

# Die Finanzierung politischer Parteien

## Ein rechtsvergleichender Überblick

- I. Einleitung
- II. Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassungsordnung
- III. Finanzierung politischer Parteien durch den Staat
  - A. Unmittelbare Finanzierung
  - B. Steuerliche Begünstigungen
  - C. Sonstige Begünstigungen
- IV. Gesetzliche Einschränkungen und Kontrolle der Parteifinzenzen
  - A. Unzulässige Finanzierungsarten
  - B. Grenzen der Wahlausgaben
  - C. Rechnungslegungspflicht
- V. Zusammenfassung

### *I. Einleitung\*)*

1. Die Debatte über die Frage, ob die Regelung der Finanzierung politischer Parteien zum Gegenstand einer gesetzlichen Normierung gemacht werden kann, erlebt zur Zeit in der Bundesrepublik Deutschland sowohl rechtspolitisch als auch verfassungsrechtlich einen Höhepunkt; denn einmal liegen im Bundestag bereits zwei Parteiengesetzentwürfe vor, die ausführliche Bestimmungen über die Parteifinanzierung enthalten<sup>1)</sup>, und zum anderen ist das Bundesverfassungsgericht angerufen, darüber zu entscheiden, ob die Beschränkung der Parteifinanzierung auf die im Parlament vertretenen Parteien mit dem Grundgesetz vereinbar sei und ob überhaupt die staatliche Parteifinanzierung zulässig ist<sup>2)</sup>.

\*) Abkürzungen: BVerfG = Bundesverfassungsgericht; BVerfGE = Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts; DOV = Die Öffentliche Verwaltung; EStG = Einkommensteuergesetz; J. O. = Journal Officiel de la République Française; KStG = Körperschaftsteuergesetz; MRP = Mouvement Républicain Populaire; NJW = Neue Juristische Wochenschrift.

<sup>1)</sup> Es handelt sich um die Anträge der Fraktionen der CDU/CSU, FDP, BT-Drs. IV/2853 einerseits und der Fraktion der SPD andererseits, BT-Drs. IV/3112.

<sup>2)</sup> Das BVerfG hat bereits eine Regelung für verfassungswidrig erklärt, nach der Parteispenden vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden konnten (BVerfGE Bd. 8, S. 51); in diesem Beschluß hieß es (BVerfGE Bd. 8, S. 51 [63]): »Da die Abhaltung

Die besondere, doppelte Aktualität dieser Frage<sup>3)</sup> läßt einen Bericht über den Stand der Gesetzgebung und der Lehre in anderen Verfassungsordnungen angebracht erscheinen; er dürfte dem deutschen Leser Vergleichsmaßstäbe zur Beurteilung der hiesigen Entwicklung bieten und dem ausländischen einen Überblick über eine Frage, die sich dem Juristen, besonders dem Verfassungsjuristen im heutigen parlamentarischen Parteienstaat ohnehin stellt.

2. Die diesem Bericht vorangegangene Materialuntersuchung hat seinen möglichen Rahmen abgezeichnet. In vielen Staaten (z. B. Schweiz, Österreich, Griechenland) konnte nichts Erwähnenswertes festgestellt werden. Der Bericht erstreckt sich auf Argentinien, Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und die Vereinigten Staaten von Amerika sowie, für einen begrenzten Fragenkomplex, auf Australien, Indien, Dänemark, die Niederlande und Venezuela. Aber auch in diesen Ländern konnte die Erforschung der Rechtslage nicht immer über das Grundsätzliche hinausgehen. Der Mangel an Material und seine teilweise Unzugänglichkeit haben der Untersuchung notwendige Grenzen gesetzt.

Dieser Bericht soll nicht die Regelungen in den untersuchten Ländern einfach nebeneinander stellen, sondern ist nach Sachfragen geordnet.

3. Das Thema »Parteifinanzierung« ganz allgemein kann unter vielen Blickwinkeln erforscht werden, wobei nicht nur juristische, sondern auch soziologische, wirtschaftliche und rein politische Aspekte den Gang der Diskussion bestimmen können. Jedoch soll hier auf das verfassungsrechtlich Relevante abgehoben werden. So betrachtet, ergibt sich eine spezifisch verfassungsrechtliche Problemstellung dahin, inwiefern die Art und Weise, wie sich politische Parteien finanzieren, eine Angelegenheit ist, die Inhalt einer gesetzlichen<sup>4)</sup> Regelung werden kann, bzw. werden soll. Was könnte

von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungen wegen eine entscheidende Rolle zukommt, muß es auch zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen«.

<sup>3)</sup> Vgl. aus dem einschlägigen Schrifttum: U. D ü b b e r, Parteienfinanzierung in Deutschland, 1962; T. E s c h e n b u r g, Problem der modernen Parteifinanzierung, 1961; H i e l s c h e r, Die Finanzierung der politischen Parteien, Politische Studien, H. 64 (1955); K i t z i n g e r, Wahlausgaben, ein deutsch-englischer Vergleich, Zeitschrift für Politik Bd. 7 (1960), S. 382 ff.; L. M e y e r - A r n d t, Verfassungsrechtliche Fragen der mittelbaren Staatsfinanzierung politischer Parteien, in: DÖV 1958, S. 885; H e n k e, Das Recht der politischen Parteien (1964), S. 194 ff.; W. G r u n d m a n n, Die Finanzierung der politischen Parteien, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft (1959), S. 113 ff.; W. K e w e n i g, Die Problematik der unmittelbaren staatlichen Parteifinanzierung, in: DÖV 1964, S. 829 ff.

<sup>4)</sup> Unter »gesetzlich« wird hier verstanden jede Art rechtlicher Normierung, also im materiellen Sinne, und nicht etwa das »formale Gesetz«.

den modernen Gesetzgeber veranlassen, sich hier in die Autonomie der Gesellschaft einzuschalten, um durch normative Bestimmungen die Existenz der politischen Parteien in finanzieller Hinsicht, unterstützend, beschränkend oder regulativ, zu ordnen? Der Grund liegt darin, daß die politischen Parteien über das soziologische hinaus eine funktionelle Bedeutung im Verfassungsleben gewonnen haben. Dieser Aspekt wird vorweg (unter II) zu behandeln sein.

4. Die Frage der Finanzierung politischer Parteien kann sich dem Gesetzgeber in zweifacher Weise stellen: entweder im Sinne der finanziellen Existenzsicherung durch öffentliche Mittel oder im Sinne eines regulativen Eingriffs, also einer Kontrolle der Finanzen der politischen Parteien durch den Staat. Beide Gedanken haben ihren logischen Ausgangspunkt in der funktionellen Bedeutung der Partei im Verfassungsleben: der Staat, in dem die Partei bei der politischen Willensbildung mitwirkt, hat ein besonderes Interesse an der Tätigkeit der Parteien und ist in mancher Hinsicht auf die Tätigkeit der Parteien angewiesen. Darum erscheint es einerseits angemessen, daß der Staat die Tätigkeit der Parteien – auch und gerade finanziell – fördert. Andererseits hat der Staat ein vitales Interesse daran, daß die Parteien nicht in Abhängigkeitsverhältnisse geraten, die mit ihren Funktionen im Staate unvereinbar sind. Gerade durch die Parteifinanzierung können solche unerwünschten Abhängigkeitsverhältnisse entstehen. Dem Staat muß also daran gelegen sein, die Parteifinanzierung zu kontrollieren und solche unerwünschten Abhängigkeiten auszuschalten. Beide Aspekte der Parteifinanzierung, Förderung der Parteien durch den Staat und Ausschaltung unerwünschter Parteifinanzierung, sind in den verschiedenen hier untersuchten Verfassungsordnungen sichtbar geworden. Es erscheint systematisch geboten, sie in der Behandlung zu trennen.

5. Der erste Aspekt, die Parteifinanzierung durch den Staat, enthält wiederum mehrere Einzelfragen, denn eine solche Finanzierung kann einmal unmittelbar durch Subventionen erfolgen oder aber auch mittelbar dadurch, daß steuerrechtliche Begünstigungen gewährt oder Leistungen (z. B. Fernsehzeiten) kostenlos der politischen Partei erbracht werden. Jede dieser Formen bedarf der besonderen Erörterung.

6. Vielgestaltig sind die Normierungen des zweiten Aspekts, die die Finanzen der Parteien einer gesetzlichen Regelung unterwerfen. Darunter fallen die Regelungen, die der Partei eine Rechnungslegungspflicht auferlegen, die bestimmte Finanzierungsmöglichkeiten untersagen, die die Wahlausgaben beschränken und andere.

## II. Die Stellung der politischen Parteien in der Verfassungsordnung

Die gesetzliche Regelung beider Aspekte der Parteifinanzierung hat wie dargelegt ihren Ausgangspunkt in der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien. Darum seien einige vergleichende Bemerkungen über den öffentlichen Status der Parteien vorausgeschickt.

1. In der Bundesrepublik *Deutschland* ergibt sich dieser öffentliche Status aus Art. 21 Abs. 1 GG<sup>4a</sup>). Auch andere Rechtsordnungen räumen den Parteien einen ähnlichen Status ein, wenn auch in anderen Staaten keine so weitreichende und deutliche Verfassungsbestimmung wie die des Grundgesetzes besteht.

2. Am ehesten mit der Regelung des Art. 21 GG zu vergleichen ist Art. 114 der *venezolanischen* Verfassung vom 23. Januar 1961<sup>5</sup>):

»Alle wahlberechtigten Venezolaner haben das Recht, sich zu politischen Parteien zu vereinigen, um mit demokratischen Methoden an der Orientierung der nationalen Politik mitzuwirken.

Der Gesetzgeber regelt<sup>6</sup>) die Verfassung und die Tätigkeit der politischen Parteien, um ihren demokratischen Charakter und ihre Gleichheit vor dem Gesetz sicher zu stellen<sup>7</sup>).

Die Begründung der Verfassungskommission<sup>8</sup>) bezieht sich auf Art. 21 GG und Art. 40 der *italienischen* Verfassung<sup>9</sup>) als Vorbildern der *venezolanischen* Regelung.

3. Die *argentinische* Bundesverfassung vom 1. März 1853 in der Fassung der Reform von 1957<sup>10</sup>) erwähnt die politischen Parteien nicht<sup>11</sup>). Ebensovienig tun dies die meisten Provinzverfassungen<sup>12</sup>). Es ist jedoch in

<sup>4a</sup>) Art. 21 Abs. 1: »Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft geben.«

<sup>5</sup>) Text in: *Revista de la Facultad de Derecho* N. 21, S. 139 ff.; *Notes et études documentaires* No. 2.766 vom 4. 4. 1961. Übersetzung des Instituts [B o t h e].

<sup>6</sup>) Zu Einzelheiten dieses Gesetzes siehe unten S. 540 f.

<sup>7</sup>) Durch Art. 113 Abs. 3 der Verfassung wird den Parteien ferner eine besondere Funktion im Wahlvorgang eingeräumt: »Die [an der Wahl] teilnehmenden politischen Parteien haben das Recht, den Wahlvorgang zu überwachen.«

<sup>8</sup>) *Revista de la Facultad de Derecho* (Caracas) N. 21, S. 389.

<sup>9</sup>) Dazu siehe unten unter 5.

<sup>10</sup>) Text in: *Z a m o r a*, *Digesto Constitucional Americano* (1958), S. 27 ff.

<sup>11</sup>) Der Bund ist nur zuständig für die Regelung des Parteiwesens hinsichtlich der Parteien, die sich bei den Wahlen zu Organen des Bundes und der bundesunmittelbaren Gebiete bewerben. Im übrigen sind die Provinzen zuständig. (Vgl. *Castagno*, *Los partidos políticos argentinos*, S. 118, *R a m e l l a*, *Derecho Constitucional*, S. 111). Ein Überblick über die Parteiengesetzgebung der Provinzen findet sich bei *Castagno*, S. 111 ff.

<sup>12</sup>) Vgl. *Castagno a. a. O.*, S. 117.

der Lehre anerkannt, »daß die Parteien notwendige Organe einer repräsentativen Demokratie sind«<sup>13)</sup>, daß sie »notwendig ... für das öffentliche Leben und den politischen Fortschritt sind«<sup>14)</sup>. Nunmehr bestimmt Art. 2 des Parteiengesetzes vom 11. Januar 1965<sup>15)</sup>:

»Die Parteien sind notwendige Mittel der Formulierung und Verwirklichung der nationalen Politik; ausschließlich ihnen kommt die Aufstellung von Kandidaten für öffentliche Wahlämter zu«.

4. Auch in Frankreich kann man von einer Anerkennung der öffentlichen Aufgaben der Parteien sprechen.

a) Die staatsrechtlichen Lehrbücher französischer Autoren haben in Vergangenheit und Gegenwart den politischen Parteien nur wenig Beachtung geschenkt. Die Werke der politischen Wissenschaft andererseits untersuchen zwar den Aufbau und die Funktionsweise der Parteien, lassen aber die hier interessierende Frage des Parteienstatus meist unerwähnt. So gibt es nur wenige Arbeiten, die sich mit unserem Problem befassen<sup>16)</sup>.

Wenn auch das Prinzip der nationalen Souveränität oder besser gesagt das damit verbundene Repräsentationsprinzip lange Zeit auch die literarische Anerkennung der öffentlichen Parteienfunktion verhindert hat und selbst heute noch vereinzelte liberale Stimmen diese Anerkennung verweigern, vertrat doch schon z. Z. der III. Republik die Schule von Maurice Hauriou eine entsprechende Auffassung<sup>17)</sup> und kann seit der Konsolidierung der Parteien nach dem 2. Weltkrieg von einer fast einhelligen Aner-

<sup>13)</sup> Vgl. Castagno a. a. O., S. 117; vgl. auch Linares Quintana, Gobierno y administración de la República Argentina, Bd. 1, S. 103 ff.; Campos, Derecho Constitucional, Bd. 1, S. 442 ff.

<sup>14)</sup> Vgl. Bielsa, Derecho Constitucional, 3. Aufl., S. 237.

<sup>15)</sup> Ley 16.652 - Ley orgánica de los partidos políticos, Boletín Oficial vom 14. 1. 1965 (Übersetzung des Instituts [Bothe]). Die Parteiengesetzgebung in Argentinien hat eine bewegte Geschichte. Nach dem Sturz Peróns im Jahre 1955 war auch eine Neuregelung des Parteiwesens erforderlich. Diese erfolgte im Oktober 1956 durch Gesetzesdekret (Decreto - ley 19.044/56, Anales de legislación argentina XVI-A, S. 1045), das das Parteistatut von 1949 (Ley 13.645, Anales de legislación argentina IX-A, S. 344) ersetzte. Es folgten eine Neuregelung durch Dekret im Juli 1962 (Decreto 7162/62, Anales de legislación argentina XXII-A, S. 586) und durch Gesetzesdekret im November 1962 (Decreto-ley 12.530/62, Anales de legislación argentina XXII-A, S. 830).

<sup>16)</sup> Vgl. etwa P. Arrighi, Le Statut des parties politiques, 1948; J. Chatelain, La nouvelle Constitution et le régime politique de la France (1959), S. 215 ff., 231 ff.; M. Duverger, La V<sup>e</sup> République (1959), S. 80 ff.; M. Duverger et J.-L. Seurin, Le Statut juridique des partis politiques en France, in: Etudes de droit contemporain, Contributions Françaises aux III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> Congrès internationaux de Droit comparé (1959), Bd. 4, S. 43 ff. (besprochen ZaöRV Bd. 22, S. 803 ff.); H. Gangl, Verfassungsfragen der Fünften Republik (1964), S. 79 ff. (besprochen unten S. 559 f.); und die dort umfassende zitierte Literatur; F. Goguel, Le régime politique français (1955), S. 81 ff.; R. Pinto, Eléments de droit constitutionnel, 2. Aufl., S. 413 ff.

<sup>17)</sup> Gangl a. a. O., S. 154 ff.

kennung der öffentlichen Funktionen der Parteien gesprochen werden, die sich in der Diskussion um die Notwendigkeit eines *statut de droit public* der Parteien niederschlägt.

b) Die gesetzliche Anerkennung der Parteien hatte ebenfalls einen langen Weg. Während der III. Republik erkannten die Geschäftsordnungen der Nationalversammlungen die öffentlichen Funktionen der Fraktionen ausdrücklich an<sup>18)</sup>. Nach dem 2. Weltkrieg wurde die Schuld am Zusammenbruch der III. Republik der Überzahl loser Parteigruppierungen zugeschrieben und versucht, durch die Bildung streng disziplinierter Parteien diesem Übel abzuweichen. Die Verfassungskommission der am 21. Oktober 1945 gewählten 1. *Constituante* beschloß deshalb auf Initiative des MRP zunächst mit leichter Mehrheit, in die neue Verfassung ein Parteienstatut aufzunehmen<sup>19)</sup>, ließ diesen Plan aber im Rahmen eines allgemeinen Kompromisses wieder fallen<sup>20)</sup>. Die Kommission der 2. Nationalversammlung befaßte sich mit dieser Frage nicht mehr<sup>21)</sup>. Die Verfassung von 1946 enthielt deshalb kein Parteienstatut, nur die Fraktionen wurden nunmehr neben der Anerkennung in der Geschäftsordnung in einzelnen Verfassungsartikeln bestätigt<sup>22)</sup>. Auch der interessante Entwurf eines Parteiengesetzes der MRP vom Herbst 1947<sup>23)</sup> oder die Entwürfe von Gelehrten wie G o u e l<sup>24)</sup> wurden dennoch nicht einmal im Parlament eingebracht. Da die IV. Republik statt des Mehrheits- das Verhältniswahlrecht eingeführt hatte, wurden die Funktionen der Parteien bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahlen (Listen) in dem Wahlgesetz bestätigt<sup>25)</sup>.

Bei der Ausarbeitung der Verfassung von 1958 wurde das Problem erneut aufgegriffen<sup>26)</sup>. Schon der ministerielle Arbeitsausschuß hatte die Auf-

<sup>18)</sup> «Statut parlementaire», Beschlüsse der Nationalversammlung vom 1.7.1910 und vom 10.6.1932, vgl. Arrighi a. a. O., S. 14 ff.; Duverger et Seurin a. a. O., S. 49 f.

<sup>19)</sup> Es handelte sich um die folgenden vier Punkte: 1° pluralité des partis; 2° adhésion des partis aux principes essentiels de la déclaration des droits de l'homme; 3° organisation démocratique interne des partis; 4° contrôle des dépenses de leurs ressources.

<sup>20)</sup> Assemblée Nationale Constituante, élue le 21 octobre 1945, Séances de la Commission de la Constitution, Comptes rendus analytiques, S. 55 ff., 425 ff.; vgl. Arrighi a. a. O., S. 39 ff.; Gangl a. a. O., S. 159 ff.

<sup>21)</sup> Assemblée Nationale Constituante, élue le 2 juin 1946, Séances de la Commission de la Constitution, Comptes rendus analytiques.

<sup>22)</sup> Art. 11, 52, 91; die Änderung der Art. 11 und 52 durch die Verfassungsreform vom 23.7.1953 bedeutete keinen Widerruf dieser Anerkennung (Duverger et Seurin a. a. O., S. 51). Dasselbe gilt, wenn die Verfassung von 1958 die Fraktionen nicht mehr erwähnt.

<sup>23)</sup> Gangl a. a. O. oben Anm. 16, S. 164.

<sup>24)</sup> Annexe II zu Duverger et Seurin a. a. O. oben Anm. 16, S. 63.

<sup>25)</sup> «Statut électoral», vgl. Duverger et Seurin a. a. O., S. 52.

<sup>26)</sup> Vgl. zum Folgenden vor allem Gangl a. a. O., S. 168 ff.

nahme eines Parteienstatuts in die Verfassung vorgesehen, diesen Plan aber wegen der übergroßen Redaktionsschwierigkeiten fallen gelassen. Im *comité consultatif constitutionnel* wurde er wieder aufgenommen, enthielt nunmehr aber in den beiden vorgeschlagenen Fassungen eine ausschließliche Richtung gegen die kommunistische Partei<sup>27)</sup>. Die Regierung ging auf die Anregung des Komitees ein, erweiterte aber den Vorschlag zur endgültigen Fassung des Art. 4 der französischen Verfassung von 1958<sup>28)</sup>:

«Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie».

c) Überblicken wir nunmehr den gegenwärtigen Stand der Parteiengesetzgebung in Frankreich: Art. 4 der Verfassung von 1958 erkennt die öffentlichen Funktionen der Parteien<sup>29)</sup> bewußt nur in der Wahlvorbereitung an, um eine dem Geist der V. Republik widersprechende Ausdehnung der Parteien zu verhindern. Damit werden also nur die bisher in den Wahlgesetzen<sup>30)</sup> festgelegten Funktionen der Parteien ihrem Kern nach in der Verfassung verankert, ohne daß eine sonstige Betätigung der Parteien verboten wird. Trotzdem bleiben die Parteien im Kern private Vereine im Sinne des Gesetzes vom 1. Juli 1901<sup>31)</sup>. Als solche genießen sie das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit<sup>32)</sup>, das in Art. 4 Satz 3 nur für einen Spezialfall wiederholt und stärker verankert wird<sup>33)</sup>, können sie nur eine beschränkte Rechtsfähigkeit erwerben<sup>34)</sup> und sind den Verbotsbestim-

<sup>27)</sup> Travaux préparatoires de la Constitution, Avis et Débats du Comité Consultatif Constitutionnel, S. 62 f., 81, 206. Der Text lautete in der ersten Fassung: «La liberté d'opinion et d'expression est garantie à tous. Toutefois, les associations et groupements politiques doivent s'inspirer de principes démocratiques et n'accepter aucune obédience étrangère»; das Komitee nahm ihn in der Fassung des Art. 2 *bis* an: «Les partis et groupements politiques doivent respecter les principes contenus dans la constitution. Une loi organique fixera les modalités d'application du présent article».

<sup>28)</sup> Zur Auslegung vgl. Gangl a. a. O., S. 172 ff.

<sup>29)</sup> Dieser Begriff ist umstritten; er wird teilweise auch auf andere Gruppierungen ausgedehnt; teilweise auf die Parlamentsfraktionen beschränkt, vgl. Gangl a. a. O., S. 173.

<sup>30)</sup> Siehe unten S. 535 Anm. 52.

<sup>31)</sup> Chatelain a. a. O. oben Anm. 16, S. 231; Duverger et Seurin a. a. O. oben Anm. 16, S. 47 f.; Gangl a. a. O., S. 176; Pinto a. a. O. oben Anm. 16.

<sup>32)</sup> Die Präambel der Verfassung von 1958 verweist neben der Menschenrechtsdeklaration von 1789 auf die Präambel der Verfassung von 1946; diese wiederum nennt «les droits et libertés de l'homme et du citoyen consacrés par la Déclaration des Droits de 1789 et les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République»: Zu diesen Grundprinzipien gehört das Vereinsrecht nach dem Gesetz von 1901.

<sup>33)</sup> Gangl a. a. O., S. 173.

<sup>34)</sup> Art. 6 Gesetz vom 1. 7. 1901.

mungen des Vereinsrechts unterworfen<sup>35</sup>); hinzu tritt nunmehr das in Art. 4 Satz 3 verankerte, durch Gesetzgebung zu konkretisierende<sup>36</sup>) Gebot, die Prinzipien der nationalen Souveränität und der Demokratie zu beachten.

5. Stärker als im französischen Verfassungsrecht kommt die öffentliche Aufgabe der politischen Parteien im italienischen Verfassungsrecht zum Ausdruck. Art. 40 der italienischen Verfassung vom 22. Dezember 1947 bestimmt: »Alle Staatsbürger sind berechtigt, sich frei in Parteien zu vereinigen, um in demokratischer Weise an der Bestimmung der nationalen Politik mitzuwirken«<sup>37</sup>). Obwohl diese Bestimmung im Grundrechtsteil steht (Teil I: Rechte und Pflichten der Staatsbürger, Titel IV: Politische Beziehungen), wird sie in der Literatur mit Art. 21 GG verglichen. Man geht davon aus, daß die Parteien die Eigenschaft von Organen des Verfassungsrechts besitzen<sup>38</sup>), und bezeichnet sie auch als »Hilfseinrichtungen des Staates« (*enti ausiliari dello Stato*)<sup>39</sup>). Die politischen Parteien werden definiert als »politische Vereinigungen, deren Aufgabe es ist, im Wettstreit untereinander die nationale Politik zu bestimmen, wobei sie sich demokratischer Mittel zu bedienen haben«<sup>40</sup>). Daraus dürfte zu schließen sein, daß ihre Aufgabe als eine »öffentliche« anzunehmen ist.

6. Obwohl das geschriebene und ungeschriebene britische Verfassungsrecht den politischen Parteien keine Stellung im Verfassungsrecht zuweist, wird auch dort die öffentliche Aufgabe der Partei als unentbehrliches Element der parlamentarischen Demokratie in der Literatur hervorgehoben<sup>41</sup>).

7. Auch die geltende schwedische Verfassung enthält keine Sonderbestimmung über Parteien. Eine von der Regierung eingesetzte Verfassungskommission, die am 26. März 1963 den Entwurf einer Regierungsform (FRF) vorlegte<sup>42</sup>), erkannte zwar die Hauptrolle der politischen Par-

<sup>35</sup>) Art. 3, 7 ff. des Gesetzes von 1901; vgl. ferner das Gesetz vom 10. 1. 1936 »relative aux groupes de combat et milices privées«, d. h. gegen die paramilitärischen Verbände (insbesondere Faschisten).

<sup>36</sup>) Nach G a n g l a. a. O., S. 174 handelt es sich um einen Programmsatz.

<sup>37</sup>) Übersetzung des Instituts (P l a t z).

<sup>38</sup>) V i r g a, Diritto costituzionale (4. Aufl. 1949), S. 271; Biscaretti di Ruffia, Diritto costituzionale (4. Aufl. 1956), S. 620 f.

<sup>39</sup>) Biscaretti di Ruffia, S. 616.

<sup>40</sup>) Biscaretti di Ruffia, S. 618.

<sup>41</sup>) Etwa von Sydney D. B a i l e y, British Parliamentary Democracy (1959), S. 136 f.: »By the time the twentieth century dawned the party system had come to be recognized as a vital element of British parliamentary democracy«. Vgl. auch R. T. M c K e n z i e, British Political Parties (2<sup>d</sup> ed. 1964), besonders S. 646 ff.

<sup>42</sup>) Sveriges Statskick, Statens offentliga utredningar (S.O.U.) 1963: 16 und 17, justitiedepartementet.

teien im politischen Geschehen an, sah jedoch keine Veranlassung, neben den in dem Entwurf aufgenommenen Grundrechten der Vereinigungsfreiheit, eine Sonderbestimmung über politische Parteien vorzuschlagen. In dem Verfassungsentwurf sind allerdings im Gegensatz zum geltenden Recht die Parteien ausdrücklich erwähnt. So im 6. Kapitel § 7 FRF: Verteilung der Reichstagsmandate »unter den an der Wahl teilnehmenden Parteien«; 3. Kapitel § 1 spricht von der Ernennung des Staatsministers durch den König nach Beratung mit den »Parteigruppen im Reichstag«. Deutlicher als in jenen Bestimmungen kommt die Überzeugung von der öffentlichen Funktion der politischen Parteien in einem Gutachten zum Ausdruck, das von dem durch Beschluß des Königs vom 15. Mai 1950 eingesetzten Sachverständigenausschuß dem Parlament vorgelegt wurde und zur Frage der Rechnungslegungspflicht der politischen Parteien Stellung genommen hat<sup>43</sup>). Dort wird hervorgehoben, daß die politischen Parteien eine Verfassungsfunktion haben, die darin besteht, bei der Information der Bürger, die für die politische Willensbildung ein unentbehrliches Element ist, mitzuwirken<sup>44</sup>).

8. Obwohl es auch in den Vereinigten Staaten von Amerika an einer ausdrücklichen Bestimmung fehlt, die auf eine Institutionalisierung der politischen Parteien schließen läßt, gibt es keinen Zweifel darüber, daß sie eine verfassungsrechtlich relevante Stellung in der politischen Ordnung eingenommen haben<sup>45</sup>). Sie sind Bestandteil des demokratischen Regierungssystems<sup>46</sup>) und wirken harmonisierend gegen die zentrifugale Tendenz des föderativen Systems<sup>47</sup>).

### III. Finanzierung politischer Parteien durch den Staat

#### A. Unmittelbare Finanzierung

1. Der Finanzierung politischer Parteien durch öffentliche Mittel hat man Bedenken und Skepsis entgegengebracht. Der Gedanke, daß die Parteien dadurch in eine ihrer Funktion widersprechende Abhängigkeit vom Staat geraten würden, hat, wie nachfolgende Darstellung zeigt, eine Zu-

<sup>43</sup>) "Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering", in: S.O.U. 1951:56, Instiiedepartementet. Lund 1951 (zit., Schwed. Sachverst.Ber.).

<sup>44</sup>) Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 28.

<sup>45</sup>) Vgl. Th. W. Cousins, *Politics and Political Organisations in America* (1948), S. 3 ff.; D. David McKean, *Party and Pressure Politics* (1943), S. 29; W. Goodman, *The Two-Party System in the United States* (1956), S. 15 ff.

<sup>46</sup>) Siehe Ch. Ed. Merriam; H. E. Gosnell, *The American Party System* (1949), S. 1; V. O. Key, *Politics, Parties and Pressure Groups* (3. Aufl. 1952), S. 215 und 219.

<sup>47</sup>) Vgl. H. R. Penniman, *Sait's American parties and elections* (4. Aufl. 1948), S. 177.

rückhaltung des Gesetzgebers und ein Bedenken in der Staatstheorie hervorgerufen<sup>48)</sup>. An diesem Punkt scheiden sich auch die Wege, die in der Bundesrepublik Deutschland die Regierungsfaktionen einerseits und die Opposition andererseits eingeschlagen haben. §§ 19 und 20 des Regierungsparteientwurfs enthalten folgende Bestimmungen:

»§ 19

(1) Die Parteien decken die Aufwendungen, die ihnen durch die Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes erwachsen, aus den in § 26 Abs. 3 genannten Einnahmequellen.

(2) Die Förderung der Parteien aus öffentlichen Mitteln geschieht

1. durch unmittelbare Zuschüsse (§ 20 und 22)
2. durch Ausgabe von Spendengutscheinen (§ 23 und 24).

§ 20

(1) Parteien, die bei der politischen Willensbildung im deutschen Bundestag mitwirken, erhalten einen Zuschuß aus Mitteln des Bundes. Für diesen Zweck wird jährlich eine deutsche Mark je Wahlberechtigter im Bundeshaushalt bereitgestellt. Die Zahl der Wahlberechtigten wird nach dem Stand der letzten vorausgegangenen Bundestagswahl ermittelt.

(2) Der Präsident des Bundesrechnungshofes prüft, ob die Parteien den Zuschuß für den in § 19 Abs. 1 genannten Zweck verwendet haben<sup>49)</sup>.

In einer völlig entgegengesetzten Richtung hat sich die einschlägige Bestimmung des SPD-Entwurfes gestaltet. Dort heißt es in § 16 Abs. 1:

»Die Parteien decken ihre Aufwendungen selbst«.

Diese Zurückhaltung gegenüber einer unmittelbaren Parteifinanzierung durch den Staat verzeichnet man auch in anderen Ländern. Während in Dänemark, Schweden, Italien, Großbritannien und den Vereinigten Staaten eine solche Finanzierung nicht vorgesehen ist und in Frankreich nur in einer spezifischen, noch eingehend zu erörternden Frage<sup>49a)</sup>, bleibt Argentinien das einzige Land, in dem der Gesetzgeber sich zu einer staatlichen Parteifinanzierung entschlossen hat.

<sup>48)</sup> Vgl. statt vieler Kewenig, DÖV 1964, S. 829 (835) mit weiteren Nachweisen.

<sup>49)</sup> § 21 des Regierungsparteientwurfs bestimmt den Verteilungsschlüssel: »Von dem Zuschuß werden zunächst je 5 von Hundert an die im Deutschen Bundestag vertretenen Parteien verteilt. Der Restbetrag wird auf sie nach der Stärke ihrer Vertretung im Deutschen Bundestag aufgeteilt«. § 22 regelt die Zuschüsse aus Landesmitteln. Über das Problem des Verteilungsschlüssels vgl. Kewenig a. a. O., S. 829 (837). 80 % des Bundeszuschusses werden durch die Ausgabe von Spendengutscheinen nach §§ 23, 24 Regierungsparteientwurf mit Privatpenden gekoppelt. Diese Gutscheine, Inhaberschuldverschreibungen der Bundesschuldenverwaltung, werden nach § 24 auf die Parteien verteilt und von diesen an Spender im Werte von 40 % der empfangenen Spende ausgegeben.

<sup>49a)</sup> Vgl. unten unter 3.

2. a) Das neue argentinische Parteiengesetz<sup>50)</sup> enthält eine ausdrückliche Bestimmung über die Parteifinanzierung durch den Staat.

Art. 58 bestimmt:

»Der ›StändigeParteienfonds‹ (*Fondo partidario permanente*) wird geschaffen mit dem Zweck, den anerkannten Parteien Mittel zu verschaffen, die zur Erfüllung ihrer institutionellen Funktionen beitragen.

Das allgemeine Haushaltsgesetz enthält eine ständige Position ›Ständiger Parteienfonds‹, und die Exekutive verfügt durch das Innenministerium über diesen Fonds zu den Zwecken, die dieses Gesetz und die übrigen einschlägigen Vorschriften bestimmen«.

b) Die Gewährung staatlicher Mittel an die Parteien wird näher geregelt durch Art. 59 des Parteiengesetzes:

»(1) Die Parteien mit anerkannter Rechtspersönlichkeit genießen die folgenden Vorrechte ...:

...

f) eine jährliche für jeden Wahldistrikt getrennt festzusetzende Mindesteinnahme von 20 Pesos für jede Stimme, die bei der letzten Wahl für sie abgegeben wurde; wenn verschiedene Kategorien von Kandidaten gewählt wurden, wird die höchste erreichte Stimmzahl der Berechnung zugrundegelegt.

Die Exekutive kann gegen Sicherheitsleistung an neue Parteien Vorschüsse bezahlen auf der Grundlage des mutmaßlichen Stimmgewinns. Nach der Wahl erfolgen der Ausgleich und die endgültige Abrechnung.

Wenn nach Erhalt des Vorschusses oder der Zahlung der Empfänger an der Wahl nicht teilnimmt oder rät, für eine andere Partei zu stimmen, muß er den Betrag innerhalb von 3 Tagen nach Fassung dieses Beschlusses zurückzahlen und mit 1% monatlich verzinsen.

(2) Die Exekutive trifft Vorsorge, daß die unter Ziff. f genannten Beträge unmittelbar nach der Billigung der Kandidatenliste oder, für den Fall der neuen Parteien, nach der Durchführung der Wahl zur Verfügung gestellt werden«.

Die hier geschilderte Staatsfinanzierung der politischen Parteien war bisher durch ein besonderes Gesetz geregelt<sup>51)</sup>. Diese Regelung wurde in ihren Grundzügen übernommen. Neu ist lediglich die Einrichtung des Ständigen Fonds als Position des Staatshaushalts.

3. Einer unmittelbaren Finanzierung politischer Parteien durch den Staat begegnen wir – wenn auch nur in beschränktem Maße und nur bezüglich einer spezifischen Angelegenheit – auch in Frankreich; dort bietet die Rechtslage folgendes Bild:

<sup>50)</sup> Vgl. oben S. 528 Anm. 15.

<sup>51)</sup> Ley 15.793, *Anales de legislación argentina* XX-A, S. 199.

Während der III. Republik gewährte der Staat den Wahlkandidaten oder Parteien keine finanzielle Unterstützung. Seit der Befreiung Frankreichs im 2. Weltkrieg übernimmt der Staat dagegen die Papier- und Druckkosten der Wahlzettel, Rundschriften und Plakate, die Kosten der Plakatierung, der Umschläge und ihrer Beschriftung, die Kosten des Versands dieser Drucksachen und die Benzinkosten der Abgeordneten. Jede Liste hat Anrecht auf drei große und drei kleine Plakate im Wahlbezirk, die an den offiziellen Anschlagtafeln anzubringen sind, sowie auf eine Anzahl Rundschreiben und Wahlzettel, die sich auf das dreifache der Wahlberechtigten beläuft. Jede andere Wahlpropaganda der Kandidaten oder Parteien durch Plakate und Druckschriften ist strafrechtlich verboten. Jeder Kandidat muß eine bestimmte Kautionszahlung leisten. Die genannten Kosten werden vom Staat nur übernommen und die Kautionszahlung wird nur zurückbezahlt, wenn der Kandidat mindestens 5 % der abgegebenen Stimmen erhält. Zweck der Kandidatenfinanzierung ist nach dem Wortlaut des Gesetzes: «d'assurer aux listes en présence l'égalité des moyens au cours de la campagne électorale»<sup>52</sup>).

Die vom Staat übernommenen Kosten sind außerordentlich hoch. Im Jahre 1956 beliefen sich die Papier-, Druck-, Versand-, Plakatierungs- und Benzinkosten auf 2,3 Milliarden frs., also nach dem heutigen Wechselkurs rund 20 Millionen DM<sup>53</sup>).

## B. Steuerliche Begünstigungen

1. Während die unmittelbare Subventionierung politischer Parteien durch den Staat auf Bedenken und Zurückhaltung gestoßen ist, scheint die mittelbare Finanzierung derselben durch steuerliche Begünstigungen, wenn auch auf unterschiedliche Weise, sich in mehreren Ländern durchzusetzen. Bei der steuerlichen Begünstigung der politischen Parteien sind zwei Fragen zu unterscheiden: einmal die Steuerbefreiung der Parteien selbst und zum anderen die steuerrechtliche Begünstigung von Spenden an die Parteien.

<sup>52</sup>) Die Wahlgesetze der IV. Republik wurden durch das Dekret vom 1. 10. 1956 zum *Code électoral* zusammengefaßt. In den Bestimmungen über die Wahl zu den verschiedenen Versammlungen findet sich jeweils ein – im wesentlichen gleichlautender – Abschnitt über die Wahlpropaganda: §§ 61 ff., 169 ff., 229 ff., 261 ff., 327 ff., 387 ff. – Die neueren Wahlgesetze enthalten ähnliche Titel: so die beiden Dekrete vom 20. 8. 1958 zum Verfassungsreferendum (J. O. vom 23. 8. 1958), die Ordonnanz vom 13. 10. 1958 «relative à l'élection des députés à l'Assemblée Nationale» (J. O. vom 14. 10. 1958); das Dekret vom 8. 12. 1960 «fixant les conditions dans lesquelles les partis politiques peuvent participer au référendum» (J. O. vom 13. 12. 1960); vgl. R. Fusilier, *Les finances des partis politiques*, *Revue politique et parlementaire* (Jg. 55, 1953), S. 146 ff., S. 152 ff.; M. Dogan, *Quelques aspects du financement des élections de janvier 1956*, *Revue française de science politique* (Jg. 7, 1957), S. 88 f.

<sup>53</sup>) Dogan a. a. O., S. 89 auf Grund einer Auskunft des Finanzministeriums.

2. In der Bundesrepublik Deutschland galt zum Teil beides: § 8 des Körperschaftsteuergesetzes in der Fassung vom 18. November 1958<sup>54)</sup> erklärt die politischen Parteien mit ihren Einkünften für steuerfrei; bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1958<sup>55)</sup> war es nach § 10b EStG und § 11 Ziffer 5 KStG möglich, Zuwendungen an politische Parteien vom steuerpflichtigen Einkommen abzusetzen; durch jenes Urteil aber wurden diese Vorschriften, als die Chancengleichheit der Parteien beeinträchtigend, für verfassungswidrig erklärt und aufgehoben<sup>56)</sup>. Die Steuerfreiheit der Parteien selbst besteht nach wie vor.

3. Auch das argentinische Recht kennt eine Steuerfreiheit der Parteien selbst und keine steuerliche Begünstigung des Spenders.

a) Die Steuerfreiheit der Parteien selbst ergibt sich aus Art. 57 des Parteiengesetzes, welcher lautet:

»(1) Das anerkannten Parteien gehörende bewegliche und unbewegliche Vermögen ist ab 1. Jan. 1964 von allen vom Bund erhobenen Steuern, Gebühren und Beiträgen befreit.

(2) Diese Befreiung erstreckt sich auf die den Parteien vermieteten oder zur Leihe gegebenen Grundstücke, sofern diese in klarer Weise gewöhnlich und ausschließlich den spezifischen Parteitätigkeiten dienen und soweit die Abgaben zu Lasten der Partei gehen würden.

(3) Die Befreiung erstreckt sich auch auf das zinsbringende Vermögen der Partei, soweit die Einkünfte aus diesem Vermögen ausschließlich der Parteitätigkeit zugute kommen und nicht mittelbar oder unmittelbar das Vermögen einer Privatperson bereichern; die Befreiung erstreckt sich weiter auf Spenden zugunsten der Partei und auf das zu ihrem Gebrauch bestimmte Papier«.

b) Für die steuerliche Behandlung der Parteispenden gilt folgendes: Zwar brauchen die Parteien auf die Spenden keine Steuern zu entrichten, jedoch kann der Spender die Zuwendung an eine Partei nicht von seinem zu versteuernden Einkommen absetzen. Art. 61 Ziffer j in Verbindung mit Art. 19 Ziffern e, f und g des argentinischen Einkommensteuergesetzes<sup>57)</sup> erklärt für abzugsfähig Zuwendungen an Vereinigungen der Sozialhilfe, Wohlfahrt, Erziehung und Ausbildung und solche, die wissenschaftlichen, literarischen, künstlerischen Charakter haben, ferner an Gewerkschaften und Vereinigungen für Körperkultur und geistige Bildung, ferner Zuwen-

<sup>54)</sup> BGBl. I, S. 747.

<sup>55)</sup> BVerfGE Bd. 8, S. 51.

<sup>56)</sup> Vgl. darüber Dübber a. a. O. oben Anm. 3, S. 18. Zur bisherigen Praxis vgl. L. Meyer-Arndt a. a. O. oben Anm. 3, S. 885; Scheuner, DÖV 1958, S. 645 Anm. 34; BVerfGE Bd. 8, S. 51 und vorher schon Bd. 6, S. 273 (278).

<sup>57)</sup> Ley 11.682 (texto ordenado en 1960), Anales de legislación argentina XX-A (1960), S. 514.

dungen an Gegenseitigkeitsvereine. Zuwendungen an andere Vereinigungen werden ausdrücklich für nicht abzugsfähig erklärt (Art. 66 Ziffer h des Gesetzes). Parteien fallen nicht unter die begünstigten Vereinigungen.

4. In Frankreich ist weder eine mittelbare noch eine unmittelbare steuerliche Begünstigung für Parteien vorgesehen. Eine steuerliche Begünstigung von Spenden an bestimmte Organisationen ist dort erst im letzten Jahrzehnt eingeführt worden. Sie beschränkt sich aber auf Leistungen zugunsten «d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général, de caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social ou familial»<sup>58)</sup> und an «organismes et établissements publics ou d'utilité publique dont les ressources sont exclusivement affectées à des œuvres scientifiques à caractère désintéressé» und andere Gruppen, die vom Finanzministerium anerkannt worden sind<sup>59)</sup>. Offensichtlich fallen Parteien nicht unter diese Kategorien.

5. Im angelsächsischen Recht begegnet man nur sporadischen Regelungen, die eine steuerliche Begünstigung der Spenden an politische Parteien enthalten.

a) Die Kosten der Unterstützung politischer Parteien durch Unternehmen und Geschäftsleute sind in Großbritannien unter Umständen als Werbungskosten steuerlich abzugsfähig. Das House of Lords hat die Abzugsfähigkeit von Kosten für die Propaganda gegen eine Verstaatlichung der Zuckerindustrie vor den Wahlen des Jahres 1950 anerkannt<sup>60)</sup>. Gewöhnliche Spenden an politische Parteien hingegen dürften nach dieser Entscheidung nicht abzugsfähig sein, wenn ihr Charakter als Werbungskosten nicht aus besonderen Umständen folgt.

b) Auch einige Gliedstaaten der USA erließen in den letzten Jahren Gesetze, die für Zahlungen an politische Parteien steuerliche Vorteile gewähren<sup>61)</sup>.

### C. Sonstige Begünstigungen

1. Die finanzielle Unterstützung politischer Parteien durch den Staat braucht nicht unbedingt in einer Subvention oder in einer steuerlichen Begünstigung zu bestehen. Der Staat kann unter Umständen die politischen Parteien von Abgaben befreien, die bei Leistungen wie z. B. Rundfunk- oder Sendezeit oder Inanspruchnahme des Postdienstes zu entrichten sind. Obwohl darüber keine ausdrückliche Bestimmung in der Bundesrepublik Deutschland gilt, hat das BVerfG entschieden, daß die Verteilung

<sup>58)</sup> Art. 11 des Gesetzes vom 14. 8. 1954 (J. O. vom 17. 8. 1954).

<sup>59)</sup> Ordonnance vom 25. 9. 1958 (J. O. vom 26. 9. 1958).

<sup>60)</sup> *Morgan v. Tate & Lyle* (1954) 2. All. E. R. 413.

<sup>61)</sup> Vgl. Minnesota Session Laws 1955 c. 775, California Session Laws 1957, c. 255.

von Sendezeiten im Rundfunk zum Zwecke der Wahlpropaganda am Grundsatz der gleichen Wettbewerbschancen der politischen Parteien gemessen werden muß<sup>62)</sup>). In diesem Punkt stimmen auch die zwei Parteien-gesetzentwürfe<sup>63)</sup> überein, allerdings mit wörtlichen Abweichungen. Auch wird dort kein Anspruch auf Leistungen begründet, sondern lediglich für den Fall der Leistung der Chancengleichheit Rechnung getragen.

2. Einen Anspruch auf Leistungen hingegen führt Art. 59 des argentinischen Parteiengesetzes<sup>64)</sup> ein:

»Die Parteien mit anerkannter Rechtspersönlichkeit genießen die folgenden Vorrechte und Befreiungen, die vom 90. Tage vor bis zum 10. Tage nach der Beendigung eines jeden Wahlvorganges gelten, mit Ausnahme der Ziffern a, b, c, die ständigen Charakter haben:

a) Befreiung von Post- und Telegrafengebühren für die von den Parteien aufgegebenen Post;

b) kostenlose Aufstellung und Anschluß von höchstens zwei Telefonapparaten in jedem Sitz des höchsten Parteiorgans auf Bundes-, Provinz- oder Distriktebene und kostenlose Telefonverbindungen zwischen den Sitzen der Partei oder ihnen zugehörenden Apparaten untereinander, oder zwischen ihnen und Wahlgericht oder -ausschüssen, oder gesetzgebenden Körperschaften des Bundes, der Provinzen oder der Gemeinden;

c) fünf besondere übertragbare Freifahrtsscheine für das ganze Land, vier von ihnen gültig für alle Personenbeförderungsmittel des Bundes mit Ausnahme der des Luftverkehrs, einer ohne diese Beschränkung;

d) 10 besondere übertragbare Freifahrtsscheine zum ausschließlichen Gebrauch innerhalb jedes Distrikts<sup>65)</sup>, gültig für alle Personenbeförderungsmittel des Bundes mit Ausnahme der des Luftverkehrs; diese Beschränkung gilt nicht in den Distrikten von Rio Negro, Chubut, Santa Cruz und Feuerland;

e) kostenlose Sendezeiten in den vom Staate verwalteten Rundfunk- und Fernsehanstalten, die unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Programmgestaltung der Sender vereinbart werden müssen«.

3. Auch das französische Recht kennt seit der IV. Republik unentgeltliche Radio- und Fernsehsendungen der Parteien zu Wahlzwecken. Im Gegensatz zur Kostenübernahme in den Wahlgesetzen handelt es sich hier nicht um eine generelle, sondern um eine Regelung, die von Wahl zu Wahl bzw. Referendum zu Referendum festgesetzt wird<sup>66)</sup>.

<sup>62)</sup> BVerfG, Beschluß vom 30. 5. 1962, 2 BvR 158/62 = NJW 1962, S. 1493.

<sup>63)</sup> Vgl. § 6 Regierungsparteienentwurf und § 5 SPD-Entwurf.

<sup>64)</sup> Vgl. oben S. 528 Anm. 15.

<sup>65)</sup> Nach Art. 39 des Wahlgesetzes (Decreto-ley 4034/57, Anales de legislación argentina XVII-A, S. 394) sind Distrikte jede Provinz, die Bundeshauptstadt und die Bundes-territorien.

<sup>66)</sup> Décret vom 28. 9. 1946 (J. O. 29. 9. 1946) und Arrêté vom 5. 10. 1946 (J. O.

Es bietet sich folgendes Bild: Die berechtigten Parteien werden nicht einheitlich abgegrenzt. In der Regel dürfen nur größere Parteien an diesen Sendungen teilnehmen. Manchmal wurde das Recht auf Parteien beschränkt, die Parlamentsfraktionen besitzen, manchmal auf solche, die in mehr als 20 Wahlkreisen Listen, dann wieder auf solche, die 75 Kandidaten aufgestellt haben, beschränkt. Das Recht erstreckte sich zunächst nur auf den Rundfunk, seit 1955 auch auf das Fernsehen. Die Dauer der Rundfunk- und Fernsehsendungen ist meist für alle zugelassenen Parteien gleich; nur am Anfang wurde sie nach dem Gewicht der Fraktion in der Nationalversammlung oder nach der Anzahl der aufgestellten Listen abgestuft. Die Radiozeit ist regelmäßig fünf oder zehn Minuten auf dem nationalen Sender, manchmal treten fünf Minuten auf einem Regionalsender hinzu. Die Fernsehzeit schwankte zwischen fünf und acht Minuten. Datum und Zeitpunkt der Sendung werden durch Vereinbarungen der Parteien oder durch Los bestimmt. Eine Kommission, die meist aus einem Mitglied des Staatsrats und je einem Vertreter des Innen- und des Informationsministeriums bestehen, läßt die Parteien zu und überwacht die Zeitbestimmung.

4. Obwohl es in Großbritannien keine gesetzliche Regelung darüber gibt, stellt das englische BBC den politischen Parteien kostenlos jährliche Radio- und Fernsehsendezeiten zur Verfügung<sup>67)</sup>, und zwar 95 Minuten gleichzeitiger Ausstrahlung von beiden Fernseh-Programmen und 120 Minuten Radiosendung<sup>68)</sup>. Darüber hinaus stellt das BBC Zeit für Wahlpropaganda zur Verfügung. Im Jahre 1955 waren dies 215 Minuten Fernsehen und 180 Minuten Radio<sup>69)</sup>. Die Verteilung der Zeit erfolgt nach der Stärke der Partei im Parlament. So wurden die 215 Minuten Fernsehen im Jahre 1959 wie folgt verteilt: Die Konservative Partei erhielt 95, die Labour 95, die Liberale 25 Minuten Sendezeit<sup>70)</sup>. Bemerkenswert ist dabei, daß die Kommunistische Partei in England von diesen Leistungen ausgeschlossen ist<sup>71)</sup>.

---

6. 10. 1946); Décret vom 25. 10. 1946 (J. O. 26. 10. 1946); Décret vom 21. 3. 1947 (J. O. 22. 3. 1946); Décret vom 8. 12. 1955 (J. O. 9. 12. 1955); Décret vom 20. 8. 1958 (J. O. 23. 8. 1958); Décret vom 30. 10. 1958 (J. O. 31. 10. 1958); Décret vom 4. 11. 1958 (J. O. 5. 11. 1958); Décret vom 8. 12. 1960 (J. O. 13. 12. 1960) und Arrête vom 20. 12. 1960 (J. O. 21. 12. 1960); Décret vom 27. 10. 1962 (J. O. 28. 10. 1962).

<sup>67)</sup> Vgl. M. Harrison, in: Symposium of the International Study Group on Political Finance, at the 1951 Congress of the International Political Science Association in Paris, in: *The Journal of Politics*, Bd. 25 (1963), S. 643–811 (zit.: Symposium), S. 682.

<sup>68)</sup> *Ibid.*

<sup>69)</sup> *Ibid.*

<sup>70)</sup> *Ibid.*

<sup>71)</sup> *Ibid.*

5. Aus niederländischen Pressemeldungen<sup>72)</sup> ist zu entnehmen, daß man dort plant, in das neue Rundfunkgesetz eine Bestimmung des Inhalts aufzunehmen, das denjenigen politischen Parteien, die in den Generalstaaten vertreten sind, durch das zuständige Ministerium ein bestimmter Teil der Sendezeit zugeteilt werden kann.

6. In die entgegengesetzte Richtung geht das venezolanische Parteiengesetz<sup>73)</sup>, dessen Art. 35 lautet:

»Die offiziellen Veröffentlichungen, Rundfunk- und Fernsehsender sowie die sonstigen offiziellen Kultur- und Verbreitungsmedien dürfen von keiner Partei zu Propagandazwecken benutzt werden«.

#### IV. Gesetzliche<sup>74)</sup> Einschränkungen und Kontrolle der Parteifinzen

Das Thema »Parteifinanzierung« stellt sich dem Gesetzgeber nicht nur als Problem der unmittelbaren oder mittelbaren Subvention politischer Parteien durch den Staat. Wie oben bereits gesagt<sup>75)</sup>, ist der Weg, auf dem die politischen Parteien ihre Gelder beschaffen, und somit auch die Quellen ihrer Finanzierung auch dann verfassungsrechtlich von großer Bedeutung, wenn es sich um nichtstaatliche Finanzierungsmöglichkeiten handelt. Das zeigt eindeutig die staatsrechtliche Praxis, in der wir verschiedenen Regelungen nicht-staatlicher Finanzierung politischer Parteien begegnen. Ausgangspunkt solcher Bestimmungen ist die Sorge des Gesetzgebers um die politische Integrität der Partei und somit auch um einen verfassungskonformen Verlauf des politischen Prozesses. Dieser Grundgedanke konkretisiert sich in unterschiedlicher Weise in den verschiedenen Regelungen der hier untersuchten Länder. Sie lassen sich – so meinen wir – in folgende drei Gruppen einteilen.

##### A. Unzulässige Finanzierungsarten

1. Geht man davon aus, daß jede Finanzierung die politische Partei in eine gewisse Abhängigkeitssituation bringt, so kann der Gedanke des Verbotes bestimmter Einnahmen verfassungspolitisch zumindest nicht überraschen. Die Maßnahmen, die jede Verfassungsordnung hierzu trifft, hängen mit den spezifischen politischen Umständen des betreffenden Landes

<sup>72)</sup> Vgl. den Bericht des „Nieuwe Rotterdamse Courant“ vom 1. 6. 1965 Nr. 125, S. 1.

<sup>73)</sup> Ley de partidos políticos, reuniones públicas y manifestaciones, vom 11. 12. 1964, Gaceta Oficial de la República de Venezuela, Jg. 93, N. 27. 620, S. 205, 535. (Übersetzung des Instituts [B o t h e]).

<sup>74)</sup> Wie das »gesetzliche« zu verstehen ist, wurde oben (S. 525 Anm. 4) erläutert.

<sup>75)</sup> Vgl. oben S. 526.

zusammen. Während man bei der Vorbereitung des deutschen Parteiengesetzes eine derartige Bestimmung nicht aufgenommen hat, finden sich solche Regelungen in Argentinien, Schweden und den Vereinigten Staaten.

2. Grundlegend für das argentinische Recht ist Art. 51 des Parteiengesetzes, wonach das Parteivermögen aus den Gegenständen und Geldern besteht, »die die Parteisatzung vorsieht und das Gesetz nicht verbietet«.

Art. 52 des argentinischen Parteiengesetzes bestimmt weiter <sup>76)</sup>:

»Die Parteien dürfen weder mittelbar noch unmittelbar annehmen:

a) Anonyme Zuwendungen oder Spenden, mit Ausnahme von Volkssammlungen. Die Spender können zur Auflage machen, daß ihre Namen nicht veröffentlicht werden; die Parteien müssen jedoch für 3 Jahre die Unterlagen aufbewahren, aus denen sich in vertrauenswürdiger Weise der Ursprung der Spende ergibt;

b) Zuwendungen oder Spenden von autonomen oder dezentralisierten Körperschaften des Bundes oder der Provinzen oder von Unternehmen, die Koncessionäre öffentlicher Dienste oder Arbeiten des Bundes, der Provinzen, der Gemeinden oder autonomer oder dezentralisierter Körperschaften sind, oder von Unternehmen, die Glücksspiele ausbeuten, oder von ausländischen Regierungen oder Körperschaften;

c) Zuwendungen oder Spenden von Gewerkschaften, Arbeitgeber- oder Berufsverbänden;

d) Zuwendungen oder Spenden von Personen, die in einer Situation verwaltungsmäßiger Unterordnung oder in einem Abhängigkeitsverhältnis stehen, wenn die Zuwendungen dieser Person durch ihre Dienstvorgesetzten oder Arbeitgeber auferlegt worden sind«.

Das argentinische Parteiengesetz sieht auch strafrechtliche Sanktionen für den Fall vor, daß die obigen Bestimmungen verletzt werden <sup>77)</sup>. Art. 53 des Gesetzes bestimmt:

»(1) Parteien, die den Verboten (des Art. 52) zuwider handeln, verirken eine Geldstrafe in Höhe des doppelten Betrags der verbotswidrig angenommenen Spende oder Zuwendung.

(2) Die juristische Person, die verbotene Zuwendungen oder Spenden gewährt, verwirkt eine Geldstrafe in Höhe des zehnfachen Betrages der illegalen Zuwendung oder Spende; die strafrechtliche Haftung ihrer Direktoren, Geschäftsführer, Vertreter oder Agenten wird hierdurch nicht berührt.

<sup>76)</sup> Art. 52 des argentinischen Parteiengesetzes (vgl. oben S. 528 Anm. 15); sachlich im wesentlichen gleich Art. 25 Ziff. 4 des venezolanischen Parteiengesetzes (vgl. oben S. 540 Anm. 73).

<sup>77)</sup> Art. 53 des argentinischen Parteiengesetzes (vgl. oben S. 528 Anm. 15).

(3) Die im folgenden aufgeführten natürlichen Personen werden mit dem Verlust des aktiven und passiven Wahlrechts für öffentliche und parteiinterne Wahlen, sowie mit dem Verlust der Fähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter für die Dauer von 2 bis 6 Jahren bestraft:

a) Die Eigentümer, Direktoren, Geschäftsführer, Agenten oder Vertreter der Unternehmen, Gruppen, Vereinigungen, Behörden oder Organisationen, auf die sich Art. 52 bezieht, sowie ganz allgemein alle Personen, die den Bestimmungen dieses Artikels zuwiderhandeln,

b) die Parteimitglieder, die selbst oder durch Mittelspersonen wissentlich Spenden und Beiträge für die Partei von den Personen empfangen, die in der vorstehenden Ziffer genannt sind, ferner Parteimitglieder, die wissentlich Spenden und Beiträge von diesen Personen fordern oder die anonyme Spenden entgegen der Bestimmung des Art. 52 annehmen oder empfangen,

c) die öffentlichen oder privaten Angestellten und die Arbeitgeber, die mittelbar oder unmittelbar auf ihre Untergebenen oder Angestellten einwirken, um Beiträge oder Spenden für eine Partei zu erhalten, sowie die Parteimitglieder, die wissentlich auf diese Weise erlangte Zuwendungen oder Spenden für die Partei annehmen oder empfangen,

d) diejenigen Personen, die mittelbar oder unmittelbar Gelder einer Partei dazu benutzen, die Nominierung einer bestimmten Person in einer parteiinternen Wahl zu beeinflussen«.

Art. 54 des argentinischen Parteiengesetzes bestimmt endlich, daß alle Strafen, die auf Grund dieser Bestimmungen ausgesprochen werden, an den ständigen Parteienfonds, der durch Art. 58 geschaffen wird, fallen.

3. In Schweden gilt die Sorge des Gesetzgebers besonders der Frage der Finanzierung politischer Parteien durch ausländische Mächte. Auch der Sachverständigenausschuß<sup>78)</sup> hat in seinem Bericht die finanzielle Unterstützung politischer Parteien durch ausländische Staaten als unzulässig betrachtet, ganz besonders dann, wenn diese Unterstützung mit einer Verpflichtung der Partei verbunden ist, eine bestimmte Richtung zu verfolgen<sup>79)</sup>. Kapitel 19 § 13 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1962 bestimmt: »Wer von einer fremden Macht oder von einer Person, die in deren Auftrag handelt, Geldmittel oder anderes Eigentum entgegennimmt, um durch Herausgeben oder Verbreiten von Schriften oder auf andere Weise die öffentliche Meinung über die Staatsverfassung oder über Maßnahmen in der inneren oder äußeren Reichsverwaltung zu beeinflussen, wird mit Gefängnis von höchstens 2 Jahren bestraft«<sup>79a)</sup>.

<sup>78)</sup> Vgl. oben S. 532 Anm. 43.

<sup>79)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 29.

<sup>79a)</sup> Übersetzung des Instituts (Walter).

4. Auch in den Vereinigten Staaten begegnen wir Bestimmungen, die – allerdings in einer ganz anderen Richtung – bestimmte Finanzierungsarten für politische Parteien untersagen. Das Verbot richtet sich hier erstens gegen die Gewerkschaften und zweitens gegen bestimmte individuelle Zuwendungen, die über eine Maximalhöhe hinauskommen. Darüber hinaus ist es den Parteien verboten, von Personen, die durch die Parteien ein öffentliches Amt oder eine Position erhalten haben, Abgaben oder Gehaltsanteile einzuziehen<sup>80)</sup>.

### B. Grenzen der Wahlausgaben

1. Der Gedanke eines verfassungskonformen Verlaufs des politischen Prozesses motiviert auch Maßnahmen zur Begrenzung der Wahlwerbungskosten. Auch diese Art der gesetzlichen Regelung der Parteifinanzierung ist bis heute in der geplanten Regelung des Parteiwesens in der Bundesrepublik Deutschland nicht in Aussicht genommen. Hingegen gelten in anderen Ländern detaillierte Regelungen, die einer eingehenden Erörterung bedürfen.

2. Eine detaillierte Regelung der Wahlkosten enthält der Commonwealth Electoral Act von Australien<sup>81)</sup>. Er bestimmt Höchstgrenzen für die Ausgaben der einzelnen Kandidaten, die sich danach richten, für welches Organ der Betreffende kandidiert.

3. Auch in Indien hat der Gesetzgeber die Wahlkosten begrenzt<sup>82)</sup>. Die Grenze variiert nach der Art und staatsrechtlichen Ebene des Organs, zu dem der betreffende Kandidat gewählt werden soll<sup>83)</sup>. Die Regelung umfaßt die Zeit vom Tag der Ausschreibung der Wahlen bis zum Tag der Bekanntmachung der Wahlergebnisse<sup>84)</sup>, so daß sich hier besondere Möglichkeiten der Umgehung der Bestimmungen bieten<sup>85)</sup>. Besonders bedenklich aber scheint die Bestimmung, daß keine Ausgabe unter diese Einschränkung fällt, die nicht von dem Kandidaten selbst angeordnet worden ist<sup>86)</sup>.

4. In Frankreich sind die Aufwendungen der Kandidaten und Parteien für den Wahlkampf durch die oben genannten Gesetze<sup>87)</sup> über die Propaganda insofern begrenzt, als sie vom Staat übernommen werden

<sup>80)</sup> Vgl. hierzu Rechtliche Ordnung des Parteiwesens. Bericht der vom Bundesminister des Innern eingesetzten Parteienrechtskommission (2. Aufl. 1958), S. 98.

<sup>81)</sup> Vgl. C. A. Hughes, in: Symposium, S. 661.

<sup>82)</sup> Vgl. A. H. & G. Somjee, in: Symposium, S. 699.

<sup>83)</sup> *Ibid.*

<sup>84)</sup> *Ibid.*

<sup>85)</sup> *Ibid.*

<sup>86)</sup> *Ibid.*

<sup>87)</sup> Vgl. oben S. 535 Anm. 52.

und der Druck und die Verteilung sonstiger Wahlliteratur verboten sind. Aber das Verbot stellt eine Anzahl von Auslegungsschwierigkeiten hinsichtlich von Schriften, die von Dritten herausgegeben werden oder die sich nicht direkt auf den Wahlkampf beziehen. Selbst in der engsten Auslegung wird es überdies weder von den Parteien be- noch von der Staatsanwaltschaft verfolgt<sup>88</sup>). Neben den erlaubten Wahlveranstaltungen (Versammlungen etc.) ergießt sich also auch in Frankreich eine Flut von Druckschriften über die Wähler, deren Kosten nicht abgeschätzt werden können.

5. Die Ausgaben eines Kandidaten im Wahlkampf sind in Großbritannien durch den Representation of the People Act, 1949<sup>89</sup>) beschränkt. Danach dürfen die Wahlkampfausgaben eines Kandidaten nicht mehr als 450 £ und für jeden Wahlberechtigten im Wahlkreis *two pence* betragen. Die Ausgaben müssen von einem *election agent* gemacht werden, den der Kandidat ernennt, und es muß darüber abgerechnet werden. Der Kandidat selbst darf außerdem im Zusammenhang mit der Wahl persönliche Ausgaben bis zu 100 £ machen. Damit wird allerdings keine Klarheit über die Höhe der wirklichen Ausgaben erreicht, weil das Gesetz nur die Aufwendungen des einzelnen Kandidaten während des Wahlkampfes betrifft und weder die Ausgaben der Parteien im Wahlkampf noch die Ausgaben der Kandidaten vor dieser Zeit einbezieht<sup>90</sup>).

6. In Italien ist keine gesetzliche Begrenzung der Wahlausgaben vorgesehen; eine solche wird jedoch in der Literatur vorgeschlagen<sup>91</sup>).

### C. Rechnungslegungspflicht

1. Wo eine Rechnungslegungspflicht für die politischen Parteien geschaffen wird, gewinnen zwei Gesichtspunkte eine besondere Bedeutung. Das ist einmal die Möglichkeit festzustellen, von welchen Faktoren eine Partei in der Gesellschaft wirtschaftlich getragen wird. Hinzu kommt, daß in den Ländern, wo eine mittelbare oder unmittelbare staatliche Finanzierung gilt, das Interesse des Staates, nachprüfen zu können, ob die Partei die ihr zugeflossenen Gelder auch tatsächlich für die vorgesehenen Zwecke verwendet, berechtigt zu sein scheint.

Die Pflicht der politischen Parteien, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben, ist in der Bundesrepublik Deutschland in Art. 21 Abs. I Satz 4 GG verankert, wobei über die Konkreti-

<sup>88</sup>) Vgl. D o g á n a. a. O. oben Anm. 52.

<sup>89</sup>) 12 & 13 Geo. 6, Chapter 68, S. 66 ff.

<sup>90</sup>) F. C. N e w m a n, Money and Elections Law in Great Britain – Guide for America? The Western Political Quarterly, Bd. 10 (1957), S. 582 ff.

<sup>91</sup>) Vgl. D e F e o, Finanziamenti dei partiti, in: I partiti e lo Stato, Quaderni del «Carlino» (1962), S. 45 ff. (48).

sierung dieses Grundsatzes, vor allem über die Frage Streit herrscht, ob eine individualisierte Rechnungslegung nicht das aus Art. 1 Abs. 1 GG hergeleitete Recht auf einen privaten Bereich und das Recht auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 GG), zu dem auch die politische Einstellung gehört, verletzen<sup>92)</sup>. Sowohl der Regierungsparteienentwurf als auch der SPD-Entwurf enthalten eine eingehende Regelung der Pflicht der politischen Parteien zur öffentlichen Rechnungslegung<sup>93)</sup>. Der Grundsatz lautet: Der Vorstand der Gesamtpartei hat über das Vermögen der Partei und über Herkunft der Mittel, die seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres zugeflossen sind, in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben<sup>94)</sup>. Der Rechenschaftsbericht muß von einem öffentlich bestellten Prüfer überprüft sein<sup>95)</sup>. Bezüglich der Namensnennung der Spender treffen die zwei Gesetzentwürfe entgegengesetzte Entscheidungen. Der SPD-Entwurf bestimmt in § 19, daß Spenden oder Sach- oder Dienstleistungen an eine Partei oder eine oder mehrere ihrer Gebiets- oder Unterorganisationen, deren Gesamtwert im Laufe des Kalenderjahres 10 000,— DM übersteigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders und der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind. Eine entsprechende Bestimmung enthält der Regierungsparteienentwurf nicht.

2. Eine eingehende Regelung der Rechnungslegungspflicht für politische Parteien gilt auch nach dem *argentinischen* Parteiengesetz<sup>95a)</sup>:

»Art. 55: Die Gelder der Parteien müssen auf Konten bei öffentlichen Banken des Bundes, der Provinzen oder der Gemeinden auf den Namen der Partei zur Verfügung der Parteiorgane, die die Satzung bestimmt, einbezahlt werden.

Art. 56: Das unbewegliche Vermögen, das mit Geldern der Partei oder mit Geldern, die aus zu diesem Zweck gewährten Spenden herrühren, erworben wird, muß auf den Namen der Partei eingetragen werden.

Art. 60: Die Parteien müssen durch das in der Satzung bestimmte Organ:

a) Detailliert Buch führen über alle Einkünfte in Geld und sonstigen Sachen; aus den Büchern muß das Datum derselben sowie Namen und Adresse der Personen, die die Einkünfte vereinnahmt oder empfangen haben, hervorgehen; diese Bücher müssen 3 Jahre mit allen Belegen aufbewahrt werden;

b) binnen 60 Tagen nach Ende des Geschäftsjahres dem zuständigen Bundeswahlrichter die Jahresbilanz ihres Vermögens und die Gewinn- und Verlustrech-

<sup>92)</sup> Vgl. Bergsträsser, Der Entwurf des Parteiengesetzes, S. 604; Roestet, Die öffentliche Rechenschaftspflicht der Parteien über die Herkunft ihrer Mittel, S. 274 ff.

<sup>93)</sup> Vgl. §§ 25-33 Regierungsparteienentwurf und §§ 17-25 SPD-Entwurf.

<sup>94)</sup> Vgl. § 25 Abs. 1 Regierungsparteienentwurf und § 17 Abs. 1 SPD-Entwurf.

<sup>95)</sup> Vgl. § 25 Abs. 2 Regierungsparteienentwurf und § 17 Abs. 2 SPD-Entwurf.

<sup>95a)</sup> Vgl. oben S. 528 Anm. 15.

nung vorlegen, die von einem öffentlichen Buchprüfer des Bundes oder von den Kontrollorganen der Parteien bestätigt sein muß;

c) binnen 60 Tagen nach einer Bundeswahl, bei der die Partei teilgenommen hat, dem zuständigen Wahlrichter eine detaillierte Aufstellung der auf den Wahlkampf bezogenen Einnahmen und Ausgaben vorlegen.

Art. 61: (1) Die Aufstellungen der Unterlagen müssen während 30 Werktagen in der Kanzlei des zuständigen Bundeswahlrichters verbleiben, wo die interessierten Personen und die Staatsanwaltschaft davon Kenntnis nehmen können.

(2) Wenn innerhalb von 5 Tagen nach Ablauf dieser Frist keine Beanstandungen erfolgen, verfügt der Richter die Ablage.

Wenn Beanstandungen wegen Verletzung gesetzlicher Bestimmungen oder der Parteisatzung vorgebracht werden, entscheidet der Richter und spricht gegebenenfalls die entsprechenden Sanktionen aus.

(3) Die Jahresbilanz der Parteiorganisationen im Distrikt und im Bund müssen an einem Tag im Boletín Oficial publiziert werden.

3. Mit der Frage der Zweckmäßigkeit der Rechnungslegungspflicht der politischen Partei hat man sich auch in Schweden intensiv befaßt<sup>96)</sup>.

a) Obwohl das dort geltende Buchführungsgesetz vom 31. Mai 1929 auf politische Parteien keine Anwendung findet<sup>97)</sup>, hat man sich darüber Gedanken gemacht, ob die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips bezüglich der Finanzen politischer Parteien mit den Grundsätzen des Verfassungsrechts vereinbar wäre und ob eine eventuelle Einführung die erwünschte Effektivität erweisen würde.

b) Als Argument gegen die Einführung einer Rechnungslegungspflicht wurde der Gedanke hervorgehoben, ein solches Prinzip könne eine schwere Verletzung des Wahlheimnisses herbeiführen<sup>98)</sup>. Darüberhinaus würde eine solche Offenlegung zum Ergebnis haben, daß die Spender der Parteien in Zukunft gehemmt wären, den politischen Parteien Unterstützung zu leisten; das aber würde unterschiedliche Wirkung für die verschiedenen politischen Parteien haben<sup>99)</sup>. Eine summarische Rechnungslegung hingegen, die von einer detaillierten Namensangabe absehe, würde das Ziel einer solchen Regelung ganz verfehlen<sup>100, 101)</sup>. Aus diesen Gründen ist man in Schweden zu der Auffassung gekommen, daß nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch von der Effektivität der Maßnahme her gesehen die Einführung des Öffentlichkeitsprinzips nicht angebracht ist<sup>102)</sup>.

<sup>96)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber. (oben S. 532 Anm. 43).

<sup>97)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 9.

<sup>98)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 33 ff.

<sup>99)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 36.

<sup>100, 101)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 37.

<sup>102)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 38 f.

c) Der Bericht des Sachverständigenausschusses<sup>103)</sup> hat sich, nachdem er von der Einführung des Öffentlichkeitsprinzips abgeraten hat, auch darüber ausgelassen, was man bei einer eventuellen Einführung eines Gesetzes über die Rechnungslegungspflicht der politischen Parteien berücksichtigen sollte<sup>104)</sup>. Es wird empfohlen, die Pflicht zur Rechnungslegung nicht von der Höhe der Ausgabe, sondern von der Art der politischen Organisation, die die Ausgabe macht, abhängig zu machen<sup>105)</sup>. Es wird hingegen abgeraten, die Vertretung der Partei im Reichstag zum Kriterium der Verpflichtung zur Rechnungslegung zu erheben<sup>106)</sup>. Sollte das Öffentlichkeitsprinzip eingeführt werden, so solle es alle Parteiorganisationen betreffen; sonst gäbe die Offenlegung ein falsches Bild<sup>107)</sup>. Die Angaben müßten dann detailliert sein, mit Namen und Beruf des Spenders sowie der Nennung des genauen Betrages<sup>108)</sup>. Es wird zugegeben, daß die Aufsicht der Offenlegung durch den Staat eine Abhängigkeitssituation für die Partei schafft, jedoch sei diese Aufsicht – wenn man das Öffentlichkeitsprinzip bejaht – unentbehrlich<sup>109)</sup>.

4. Auch das angelsächsische Recht enthält Bestimmungen über die Rechnungslegungspflicht der politischen Parteien.

a) In den Vereinigten Staaten besteht für alle örtlichen Parteiorganisationen (*political committees*) die Pflicht, dem Sekretär des Repräsentantenhauses eine detaillierte Rechnung vorzulegen<sup>110)</sup>. Das Ge-

<sup>103)</sup> Vgl. oben S. 532 Anm. 43.

<sup>104)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 39 ff.

<sup>105)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 40 ff.

<sup>106)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 40.

<sup>107)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 41.

<sup>108)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 42.

<sup>109)</sup> Vgl. Schwed. Sachverst.Ber., S. 43.

<sup>110)</sup> Vgl. United States Code, Ed. 1958, Title 2 § 244:

“(a) The treasurer of a political committee shall file with the Clerk between the 1st and 10th days of March, June, and September, in each year, and also between the 10th and 15th days, and on the 5th day, next preceding the date on which a general election is to be held, at which candidates are to be elected in two or more States, and also on the 1st day of January, a statement containing, complete as of the day next preceding the date of filing.

(1) The name and address of each person who has made a contribution to or for such committee in one or more items of the aggregate amount or value, within the calendar year, of \$ 100 or more, together with the amount and date of such contribution;

(2) The total sum of the contributions made to or for such committee during the calendar year and not stated under paragraph (1);

(3) The total sum of all contributions made to or for such committee during the calendar year;

(4) The name and address of each person to whom an expenditure in one or more items of the aggregate amount or value, within the calendar year, of \$ 10 or more has been

setz ordnet an, daß die Rechnung Namen und Adresse jeder Person zu erwähnen hat, die der Partei oder für die Partei über 100 \$ jährlich gespendet hat.

Die Rechnungslegung erfolgt sowohl jährlich als auch besonders anlässlich einer Wahl.

Dem Öffentlichkeitsprinzip unterliegt auch jede Zahlung oder Ausgabe von über 10 \$ durch oder im Auftrag eines *political committee*, und zwar unter Angabe der Summe, des Datums und des Zweckes der Ausgabe.

b) In Großbritannien bestimmt der Representation of the People Act, 1949<sup>111)</sup>, daß der Wahlagent eines Kandidaten zum Unterhaus die erhaltenen Summen in einen Finanzbericht eintragen muß.

### V. Zusammenfassung

Der hier versuchte Überblick über den Stand und die Tendenzen in der Gesetzgebung der Gegenwart zur Frage der Parteifinanzierung dürfte, wenn er sich auch auf wenige Länder beschränkt, auf folgende Punkte aufmerksam machen:

1. Das Problem der Parteifinanzierung wird verfassungsrechtlich relevant mit der Anerkennung der besonderen Funktion der politischen Parteien im demokratischen Parteienstaat. Diese Anerkennung braucht nicht so ausgeprägt zu sein, wie das in der Bundesrepublik Deutschland und Italien der Fall ist. Das Interesse des Gesetzgebers für die »Finanzen« der politischen Parteien besteht stets dann, wenn die politische Partei Grundlage für das Funktionieren des Regierungssystems ist (USA, Frankreich, Schweden, Argentinien, Großbritannien). Diese Feststellung aber bedeutet ein weiteres: die Legitimation des Gesetzgebers, in die Autonomie der Parteien einzugreifen, endet dort, wo ein konkretes Problem der Parteifinanzierung einen sachlichen Zusammenhang mit der besonderen Verfassungsfunktion der Partei nicht aufweist.

2. Der rechtsvergleichende Überblick dürfte gezeigt haben, wie unterschiedliche Momente die Haltung des Gesetzgebers in den verschiedenen

made by or on behalf of such committee, and the amount, date, and purpose of such expenditure;

(5) The total sum of all expenditures made by or on behalf of such committee during the calendar year and not stated under paragraph (4);

(6) The total sum of expenditures made by or on behalf of such committee during the calendar year.

(b) ...

(c) ...".

<sup>111)</sup> 12 & 13 Geo. 6, Ch. 68, Fifth Schedule.

– hier untersuchten – Ländern bestimmten. Man kann wohl drei Probleme feststellen:

a) Die Parteifinanzierung als Problem der Unterstützung politischer Parteien durch den Staat (Bundesrepublik Deutschland, Argentinien, zum Teil durch bestimmte Leistungen: Frankreich, Großbritannien).

b) Die Parteifinanzierung als Problem der Einschränkung oder des Verbots von bestimmten Einnahmen (vor allem Argentinien und USA).

c) Die Parteifinanzierung als Problem der Rechnungslegungspflicht der politischen Parteien (Bundesrepublik Deutschland, Argentinien, Schweden, USA und zum Teil Großbritannien).

3. Bezüglich der Finanzierung politischer Parteien durch den Staat besteht ein Unterschied zwischen unmittelbarer Zuwendung, mittelbarer Finanzierung und sonstigen Leistungen.

a) Besondere Zurückhaltung und Skepsis läßt sich feststellen bezüglich einer unmittelbaren Zuwendung des Staates an die Partei. Mit Ausnahme von Argentinien, das sich für diese Art der Parteifinanzierung entschlossen hat, und der Bundesrepublik Deutschland, wo der Regierungsparteientwurf eine unmittelbare Zuwendung für politische Parteien vorsieht, begegnet man in keinem der hier herangezogenen Länder einer entsprechenden Einrichtung. In Frankreich übernimmt der Staat lediglich einen Teil der Wahlkosten, was sicher im Ergebnis auch eine Form der Parteifinanzierung durch den Staat darstellt; sie beschränkt sich aber auf die Wahlen und bedeutet primär doch eine Finanzierung des Wahlprozesses.

b) Nicht mehr als die unmittelbaren Zuwendungen hat sich die Tendenz einer steuerlichen Begünstigung durchgesetzt, und zwar sowohl einer Begünstigung der Spenden an politische Parteien (in konkreten Fällen Großbritannien und in manchen Gliedstaaten der USA), als auch einer steuerlichen Begünstigung der Partei selbst (Bundesrepublik Deutschland, Argentinien).

c) In allen hier herangezogenen Ländern begegnet man hingegen sonstigen Leistungen des Staates oder von Körperschaften, die gemeinnützigen Charakter haben. Fernseh- und Radiosendungen stehen – wenn auch in unterschiedlichem Umfang und auf verschiedener Basis – den politischen Parteien überall zu. Bezüglich sonstiger Leistungen, wie z. B. Befreiung von Post- und Telegraphengebühren für die von den Parteien aufgegebenen Post, kostenlose Aufstellung von Telefonapparaten etc., die das argentinische Recht vorsieht, haben – soviel ersichtlich – andere Länder keine Vorkehrung getroffen.

4. Das Problem der Parteifinanzierung stellt sich dem Gesetzgeber – wie

bereits gesagt<sup>112)</sup> – auch in einem anderen Sinne, nämlich als Problem der Kontrolle der Finanzen der politischen Parteien. Überblickt man die Rechtslage und die Bestrebungen in den hier herangezogenen Ländern, bietet sich folgendes Bild:

a) Zuwendungen von bestimmten Organisationen fremder Staaten und Gewerkschaften sind in manchen Ländern untersagt (Argentinien, Schweden, USA). Die Regelungen variieren im übrigen; sie richten sich in jedem Lande gegen Einnahmequellen, die dort als eine Gefährdung für das verfassungskonforme Tätigwerden der Partei im politischen Prozeß betrachtet werden.

b) Die Sorge um die Integrität des Wahlvorganges kommt in der – in vielen Ländern geltenden – Begrenzung der Wahlkosten (Frankreich, Großbritannien, Australien, Indien, in Italien nur Bestrebungen) zum Ausdruck.

c) Sowohl die Parteiengesetzentwürfe in der Bundesrepublik Deutschland als auch die entsprechenden Regelungen in Argentinien, Indien, Großbritannien, USA kennen – in unterschiedlichem Umfang – die Pflicht zur öffentlichen Rechnungslegung. In Schweden bestehen Bestrebungen in dieser Hinsicht.

5. Dieser Bericht dürfte gezeigt haben, daß unter dem Stichwort »Parteifinanzierung« eine Vielzahl von Problemen zu verstehen ist, die viel zu komplex sind, um sie mit einer globalen Verneinung oder einer globalen Bejahung der »Parteifinanzierung« zu bewältigen. Aufschlußreich dürfte nicht nur die Erfahrung des Auslandes aus der Praktizierung bestimmter Regelungen sein, sondern auch die Zurückhaltung der ausländischen Gesetzgeber, die für die langsame Entwicklung der Regelung dieses Fragenkomplexes verantwortlich ist. Hebt man auf die Verbindung des Problems der Parteifinanzierung mit der verfassungsrechtlich und verfassungspolitisch besonderen Stellung der Partei im staatlichen Leben ab, so kann man – auch anlässlich dieses Überblicks – bemerken, daß die gesetzliche Sanktionierung eines verfassungsrechtlichen Vorgangs eine Aufgabe ist, der man nur dann gerecht wird, wenn man sich den doppelten Charakter dieses Problems, das *kat exochen* ein rechtliches und politisches ist, vergegenwärtigt.

Dimitris Tsatsos

Gastreferent am Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches  
Recht und Völkerrecht, Heidelberg, unter Mitarbeit von

Albert Bleckmann und Michael Bothe

<sup>112)</sup> Vgl. oben S. 544 f.