstatus der Parteien ist einer der Freiheit, der Gleichheit, der Öffentlichkeit und der inneren Demokratie.⁷ Die *Freiheit* der Parteien soll es den Bürgern ermöglichen, ungehindert von staatlichen Einschränkungen die Politik zu bestimmen und damit auch die staatlichen Entscheidungen zu legitimieren. Die *Gleichheit* betrifft das Verhältnis der Parteien untereinander wie auch zwischen den Bürgern und soll Niemandem eine privilegierte Stellung erlauben. Die *Öffentlichkeit des Parteigeschehens* betrifft die Relation zum Bürger. Der Bürger als der letzte Bezugspunkt zur Demokratie soll wissen, wie es um die einzelnen Parteien steht. Die *innere Demokratie* in den Parteien ist notwendig, damit sie auch tatsächlich als Instrumente der Volkssouveränität wirken – und nicht nur Werkzeuge in der Hand von Führungscliquen sind.

Alle vier Status haben in ihrer Verschränkung auch Bedeutung für die Regulierung der Parteienfinanzierung. Das allgemeine Gebot demokratischer Öffentlichkeit wird für die Parteien spezifiziert durch die besondere Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung über ihre Finanzen in Art. 21 I 4 GG. Das Gebot der Egalität verlangt, die Parteienfinanzierung Regeln zu unterwerfen, die die Chancengleichheit für alle Bürgerinnen und Bürger sicherstellen. Die Freiheit der Parteien und auch das Gebot der Staatsfreiheit der Parteien schließen eine staatliche Einflussnahme auf Sach- oder Personalentscheidungen über die Parteienfinanzierung aus.

Besondere Bedeutung kommt dabei der Chancengleichheit der Bürger zu. Grundnorm der Demokratie ist – jedenfalls seit 1789 – die Gleichheit der Bürger. Demzufolge sollen alle Bürger die gleiche Chance haben, den staatlichen Entscheidungsprozess zu beeinflussen, gleichviel, ob sie viel oder wenig Vermögen oder Einkommen haben, über welche Bildung sie verfügen oder ob sie gesellschaftlich angesehen sind oder nicht. Die klassische Formel für diese Chancengleichheit bei der politischen Einflussnahme lautet: „One man one vote“. Das gleiche Wahlrecht bildet aber nur den formalisierten Höhepunkt dieser *egalitären Ausgestaltung* der politischen Willensbildungsprozesse. Der institutionalisierte politische Willensbildungsprozess – die Input-Strukturen – sind auf Förderung der Chancengleichheit auszurichten. Neben dem normativen Postulat der Gleichheit der Menschen hat diese Chancengleichheit auch den Charakter einer politischen Klugheitsregel: Wenn der Staat von allen Bürgern Gehorsam gegenüber den Gesetzen verlangt, so ist dieser Anspruch nur aufrechtzuerhalten, wenn bei der Herstellung dieser Gesetze im demokratischen Verfahren alle Bürger gleichermaßen mitwirken können. Die politische Chancengleichheit ist also nicht nur eine abstrakte Forderung der Gerechtigkeit, sondern

⁶ Vgl. das Konzept eines Gewährleistungsrechts für die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben, wie es entwickelt wurde von Vosskuhle (2003: 304ff.).

⁷ Vgl. Hesse (201995: Rn. 172ff.) und Morlok (1998: Rn. 46f.).

sie entspricht auch dem tatsächlichen Stand der Selbstbestimmungsansprüche der Bürger in der bestehenden politischen Kultur. Strikte Beachtung der Chancengleichheit wird auch vom Wettbewerbscharakter der Parteiendemokratie verlangt.⁸ Der Wettbewerb kann seine heilsame Wirkung nur entfalten, wenn er fair und chancengleich verläuft und auch auf Dauer gegen Verzerrungen geschützt wird. Endlich kann auch der theoretische Gesichtspunkt ins Feld geführt werden, dass ein politischer Prozess, der für seine Ergebnisse die Vermutung des Gemeinwohls in Anspruch nimmt, durch Offenheit der Teilnahme und Gleichheit der Teilnahmemöglichkeit gekennzeichnet sein muss.

Politische Chancengleichheit in einer Gesellschaft der Ungleichheit

Die formale rechtliche Gleichstellung der Bürger genügt allerdings nicht, um deren Chancengleichheit auch Wirklichkeit werden zu lassen. Es bedarf weiterer Absicherungen, damit die Bürger auch tatsächlich politische Chancengleichheit genießen. Die politische Chancengleichheit ist nämlich durch die gesellschaftliche Ungleichheit in verschiedener Hinsicht bedroht, etwa im Hinblick auf Bildung, Vermögen, soziale Kontakte oder Reputation. Eine freiheitliche Gesellschaft produziert unvermeidlich Unterschiede; dies ist auch wünschenswert, weil Ungleichheit als Folge der Entfaltung der verschiedenen Fähigkeiten und Eigenschaften eine Gesellschaft bereichert. Aus dieser Ungleichheit, die sich in den verschiedenen Dimensionen entwickelt, resultieren aber auch unterschiedliche gesellschaftliche Potentiale der Einflussnahme auf die Politik.

Das Prinzip der politischen Chancengleichheit verpflichtet den Staat zu Maßnahmen, um das ungehinderte Übersetzen gesellschaftlicher in politische Ungleichheit zu verhindern. So darf finanzielle Stärke nicht ohne weiteres ummünzbar sein in politische Abhängigkeit. Diese Notwendigkeit zu gleichheitssichernden Maßnahmen besteht nicht nur gegenüber finanziellen Ressourcen, sondern gegenüber sämtlichen Dimensionen der Ungleichheit, etwa gegenüber organisatorischer Kraft oder Medienmacht. In einer der Chancengleichheit verpflichteten Demokratie bedarf es also der Vorkehrungen, um gesellschaftliche Vorzugsstellungen daran zu hindern, gesellschaftliche in politische Macht zu verwandeln. Politische Chancengleichheit besteht nur in dem Maße, in dem gesellschaftliche Ungleichheit nicht in politische Macht übersetzt werden kann. Politische Macht folgt aus dem Stimmzettel und darf nicht aus außerpolitischen gesellschaftlichen Umständen abzuleiten sein. Insofern muss in einer egalitären Demokratie die Politik gegenüber der Gesellschaft in einem bestimmten Maße abgeschottet sein. Anders formuliert: Gesellschaftliche Einflüsse auf die Politik müssen neutralisiert werden.⁹ Dies ist eine These, die auf den ersten Blick unpopulär wirkt. Der Parteipolitik wird ja gerade vorgeworfen, sie koppele sich von der Gesellschaft ab. Ohne auf die Berechtigung dieses Vorwurfs hier einzugehen, ist festzuhalten, dass der politische Willensbildungsprozess nur dann einigermaßen chancengleich ablaufen kann, wenn die Politik gegenüber anderen Lebensbereichen abgeschirmt wird. Systemtheoretiker sprechen hier von Ausdifferenzierung. Ob dies in anderer Hinsicht beklagenswerte Konsequenzen hat, ist in einer gesonderten Diskussion zu erörtern.

Eine solche relative Isolierung der Politik ist auch aus einem anderen Grund nötig: Die staatliche Steuerung der Gesellschaft – die wesentliche Funktion der Politik – verfolgt das Ziel, die Bedürfnisse der verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereiche in eine miteinan-

⁸ Vgl. Morlok (2003: 408ff.).

⁹ Vgl. Morlok (2001: 65ff.).

der verträgliche Ordnung zu bringen. Diese Kompatibilisierung darf aber nicht bestimmten Interessen von vornherein bessere Durchsetzungsmöglichkeiten gewähren.

Die politische Chancengleichheit ist, so betrachtet, Voraussetzung für die Erfüllung der Grundfunktion der Politik.

Normative Postulate der rechtlichen Regulierung der Parteifinanzen

Rechtliche Regulierung tut Not

Aus dieser Erkenntnis ist als erstes Postulat abzuleiten, dass sich der Staat mit den Mitteln des Rechts der Parteienfinanzierung annehmen muss. Es gibt eine staatliche Verantwortung für die Parteienfinanzierung, die unbedingt durch eine rechtliche Überformung der Finanzierungspraktiken zu erfüllen ist und gegebenenfalls auch den Einsatz von Steuermitteln verlangt.

Das Ziel dieser staatlichen Regulierung besteht darin, die normativ richtige Funktionserfüllung der Parteien zu sichern, d. h. also: Das Recht soll es ermöglichen, dass die Bürger ungeachtet ihrer tatsächlichen Ungleichheiten frei und chancengleich über die Parteien die Politik beeinflussen können.

Staatsleistungen an die Parteien sind nötig

Damit die Interessen und Überzeugungen von Wohlhabenden nicht von vornherein aussichtsreicher am politischen Wettbewerb teilnehmen als diejenigen wenig Begüterter, ist auch eine Staatsfinanzierung der Parteien geboten – zumindest zu einem Teil.¹⁰ Diejenigen, die über weniger Finanzmittel verfügen, sollen nicht von vornherein in der politischen Auseinandersetzung deutlich chancenärmer sein. Deshalb sollte den Parteien aus Steuermitteln eine finanzielle Ausstattung zuerkannt werden. In diesem Umfang kann die Politik unabhängig von der Macht der Finanzen Eigenständigkeit gewinnen und Chancengleichheit sichern.

Erhaltung der Staatsfreiheit trotz Staatsfinanzierung

Finanzielle Zuwendungen sind immer mit der Gefahr verbunden, dass der Geber Einfluss auf den Nehmer nimmt („Wer bezahlt, bestellt auch!“). Eben dies war ja das Ausgangsproblem, um den Staat überhaupt bei der Parteienfinanzierung in Anspruch nehmen zu können: nämlich zu verhindern, dass private Geldgeber untunlichen Einfluss auf die Parteien nehmen und damit politische Macht aus dem Geldbeutel und nicht aus der Wahlurne kommt. Die Gefahr einer Einflussnahme besteht aber auch gegenüber dem Staat. Staatsfinanzierung der Parteien darf deshalb nicht zu ihrer Abhängigkeit vom Staat führen, was in der Praxis eine Abhängigkeit von denjenigen politischen Kräften bedeuten würde, die gerade an der Macht sind.

Der *Modus der Staatsfinanzierung* muss deshalb so ausgestaltet werden, dass die Gefahr einer politischen Einflussnahme ausgeschlossen ist. Daher müssen den Parteien Rechtsansprüche auf staatliche Mittel begründet werden, deren Umfang sich nach klar fixierten Kriterien bemisst. Jede Art von Ermessen ist auszuschließen.

¹⁰ Vgl. Stricker (1998) und Morlok (1998: Rn. 44).

Begrenzung der staatlichen Leistungen an die Parteien

Aus der staatlichen Verantwortung für die Erfüllung der Parteifunktionen ergibt sich nicht nur die Notwendigkeit einer staatlichen Parteienfinanzierung, sondern auch das Gebot zu ihrer Begrenzung. Die Parteien sind Instrumente, um den Staat nach den Präferenzen der Bürger zu beeinflussen. Diese Funktion können sie nur erfüllen, wenn sie von den Bürgern abhängig bleiben. Ein zu großes Maß an Staatsfinanzierung, gar eine totale Alimentation, würde es den Parteien erlauben, ein Eigenleben zu führen und sich nicht mehr nach den Wünschen der Bürger richten zu müssen. Deshalb ist es ratsam, dass Parteien nur einen Teil ihrer notwendigen Mittel aus dem öffentlichen Haushalt erhalten und sich den anderen Teil beim Bürger erarbeiten müssen. Der Bürger will erst von der Programmatik und der alltäglichen Arbeit einer Partei überzeugt sein, ehe er ihr Geld gibt. Die finanzielle Abhängigkeit hält die Partei sensibel für die Wünsche der Bürger. Das deutsche Recht sieht daher vor, dass die Parteien höchstens die Hälfte ihrer Einnahmen aus staatlichen Quellen erhalten.¹¹ Insofern besteht eine *relative Obergrenze* der Staatsfinanzierung.¹²

Besondere Bedeutung der Chancengleichheit

- (a) Das Leitprinzip der staatlichen Regulierung der Parteienfinanzierung ist die Chancengleichheit. Sie umfasst mehrere Aspekte. Zunächst sind zwei Gewährleistungen der Chancengleichheit auseinander zu halten: Zum einen genießen die Parteien als *Organisationen* dieses Recht, zum anderen aber auch die *individuellen Bürger*. Grundlegend ist dabei das Recht des einzelnen Bürgers auf chancengleiche politische Betätigung¹³ und auf Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses zur bestmöglichen Durchsetzung der eigenen Interessen und Überzeugungen. Dieses Recht kann durch und in Parteien verfolgt werden – Parteien sind in dieser Perspektive Instrumente der Bürger zur politischen Betätigung. Zum anderen kann dieses Recht aber auch auf anderen als den parteipolitischen Wegen verfolgt werden, etwa in Wählervereinigungen, Bürgerinitiativen, Demonstrationen und sonstigen Aktivitäten zur politischen Einflussnahme. So betrachtet stellt sich dem Parteienrecht auch die Aufgabe, die Chancengleichheit der politischen Einflussnahme, die nicht über die Parteien läuft, gegenüber dem parteipolitischen Weg zu sichern. Insofern sind auch Privilegien der Parteien zu verhindern.
- (b) Gleichheit im Bereich der politischen Parteien heißt *Gleichheit der Chance*, nicht Gleichheit im Ergebnis. Die Rechtsordnung und die Staatsleistungen dürfen deshalb die unterschiedliche Stärke der Parteien, die sich aus dem Bürgerzuspruch ergibt, nicht verändern und nicht nivellieren. Die im politischen Prozess errungenen relativen Wettbewerbspositionen sind von Rechts wegen zu beachten.¹⁴ Kriterien für die Zuweisung staatlicher Mittel müssen daher solche des Erfolges beim Bürger sein. In erster Linie bietet sich der Wahlerfolg an: Je mehr Stimmen eine Partei erhält, desto mehr staatliche Mittel stehen ihr zu. Um Mitnahmeeffekte durch Gruppierungen auszuschließen, die sich als Partei bezeichnen, aber keine ernstlichen politischen Anstrengungen unternehmen, wird die Zuerkennung von Staatsmitteln an einen Mindesterfolg geknüpft.

¹¹ Vgl. § 18 V 1 Parteigesetz (PartG).

¹² BVerfGE 85, 264 (287 f.).

¹³ Vgl. Kißlinger (1998: 88ff.).

¹⁴ BVerfGE 20, 56 (118); 41, 399 (414); 73, 40 (88); 85, 264 (297).

Dieses Quorum darf nicht zu hoch angesetzt werden, damit auch kleine Parteien eine realistische Chance auf Staatsgelder haben, um mit Aussicht auf Erfolg am Wettbewerb teilnehmen zu können. Eine niedrige Mindesterfolgsquote, um in den Genuss von Staatsleistungen zu kommen, ist insbesondere deshalb wichtig, weil so der *Zutritt zum Wettbewerb* offen gehalten werden kann. Dabei ist nicht nur der Wettbewerb durch tatsächlich existierende Konkurrenten wichtig, sondern auch der virtuelle Wettbewerb in dem Sinne, dass die „Marktzutrittschancen“ so niedrig sind, dass die bisher erfolgreichen Wettbewerber damit rechnen müssen, von neuen Parteien herausgefordert zu werden, wenn sie keine befriedigenden Leistungen anbieten.¹⁵

(c) Ein anderer Aspekt der Chancengleichheit und ihrer Sicherung betrifft die steuerliche Behandlung der privaten Finanzierung der Parteien. Die Steuerabzugsfähigkeit von Beiträgen oder Spenden an eine Partei muss eng begrenzt sein. In der Steuerabzugsfähigkeit liegt nämlich eine indirekte staatliche Parteienfinanzierung, die diejenigen Bürger, die viel Geld für die von ihnen bevorzugte Partei geben können, besser behandelt und im Ergebnis bevorzugt als weniger vermögende Bürger. Die Steuerabzugsfähigkeit für Parteispenden in größerem Umfang würde gleich in mehrfacher Hinsicht die politische Chancengleichheit verletzen:

- Zum einen würden diejenigen Parteien bevorzugt, die finanzkräftige Kreise ansprechen und deren Anhängerschaft zu mehr Spenden in der Lage ist.¹⁶
- Zum Zweiten würden auch die *Bürger* ungleich behandelt. Politisches Engagement in Form von Geldgeben würde gegenüber dem Einsatz von Zeit und Arbeitskraft steuerlich begünstigt.
- Endlich bedeutet eine Steuerabzugsmöglichkeit von Parteispenden insofern eine Ungleichheit der Bürger, als derjenige, der wegen seines hohen Einkommens einer hohen Progression in der Einkommensbesteuerung unterliegt, für eine Spende gleichen Umfangs mehr staatliche Steuerverschonung genießt als jemand mit geringerem Einkommen und entsprechend niedrigerem Steuersatz. Die steuerliche Begünstigung privater Leistungen an eine Partei muss also möglichst progressionsneutral sein.

Auch private Finanzzuwendungen müssen rechtlich reguliert sein

Die Chancengleichheit aller Bürger und die Selbständigkeit der Politik gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft verlangt die Regulierung auch privater Zuwendungen an die Parteien. Diese rechtliche Kontrolle der Finanzzuflüsse an die Parteien aus dem gesellschaftlichen Bereich kennt verschiedene Aspekte und läuft über mehrere Instrumente, die hier nur im Überblick zu nennen sind. Am weitesten gehen Verbote für Parteispenden bestimmter

¹⁵ Vgl. Morlok (2003: 432ff.). Die derzeit bestehende Regelung sieht einen Wahlerfolg von fünf Prozent bei einer Europa- oder Bundestagswahl oder ein Prozent bei einer Landtagswahl vor, siehe Einzelheiten § 18 IV PartG. Nach Art. 3 des Achten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes, der erst am 1. Januar 2005 in Kraft treten soll, wird das Stimmenquorum auf Länderebene auf fünf Prozent heraufgesetzt, es sei denn, die Partei hat in drei der jeweils letzten Landtagswahlen mindestens ein Prozent der abgegebenen Stimmen erreicht („Drei-Länder-Quorum“). Diese Bestimmung wird zurzeit vom Bundesverfassungsgericht auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft.

¹⁶ BVerfGE 8, 51 (56ff.); 24, 300 (957ff.); 85, 264 (312ff.).

Art, so etwa das Verbot, Parteispenden ausländischer Herkunft anzunehmen, um damit eine Steuerung der Politik durch fremde Mächte zu verhindern. Nachgedacht werden muss auch über ein Verbot von Spenden juristischer Personen. Der Gesichtspunkt der politischen Chancengleichheit legt ein solches Verbot nahe, weil andernfalls diejenigen privilegiert wären, die nicht nur über ihr individuelles Vermögen verfügen können, sondern auch über das von Organisationen. Die Verfügungsberechtigten über Organisationsmittel gewinnen damit durch finanzielle Mittel multiple Einflussmöglichkeiten auf die Politik. Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass in der Demokratie die Beeinflussung der Politik über das Wahlrecht eben auf natürliche Personen beschränkt ist und dass demgemäß die Parteien Vereinigungen von Bürgern sind, nicht aber von Organisationen.¹⁷ Mindestens an eine Obergrenze für Spenden von Organisationen sollte ernstlich gedacht werden.

Das geltende Recht kennt kein solches Verbot und auch keine derartige Obergrenze für Parteispenden. Dafür ist die Erfahrung ins Feld zu führen, dass die Parteienfinanzierung überaus anfällig ist für ein Umgehen oder eine Verletzung staatlicher Verbote. Angesichts dessen stellt es eine vertretbare gesetzgeberische Entscheidung dar, keine solchen Obergrenzen oder Verbote für Spenden juristischer Personen einzuführen und sich darauf zu beschränken, größere Spenden durch die Pflicht zur Offenlegung der öffentlichen Kontrolle zu unterwerfen (siehe nächster Abschnitt). Eine andere Möglichkeit, den Einfluss privater Mittel auf die Politik dadurch zu begrenzen, dass der Finanzbedarf der Parteien in Gestalt von Ausgabenbegrenzungen limitiert wird, wurde in anderen Ländern versucht, hat sich dort aber als wenig erfolgreich erwiesen; zu leicht lassen sich solche Ausgabenbegrenzungen umgehen.

Öffentlichkeit der Parteifinzen als zentrales Regelungsinstrument

Die Verpflichtung zur Offenlegung der Finanzen ist das zentrale Instrument unseres Rechts zur Bekämpfung der bei der Parteienfinanzierung aus privaten Quellen bestehenden Gefahren. Art. 21 I 4 des Grundgesetzes verpflichtet die Parteien, über ihre Einnahmen, ihre Ausgaben wie über ihr Vermögen Rechenschaft abzulegen. Die dadurch geschaffene Publizität soll die ungebremste Übersetzung finanzieller Macht in politische Macht hindern. Mit der Offenlegung ihrer Einkünfte sollen finanziell begründete Abhängigkeiten einer Partei durch das Publikum kontrollierbar werden. Wenn der Bürger weiß, von welcher Seite eine Partei erhebliche Finanzmittel erhält, kann er sich fragen, ob diese Unterstützung die Partei dem Geldgeber über Gebühr verpflichtet – und ob sie daher möglicherweise anderen Interessen gegenüber nicht mehr frei handeln kann. Zugespitzt: Die Macht des vielen Geldes soll über die Offenlegung kontrollierbarer und ausbalancierbarer sein. Die gleichzeitige Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung für alle Einnahmen, das Vermögen sowie die Ausgaben eröffnet außerdem Kontrollmöglichkeiten; schwarze Kassen werden deutlich erschwert.

Innerparteiliche Demokratie und Parteifinzen

Mit schwarzen Kassen ist ein weiterer zu beachtender Punkt angesprochen: Über die Finanzen einer Partei muss in demokratisch gewählten Gremien entschieden werden. Die innerparteiliche Demokratie erfasst auch die Finanzentscheidungen, soll sie Wirklichkeit

¹⁷ Vgl. § 2 I 2 PartG.

werden. Schwarze Kassen, über die nur eine Clique von Eingeweihten Bescheid weiß und disponieren kann, sind ein illegitimes Machtinstrument. Deshalb müssen alle Mitglieder Zugang zu den finanz erheblichen Informationen ihrer Partei haben.

Technische Empfehlungen zur rechtlichen Ausgestaltung der Parteienfinanzierung

Das Parteienrecht ist eine heikle Materie. Wie das Recht der Politik überhaupt hat es die Aufgabe, den Kampf um die Macht zu kanalisieren. Im Kampf um die Macht wird oft mit harten Bandagen gekämpft, die shakespeareschen Königsdramen haben dem beispielhaft Ausdruck gegeben. Das Verletzungsrisiko bei den Bestimmungen über die Parteienfinanzierung hat auch damit zu tun, dass beide Seiten versucht sind, das Recht zu verletzen, die Geldgeber wie die Empfänger des Geldes. Wer die Politik mit seinem Geld beeinflussen will, sieht sich darin ungern gehindert. Umgekehrt ist auch den Parteipolitikern die Zuwendung von Finanzmitteln nur allzu lieb. Angesichts der starken Motive, die im Kampf um die Macht wirken, gilt es, das Augenmerk auch auf die technische Ausgestaltung der rechtlichen Regeln der Parteienfinanzierung zu lenken, damit auch diese möglichst Beachtung finden. Die normative Richtigkeit ist deshalb zu ergänzen um Regeln der verfassungsoptimierenden Klugheit. Einige solcher Empfehlungen seien hier genannt:

- Die die Parteifinanzien regelnden Normen sollten *möglichst einfach* sein. Die Wahrnehmbarkeit, Beachtbarkeit und damit Befolgbarkeit des Rechts wird hierdurch gestärkt. Dies gilt auch im Blick darauf, dass das Parteienrecht in aller Regel von juristischen Laien, also auch vom einfachen Parteimitglied, verstanden und angewendet werden soll.
- Benachbart ist die Forderung, das Parteienrecht solle *möglichst formal* ausgestaltet sein und sich auch in der Interpretations- und Anwendungspraxis um Formalität bemühen. Damit soll die neutrale Rolle des Rechts gegen politisch motivierten Missbrauch und interessierte Interpretation gesichert werden. Die Formalität bei der Handhabung des Parteienrechts soll solche Spielräume begrenzen.
- Damit zusammen hängt die *Kontrollierbarkeit* der Parteien am Maßstab des Rechts. Je weniger kompliziert und je formaler Rechtsvorschriften sind, desto einfacher ist die Feststellung, ob sie beachtet wurden oder nicht.
- Das Recht der Parteienfinanzierung ist – wie beschrieben – in ständiger Gefahr, nicht beachtet zu werden. Dabei sollte darauf Acht gegeben werden, dass die Regeln zur Parteienfinanzierung möglichst schwer umgangen werden können. Aus diesem Grund empfiehlt es sich, beispielsweise gemeinnützige Organisationen, die (unlimitierte oder jedenfalls sehr großzügige) Steuervergünstigungen erhalten, von der Parteienfinanzierung auszuschließen: Diese Organisationen wurden und werden als illegale Spendenwaschanlagen benutzt, weil auf diesem Weg die Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit für Spenden an Parteien umgangen werden kann.
- Die Parteienfinanzierung stellt nur einen Ausschnitt aus dem Feld der Politikfinanzierung dar. In funktionellem Zusammenhang mit der Finanzierung der Parteien stehen

die Abgeordnetendiäten, die Fraktionsfinanzierung, die Mittel an die Jugendorganisationen der Parteien und Ähnliches. Eine wirksame Regulierung der Parteienfinanzierung ist nur zu erreichen, wenn der *Gesamtbereich der Politikfinanzierung* in den Blick genommen wird und keine Nebenwege in der Parteienfinanzierung unreglementiert bleiben.

- Angesichts der Anfälligkeit der Parteienfinanzierung für Rechtsverstöße spielen wirksame *Sanktionen* eine wichtige Rolle. Solche sollten zunächst die Partei treffen, die gegen die einschlägigen Bestimmungen verstoßen hat. Auch wenn konkretes Handeln immer durch Individuen geschieht, so ist das Handeln innerhalb einer Organisation doch vom organisationellen Kontext bestimmt. Die Mitgliedschaft in der Partei baut die entscheidenden Motive für ein bestimmtes Handeln auf. Die legalen Handlungen sollen der Partei Vorteile bringen, etwa einen Wahlsieg; auf diese Ziele ist das Handeln der Parteimitglieder in dieser Rolle zugleich intentional ausgerichtet. Die Vorteile der Partei als Organisation stellen sich unmittelbar ein; mittelbar können von einem Erfolg der Partei selbstverständlich auch die individuellen Mitglieder profitieren. Demgemäß ist es nur richtig, wenn die Sanktionen für ein Fehlverhalten bei der Parteienfinanzierung eben der Partei als Organisation auferlegt werden. Dort, wo die tatsächlichen Vorteile eines Rechtsverstößes erwachsen oder jedenfalls erwachsen sollen, müssen die auferlegten Kosten dieses Fehlverhaltens spürbar sein. Damit werden dort auch Anreize geschaffen, auf rechtmäßiges Handeln der Mitglieder hinzuwirken und Kontrollen durchzuführen.
- Verstöße gegen die Bestimmungen des Parteienrechts sollten mit so empfindlichen Sanktionen bedacht werden, dass es sich für eine Partei nicht lohnt, darauf zu spekulieren, man werde mit einer finanziellen Unregelmäßigkeit im Normalfall nicht erwischt werden, und falls dies doch geschehe, sei der Schaden nicht so groß. Um eine solche Kalkulation unattraktiv werden zu lassen, sollten einer Partei Strafzahlungen in mehrfacher Höhe des unter Rechtsverstoß vereinnahmten Geldes auferlegt werden.
- Die Abschreckung ist auszudehnen. Geboten sind auch die Handelnden persönlich treffende Sanktionen. Der Gesetzgeber hat jetzt auch zu den Mitteln des Strafrechts gegriffen.¹⁸ Dafür sprechen zwei gute Gründe: Zum einen wird in weiten Kreisen der Bevölkerung die Ernsthaftigkeit eines rechtlichen Gebots oder Verbots in Abhängigkeit von der Strafbewehrung gesehen. Was nicht mit Strafe bedroht ist, wird als Rechtsgebot minderen Ranges angesehen. Die Strafdrohung für eine Verletzung des Parteienfinanzierungsrechts stärkt in dieser Betrachtung dessen *symbolische Wirksamkeit*. Von unmittelbar praktischer Bedeutung ist die mit der Strafbarkeit einhergehende Pflicht zur Verfolgung und Aufklärung von Verstößen durch die *Staatsanwaltschaft*. Damit ist ein erheblicher Zuwachs an Kontrolle erreicht.
- Das politische Leben befindet sich in ständiger Dynamik. Auch deshalb ist nicht damit zu rechnen, dass eine ein für alle Mal geeignete Regulierung der Finanzierung der Politik gefunden wird. In diesem dynamischen Feld ist die ständige Beobachtung des Geschehens geboten, das Recht muss hier besonders *lernbereit* sein. Dazu zählt auch, den relativen Erfolg und Misserfolg einer gesetzlichen Regelung zu untersuchen und

¹⁸ Vgl. § 31 e PartG.

diese gegebenenfalls zu revidieren. Das Recht der Parteienfinanzierung dürfte den Charakter einer immer wieder zu reformierenden Materie haben.

Wie auch immer das Recht ausgestaltet wird, es wird nicht zuverlässig zu verhindern sein, dass auch künftig beim Kampf um die politische Macht Geld in illegaler, die politische Chancengleichheit verletzender Weise eingesetzt werden wird. Das ist kein Grund, in Resignation zu verfallen. Es ist soziologisch betrachtet hochgradig unwahrscheinlich, dass finanzielle Macht nicht versucht, sich in politischen Einfluss zu transformieren. Eben weil man dies weiß, hat man die einschlägigen Normen aufgestellt. Wenn die Menschen Engel wären, bräuchte man keine Gesetze. Wenn tatsächlich diese Gesetze hin und wieder verletzt werden, so stellt eine dem Recht angemessene realistische Anthropologie dies von vornherein in Rechnung. Rechtsverstöße sind im Bereich der Parteienfinanzierung so betrachtet ein normaler Vorgang. Sie sind ein zu minimierendes Übel, aber kein Anzeichen einer grundsätzlichen Verderbtheit der politischen Ordnung. Auf die Einhaltung der rechtsstaatlichen Grenzen des Kampfes um die Macht zu achten, bleibt eine Aufgabe der Juristen wie der kritischen Öffentlichkeit.

Damit sind auch die Grenzen der Wirksamkeit des Rechts anzusprechen. Das menschliche Handeln wird nicht vollständig, nicht einmal wesentlich von den Normen des Rechts bestimmt. Ethische, vor allem soziale Normen bestimmen das Handeln in der Regel stärker. Die normativen Gebote der Parteienfinanzierung werden nur dann wirksam, wenn sie in eine lebenskräftige politische *Kultur* eingehen. Die Gründe, die für eine rechtliche Regulierung der Parteienfinanzierung sprechen, betreffen die Legitimität einer Demokratie in ihrem Kern. Die Normen der politischen Finanzierung sind damit legitimationskritisch – werden sie nicht beachtet, leidet die Legitimation der politischen Ordnungen erheblich. Genau deshalb müssen die Grundregeln der Parteienfinanzierung auch als Standards der politischen Kultur gepflegt werden.

Bibliographie

- BATTIS, Ulrich und Jens KERSTEN. „Regelungsdefizite des neuen Parteispendenrechts“, *Juristenzeitung* 13 (2003), 655-662.
- HESSE, Konrad. *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*. Heidelberg²⁰1995.
- KISSLINGER, Andreas. *Das Recht auf politische Chancengleichheit*. Baden-Baden 1998.
- MORLOK, Martin. „Kommentierung zu Art. 21“, in: Horst DREIER (Hrsg.): *GG-Kommentar*. Bd. 2. Tübingen 1998.
- MORLOK, Martin. „Lob der Parteien“, in: Karl Peter NEUMANN und Dian SCHEFOLD (Hrsg.). *Jahrbuch der Juristischen Gesellschaft Bremen*. Bd. 2. Bremen 2001, 53-75.
- MORLOK, Martin. „Parteienrecht als Wettbewerbsrecht“, in: Peter HÄBERLE, Martin MORLOK und Vassilios SKOURIS (Hrsg.). *Festschrift Tsatsos zum 70. Geburtstag*. Baden-Baden 2003, 408-447.
- STRICKER, Gregor. *Der Parteienfinanzierungsstaat*. Baden-Baden 1998.
- VOSSKUHLE, Andreas. „Beteiligung Privater an der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben und staatliche Verantwortung“, in: *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*. Bd. 62. Berlin 2003, 266-335.