



Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht

Inhalt

Martin Morlok

Zur Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung

Heike Merten

Gesetzmäßige Parteienfinanzierung

Thilo Streit

**Die Rückforderung von staatlichen
Parteifinanzierungsbeiträgen nach § 48 VwVfG**

Alexandra Bäcker

**Zivilrechtliche Haftungsaspekte -
Innerparteilicher Regreß**

Ralf Kölbel

Parteiengelder - ein Fall für den Staatsanwalt?

Michael Heinig

Skandalenquête und Politikfinanzierung

Hans-Rüdiger Schmidt

Rechtspolitische Optionen

Martin Morlok

Zur Heilsamkeit politischer Skandale

Sonderbeilage
zu Heft 9

9. Jahrgang
Dezember 1999
ISSN 1437-3521

Herausgegeben
vom Institut für
Deutsches und
Europäisches
Parteienrecht



FernUniversität
Gesamthochschule in Hagen

Herausgeber

Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Direktor: Prof. Dr. Martin Morlok

Das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht ist nach Maßgabe von § 26 der GrundO der FernUniversität Hagen und § 29 UG NW eine wissenschaftliche Einrichtung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen. Der Errichtungsbeschuß durch das Ministerium für Wissenschaft und Forschung NW erfolgte am 04. Juni 1991.

Hausanschrift: Gut Waterhövel 2
Kattenohler Straße
D - 58091 Hagen

Zitierweise: MIP 1999 Sonderbeilage, Seite

Redaktion

Michael Heinig
Gabriele Goetz (Redaktionssekretariat)

Postanschrift

FernUniversität - Gesamthochschule in Hagen
Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
Postfach 9 40
D-58084 Hagen
Tel.: 02331/987-2912
Fax: 02331/987-324
E-mail: Institut.Parteienrecht@FernUni-Hagen.de
Internet: <http://www.fernuni-hagen.de/LAW/political-parties.html>

Martin Morlok Editorial	5
-----------------------------------------	---

AUFSÄTZE

Martin Morlok Zur Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung	6
-------------------------------------------------------------------------------	---

Heike Merten Gesetzmäßige Parteienfinanzierung	11
----------------------------------------------------------------	----

Thilo Streit Die Rückforderung von staatlichen Parteifinanzierungsbeiträgen nach § 48 VwVfG	17
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Alexandra Bäcker Zivilrechtliche Haftungsaspekte - Innerparteilicher Regreß	24
---------------------------------------------------------------------------------------------	----

Ralf Kölbel Parteiengelder - ein Fall für den Staatsanwalt?	29
-----------------------------------------------------------------------------	----

Michael Heinig Skandalenquôte und Politikfinanzierung	36
-----------------------------------------------------------------------	----

Hans-Rüdiger Schmidt Rechtspolitische Optionen	44
----------------------------------------------------------------	----

Martin Morlok Zur Heilsamkeit politischer Skandale	48
--------------------------------------------------------------------	----

Editorial

Skandale in der Parteienfinanzierung verhalfen dem Parteienrecht Ende 1999 zu unverhoffter Prominenz. Die CDU hatte Parteispenden in größerem Ausmaße entgegen den entsprechenden rechtlichen Geboten nicht in den Rechenschaftsbericht der Partei aufgenommen. Im Zuge der beinahe täglichen Enthüllungen wurden zahlreiche parteirechtliche Fragen aufgeworfen und in der Öffentlichkeit diskutiert. Dies war Anlaß genug für das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, kurzfristig im Rahmen eines Expertengesprächs zu zahlreichen Rechtsfragen der Parteienfinanzierung Stellung zu beziehen. Am 21. Dezember 1999 veranstaltete deshalb das Institut in den Räumlichkeiten der FernUniversität eine Tagung „Zur aktuellen Problematik der Parteienfinanzierung“.

Auf vielfältigen Wunsch möchten wir mit dem vorliegenden Sonderheft der Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht die dort präsentierten Beiträge in chronologischer Reihenfolge dokumentieren. Um eine möglichst zeitnahe Publikation sicherzustellen, wurde der Vortragsstil der Referate weitgehend bewahrt und der Fußnotenapparat nur spärlich angereichert. Die Tagesaktualität siegt hier über eine umfassenden wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Edition. Gleichwohl: mag auch manches hier vorgelegte Ergebnis ein vorläufiges sein, zahlreiche Aspekte des Parteienrechts werden erstmalig intensiver durchleuchtet; der Innovationsgrad ist dem entsprechend hoch. Genügend Ansporn zur weiteren Durchdringung dieser Materie ist allemal dadurch gegeben.

Prof. Dr. Martin Morlok

Zur Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung

Prof. Dr. Martin Morlok, Hagen

I. Hinführung

In jüngster Zeit haben gesetzeswidrige Finanzierungspraktiken bei politischen Parteien - zu Recht - große öffentliche Aufmerksamkeit gefunden. Wir haben es mit einem politischen Skandal zu tun.

Dabei spielen Rechtsfragen eine zentrale Rolle. Das rührt auch daher, daß die skandalisierten Finanzpraktiken erst durch das Anlegen rechtlicher Maßstäbe verurteilungswürdig erscheinen, sozusagen „gekorenes“ Unrecht darstellen und nicht schon quasi - „natürliches“. Daß man z.B. die Namen von Großspendern an Parteien öffentlich nennen muß, ist nicht gespeist von ähnlicher Intuition wie das Verbot von Mord und Totschlag (oder auch von Diebstahl). Schon die Begründung des Unrechtscharakters der Normen verlangt also eines gewissen argumentativen Aufwandes. Demgemäß ist es auch nicht einfach, das richtige Verständnis der einschlägigen Normen herauszuarbeiten.

Hinzu treten die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Rechtsfolgen, die bei festgestellten Normverstößen greifen. In diesen Fragen gibt es ein erhebliches Maß an Unsicherheit. Zu den einschlägigen Normen des Parteiengesetzes gibt es bislang keine Rechtsprechung und so gut wie keine Äußerung aus der wissenschaftlichen Literatur. Wir stehen am Anfang der rechtswissenschaftlichen Erarbeitung dieser Normen.

Wie groß die Unsicherheit ist, mag ein Beispiel erhellen: Nach Presseberichten wurden der hessischen CDU aus dem Ausland Vermächtnisse in erheblichem Umfang - von mehreren Millionen ist da die Rede - zugewendet. Diese wurden dem Vernehmen nach im Rechenschaftsbericht der Partei verbucht als „sonstige Einnahmen“. Hierin wird ein - beklagtes - Schlupfloch bei der Erfassung der Parteifinanzien gesehen. Nach meiner Ansicht gibt es dieses Schlupfloch nicht, der Spendenbegriff des Parteiengesetzes (§ 27 I 2 PartG) ist nämlich sehr weit gefaßt, er umfaßt alle geldwerten Zuwendungen, folglich auch Zuwendungen von Todes wegen. Auch diese Mittelzuflüsse sind demnach nur rechtmäßig, wenn die Geber genannt werden und wenn es sich nicht um verbotene Spenden von Ausländern, jedenfalls von Nicht-Bürgern der Europäischen Union handelte. Dieses Beispiel soll nur klar machen, wie groß die allgemeine Verwirrung und Unsicherheit in den Fragen der Finanzbestimmungen des Parteiengesetzes ist.

In dieser Situation hält es das Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, das nicht nur in Deutschland, sondern auch in Europa das einzige seiner Art ist, für seine Aufgabe, öffentlich zu den

aufgeworfenen parteirechtlichen Fragen Stellung zu nehmen. Als aus Steuermitteln finanziertes Institut möchten wir nicht nur wissenschaftsintern, sondern auch öffentlich zu diesen allgemein interessierenden Fragen das Wort nehmen und in die Diskussion unsere Auffassung zu verschiedenen Fragen einspeisen. Dabei geht es nicht darum, das ans Licht Getretene politisch zu kommentieren, vielmehr geht es um die Darstellung und Beantwortung von Rechtsfragen. Eine Beurteilung der konkreten einzelnen Fälle verbietet sich schon deswegen, weil die tatsächliche Grundlage des Geschehens nur unzureichend bekannt ist.

Im folgenden möchten wir einige Beiträge zur ersten rechtswissenschaftlichen Durchdringung derjenigen Normen des Parteiengesetzes liefern, welche die Behandlung von Spenden an eine Partei und die Erfassung von Ein- wie Ausgaben in ihrem Rechenschaftsbericht regeln. Zunächst möchte ich auf die verfassungsmäßigen Grundlagen der einschlägigen Bestimmungen des Parteienrechts zu sprechen kommen, um dabei sozusagen die politische Philosophie hinter dem geltenden Recht klarzumachen.

Sodann werden Frau *Dr. Merten* und Herr *Streit* die rechtlichen Gebote für das Finanzverhalten der Parteien einerseits und die sich an Verstöße hiergegen anknüpfenden Sanktionen andererseits darstellen. Frau *Bäcker* wird im zweiten Abschnitt der Frage nachgehen, ob die handelnden Personen einer Partei, die dieser Partei schweren Schaden zugefügt haben, zivilrechtlich für diesen einstehen müssen. Einige strafrechtliche Aspekte werden von *Dr. Köbel* behandelt. Wie Sie wissen, wurde ein Untersuchungsausschuß des Deutschen Bundestages eingesetzt, Herr *Heinig* wird den Möglichkeiten und den Grenzen dieses Instruments nachgehen. Schließlich wird Herr *Schmidt* einige rechtspolitische Vorschläge zur Diskussion stellen. Zum Schluß darf ich Ihnen noch einige Gedanken über die Wirkungen politischer Skandale vorstellen.

II. Der verfassungstheoretische Sinn der einschlägigen Bestimmungen des Parteienrechts

1. Ich komme nun zur verfassungsrechtlichen und -theoretischen Bedeutung der für Fragen der Finanzierung einschlägigen Normen des Parteiengesetzes. Dieses stellt sich in wesentlichen Teilen als Verwirklichung von Geboten der Verfassung dar, das bedeutet auch: Der Verstoß gegen diese Normen stellt häufig unmittelbar auch einen Verfassungsverstoß dar.

Die verfassungsrechtlichen Normen über die Parteienfinanzierung sind der Niederschlag politischer Erfahrung, Ausdruck politischer Weisheit, wenn Sie so möchten auch Ausdruck einer bestimmten politischen Philosophie oder politischen Ethik.

Das Parteienrecht verfolgt mit den Bestimmungen über die Finanzen *zwei hauptsächliche Ziele*:

- die Sicherung der politischen Chancengleichheit und
- die Gewährleistung der innerparteilichen Demokratie

2. Zunächst zur Chancengleichheit aller Bürger in der Politik. In der westlichen verfassungsstaatlichen Tradition wird die Demokratie als egalitäre ausgestaltet. Die politische Chancengleichheit aller Bürger ist ein elementares Gerechtigkeitsgebot, zugleich ist sie auch unverzichtbar unter Gesichtspunkten der Integration der Bevölkerung: Wer wollte schon Rechtsnormen Gehorsam leisten, an deren Herstellung er nicht chancengleich mit anderen mitwirken konnte. Rechtlichen Ausdruck hat diese Chancengleichheit bei der politischen Willensbildung vor allem gefunden in der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. „One man, one vote“ ist aber nicht nur eine Regel des Wahlrechts, sondern auch ein Verfassungsprinzip der egalitären und der zur Sozialstaatlichkeit verpflichteten Demokratie.

Dies bedeutet, daß ein Verfassungsgebot existiert, der unmittelbaren Umsetzung gesellschaftlicher Machtpositionen in politische Macht entgegenzuwirken. Die Gesellschaft ist bekanntlich durch Ungleichheiten in verschiedener Hinsicht geprägt. Demgegenüber sollen die institutionalisierten politischen Strukturen der Einflußnahme auf die politischen Entscheidungen strikt dem Grundsatz der Chancengleichheit verpflichtet sein. Dies führt zu einer - systemtheoretisch gesprochen - Ausdifferenzierung des politischen Systems aus den übrigen Lebenszusammenhängen. Wer gesellschaftliche Reputation oder Finanzmacht hat, ist allein deswegen in der Politik noch nicht bedeutend. Die demokratische Politik muß unter dieser Vorgabe abgeschirmt werden gegen die Transformation gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Macht in politische Macht. Insbesondere gilt es, finanzielles Potential in seiner politischen Bedeutung zu neutralisieren.

Das Verfassungsprinzip der politischen Chancengleichheit¹ führt bei den Parteifinzen mindestens zu zwei Folgerungen.

Zum einen ist zu einem bestimmten Ausmaß eine *staatliche Parteienfinanzierung* geboten.² Ohne staatliche Beiträge zur Deckung des Finanzbedarfs der Parteien wären diejenigen, die sich weniger finanzkräftigen Interessen annehmen, unzulässig benachteiligt. Daß die Staatsfinanzierung eine begrenzte sein muß, um die Parteien nicht zu in sich selbst ruhender Selbstgefälligkeit kommen zu lassen, sondern sie in Abhängigkeit von den Bürgern zu halten und damit zu zwingen, auf die Wünsche der Bürger zu hören, bildet eine andere Facette dieser Thematik, die im Moment nicht im Mittelpunkt steht.³ Jedenfalls sollte in Erinnerung behalten werden, daß angesichts skandalöser privater Finanzierungspraktiken die Berechtigung öffentlicher Parteienfinanzierung anzuerkennen ist.

Die zweite Folgerung aus dem Gebot der politischen Chancengleichheit ist das *Öffentlichkeitsgebot* für die Parteifinzen.⁴ Das von Art. 21 I 4 GG aufgestellte Publizitätsgebot für die Herkunft wie für die Verwendung der Mittel der Parteien soll das Potential der politischen Einflußnahme durch finanzielle Zuwendungen kontrollierbar machen und damit begrenzen.

¹ Grundlegend siehe *Andreas Kießlinger*, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998 und *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 72ff. jeweils m.w.N.

² BVerfGE 85, 264 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 43 ff.

³ Hierzu *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 65 ff. und 96 ff.

⁴ *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 107 ff.

Neutralisierung finanzieller Macht durch Öffentlichkeit ist also der Grundgedanke, pointiert formuliert: Die Macht des vielen Geldes soll durch die Stimmgewalt der vielen ausgeglichen werden können. Wenn man weiß, aus welchen finanziellen Quellen eine Partei schöpft, so kann man daraus auf mögliche Abhängigkeiten einer Partei schließen und daraus Konsequenzen, insbesondere bei der Stimmabgabe, ziehen, so das Bundesverfassungsgericht.⁵ Art. 21 I 4 GG bildet damit eine Zentralnorm zur Gewährleistung der chancengleichen politischen Mitwirkung aller Bürger, ist ein unverzichtbares Element einer egalitären sozialen Demokratie. Die Bezeichnung der Vorschriften des Parteiengesetzes, die diesem Öffentlichkeitsgebot dienen, als „rein formal“, wie dies nun seitens der CDU teilweise zu vernehmen war, verkennt die zentrale verfassungsrechtliche Bedeutung dieser Bestimmungen völlig.

3. Die Öffentlichkeit der Parteifinzen erstreckt sich nach dem Grundgesetz nicht nur auf die Herkunft, sondern auch auf die Verwendung der Mittel. Die Stoßrichtung der Verwendungstransparenz zielt auf die *innerparteiliche Demokratie*. Durch die Offenlegung und selbstverständlich auch die satzungsgemäße Verfügung über die einer Partei zur Verfügung stehenden Mittel soll verhindert werden, daß durch Finanzzuweisungen innerparteilich Politik gemacht wird, daß also mit Finanztransfers Machtpositionen abgesichert werden können. Da man die Hand, die einen füttert, nicht gerne beißt, bilden Zahlungen an Untergliederungen der Partei wichtige Instrumente im innerparteilichen Machtkampf. Welcher Vorsitzende eines Landesverbandes legt es auf den Sturz eines Bundesvorsitzenden an, aus dessen Hand er (gar heimliche) Finanzzuwendungen erhält? Auch zum Schutz der innerparteilichen Demokratie dürfen also keine heimlichen Finanztransfers erfolgen. Geld soll als Mittel im innerparteilichen Machtkampf ausgeschaltet werden.

Die bekanntgewordenen Verstöße gegen die Finanzbestimmungen des Parteiengesetzes sind also Verletzungen der Verfassungsnormen aus Art. 21 I 3 und 4 GG. Sie betreffen zentrale Sicherungen der Demokratie.

Angesichts der Bedeutung von Verletzungen der parteirechtlichen Vorschriften zum Finanzgebaren der Parteien stellt sich die Frage nach adäquaten Sanktionen. Darauf wird im folgenden in den Beiträgen von Frau *Dr. Merten*, Herrn *Streit*, *Dr. Kölbl* und Herrn *Schmidt* weiter einzugehen sein. Schon hier möchte ich Ihnen jedoch einen weitreichenden rechtspolitischen Vorschlag unterbreiten. Das bisherige verwaltungsrechtliche Instrumentarium ist auf eine Bestrafung der Partei selbst ausgerichtet. Man sollte jedoch auch überlegen, ob nicht Politiker, die gegen die gesetzlichen Regelungen zur Parteienfinanzierung verstoßen, direkt belangt werden. Dabei schweben mir weniger straf- als vielmehr wahl- und damit berufsrechtliche Konsequenzen vor: der Verlust des passiven Wahlrechts, zumindest auf Zeit. Politiker würden dann ihr Amt und Mandat verlieren und könnten zunächst nicht wiedergewählt werden. In Frankreich wird eine entsprechende Regelung seit längerem erfolgreich praktiziert.

⁵ BVerfGE 85, 264 (319).

Ein Vorbild und gewisse Parallele wäre hierzu im Wirtschaftsverwaltungsrecht zu suchen. Auch da führt der Verstoß gegen spezifische Berufspflichten zum Ausschluß von der entsprechenden Tätigkeit. Die Unzuverlässigkeit eines Gewerbetreibenden hat die Untersagung der weiteren Ausübung des Gewerbes zur Konsequenz (§ 35 I GewO). Auf den Bereich des politischen Wettbewerbes übertragen heißt dies: wer die essentiellen Vorschriften zur Politikfinanzierung, insbesondere solche des Parteiengesetzes nicht einhält und damit seine spezifischen Berufspflichten verletzt, wird persönlich durch den Entzug der Wählbarkeit auf Zeit haftbar gemacht. Auch verfassungsrechtlich wäre eine entsprechende Vorschrift keinen durchgreifenden Bedenken ausgesetzt. Das passive Wahlrecht wird zwar mit Art. 38 I 1 GG durch die Verfassung geschützt. Doch stehen mit dem Gebot der finanziellen Transparenz von Parteien, der innerparteilichen Demokratie und der Chancengleichheit von Parteien gewichtige kollidierende Verfassungsgüter zur Seite, deren Schutz eine Einschränkung der Wählbarkeit gestattet und nach den neuesten Erfahrungen vielleicht sogar gebietet.

Gesetzmäßige Parteienfinanzierung - Pflichten und Sanktionen

Dr. Heike Merten

wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Hagen

Nach § 18 I PartG gewährt der Staat den Parteien Mittel als Teilfinanzierung zur Erledigung der ihnen im Grundgesetz allgemein zugewiesenen und im Parteiengesetz konkretisierten Aufgaben. Maßstab für die Verteilung der staatlichen Mittel ist die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft¹. Diese Verwurzelung wird zum einen am Erfolg, den eine Partei bei den jeweils letzten Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielt hat, zum anderen am Umfang der Mitgliedsbeiträge und Spenden („Zuwendungen natürlicher Personen“) bemessen.

1. Anspruchsvoraussetzungen

a) *Materielle Voraussetzungen*

aa) Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung nach § 18 IV PartG haben grundsätzlich diejenigen Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis bei der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 % bzw. bei einer Landtagswahl 1 % der abgegebenen gültigen Stimmen für ihre Listen erreicht haben. Sie erhalten nach § 18 III PartG rechnerisch für die bei den vorgenannten Wahlen erzielten gültigen Stimmen bis zu einer Gesamtzahl von 5 Millionen Stimmen 1,30 DM pro Stimme sowie für jede darüber hinaus erzielte Stimme 1,00 DM („degressive Staffelung“).

Eine Partei, für die in einem Land keine Landesliste zugelassen war, die jedoch nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 % der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht hat, erhält nach § 18 IV 2 i.V.m. § 18 III Nr. 2 PartG für jede für sie in einem solchen Wahlkreis abgegebene gültige Stimme 1,00 DM zuerkannt. Parteien nationaler Minderheiten sind gemäß § 18 IV 3 PartG von dem Erfordernis des Mindestwahlerfolges befreit.

bb) Weiterhin wird für jede Partei nach § 18 III Nr. 3 PartG ein Betrag von 0,50 DM je Zuwendungsmark für Zuwendungen von natürlichen Personen bis zu einer Gesamthöhe von 6.000,00 DM je Person und Jahr rechnerisch in Ansatz gebracht.

b) *Formelle Voraussetzungen: Antrag und Vorlage des Rechenschaftsberichts* Die staatlichen Mittel mit einem Gesamtvolumen von derzeit insgesamt 245 Millionen DM² (sog. absolute Obergrenze)

¹ BVerfGE 85, 264 (292).

² § 18 II PartG zuletzt geändert durch das siebte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999, BGBl. I, S. 146; siehe auch H. Merten, Erhöhung der absoluten Obergrenze auf

werden durch das gesetzliche Festsetzungsverfahren nach § 19 PartG verteilt. Zur Teilnahme an diesem Verfahren haben die Parteien gemäß § 19 I PartG bis zum 30. September des jeweils laufenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages die Festsetzung und die Auszahlung der staatlichen Mittel schriftlich zu beantragen. Danach eingehende Anträge bleiben gemäß § 19 I 2 PartG unberücksichtigt mit der Wirkung, daß der materiellrechtlich grundsätzlich mögliche Zahlungsanspruch für das entsprechende Jahr nicht mehr geltend gemacht werden kann und damit der Partei auch materiellrechtlich nicht mehr zusteht.

Berechnungsgrundlage für die Festsetzung der Höhe der staatlichen Mittel sind gemäß § 19 III PartG die von den anspruchsberechtigten Parteien bis einschließlich zum 31. Oktober des *laufenden Jahres* erzielten gültigen Stimmen bei der jeweils letzten Europa- und Bundestagswahl sowie bei der jeweils letzten Landtagswahl und die in Rechenschaftsberichten veröffentlichten Zuwendungen des jeweils *vorangegangenen Jahres*.

Damit der Präsident des Deutschen Bundestages (wie in 19 II PartG vorgeschrieben) jährlich zum 1. Dezember die Höhe der staatlichen Mittel für jede der anspruchsberechtigten Parteien für das laufende Jahr festsetzen kann, ist es erforderlich, daß die Rechenschaftsberichte der Parteien für das vorangegangene Jahr mit den Angaben über die Höhe der Zuwendungen rechtzeitig vorliegen.

Liegt der Rechenschaftsbericht einer Partei für das vorangegangene Jahr nicht so rechtzeitig vor, daß er für die Festsetzung zum 1. Dezember berücksichtigt werden kann, werden für die Berechnung der den übrigen Parteien zuzuerkennenden Mittel die Zuwendungen aus dem zuletzt vorgelegten Rechenschaftsbericht gemäß § 19 IV 1 PartG *vorläufig* zugrunde gelegt.

2. Sanktionen des Parteiengesetzes

Das Parteiengesetz sieht seit seiner Revision im Jahre 1993 ein abgestuftes System von Sanktionen vor. Diese Regelungen sind seit dem 1. Januar 1994 in Kraft und nach der Übergangsregelung des § 40 I Nr. 4 PartG bei der Mittelauszahlung im Jahre 1994 auch anwendbar, wenngleich der dafür zugrundezulegende Rechenschaftsbericht lediglich den Anforderungen des PartG a.F. genügen mußte.

a) *Rechtswidrig erlangte Spenden*

Gemäß § 23 a I 1 PartG *verliert* eine Partei, die Spenden³ rechtswidrig erlangt oder nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht hat, *den*

245 Millionen DM, in: Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht (MIP), Heft 7, 1998, S. 60 ff.

³ Weder das Grundgesetz noch das Parteiengesetz enthalten eine Legaldefinition der Parteispende. Siehe zur Auseinandersetzung mit dem Spendenbegriff in der Literatur *D. Th. Tsatsos/M. Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 156; *H. H. von Arnim*, Parteienfinanzierung, JA 1985, S. 121 (122); *K.-R. Titzck*, Verfassungsfragen der Wahlkampfkostenerstattung, 1990, S. 5; *W. Henke*, Das Recht der politischen Parteien, S. 250 (270); zu konkreteren Definitionsversuchen siehe *E. Liermann*, Modelle der Parteienfinanzierung und ihre Verfassungsmäßigkeit, 1967, S. 80; *Ch. A. Hettlich*, Parteispenden und

Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des zweifachen des rechtswidrig erlangten oder nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages. Was rechtswidrig erlangte Spenden sein können, ergibt sich aus § 25 I PartG. Darunter fallen u.a. Spenden von politischen Stiftungen⁴, Parlamentsfraktionen und –gruppen, anonyme Spenden und Spenden von Ausländern von mehr als 1.000,- DM, sowie Spenden, die erkennbar in Erwartung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden. Im Rechenschaftsbericht sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders gemäß § 25 II PartG alle Spenden zu veröffentlichen, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 20.000,- DM übersteigt.⁵ Der Partei wird der doppelte Betrag als „Strafe“ bei ihrem *Anspruch* auf staatliche Teilfinanzierung in Abzug gebracht. Darüber hinaus ist die rechtswidrig angenommene Spende an das Präsidium des Deutschen Bundestages abzuführen. Insgesamt gesehen muß der Betrag somit in dreifacher Höhe zurückgezahlt werden.

b) *Nicht eingereichte Rechenschaftsberichte*

Wird der Rechenschaftsbericht für das vorangegangene Jahr nicht bis zum 31. Dezember des *laufenden Jahres* ordnungsgemäß eingereicht, erfolgt die Festsetzung für die anderen Parteien *endgültig* ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die Partei, die im Rechenschaftsbericht nicht eingereicht hat⁶. Für die säumige Partei bedeutet dies, daß sie ihren Anspruch auf staatliche Mittel insoweit verliert, als sie sich aus den *Zuwendungen* der Partei errechnet. Der Anspruch auf die aus dem Wahlerfolg resultierenden staatlichen Mittel bleibt der Partei dagegen *zunächst* erhalten. Falls sie den Rechenschaftsbericht auch nicht bis zum 31. Dezember des *folgenden Jahres* einreicht, verliert sie gemäß § 23 IV PartG ihren gesamten Anspruch auf staatliche Mittel für das betreffende Jahr, also auch den sogenannten Wählerstimmenzuschuß⁷. Die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert. Die Sanktion des vollständigen Verlustes *aller* Ansprüche auf Parteienfinanzierung wäre beispielsweise dann gegeben, wenn der Bericht für das Rechnungsjahr 1998, der bis zum 30. September 1999 einzureichen wäre, nicht bis zum 31. Dezember 2000 eingereicht wird.

Verfassungsrecht – Die verfassungsrechtliche Vorgabe einer Spendenfinanzierung politischer Parteien, 1989, S. 14.

⁴ Siehe dazu H. Merten, *Parteinahne Stiftungen im Parteienrecht*, 1999, S. 165 ff.

⁵ Bis 1992 lag die Grenze bei 40.000,- DM. Nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts war der Gesetzgeber verpflichtet, die Publizitätsgrenze von 40.000,-DM auf 20.000,- DM herabzusetzen. Entsprechend der Entscheidung trat diese Regelung rückwirkend mit der Verkündung des Urteils in Kraft. Siehe BVerfGE 85, 264 (323, 328) und die amtliche Begründung, BT-Drucks. 12/5774 vom 28.9.1993, S. 17.

⁶ Siehe zu den Fristen für die Einreichung der Rechenschaftsberichte die Tabelle in der Anlage.

⁷ Siehe dazu Beschlußempfehlung und Bericht des Innenausschusses, BT-Drucks. 12/6090 vom 9.11.1993, S. 22, „Die Präsidentin hatte in ihrem Schreiben angeregt, den Anspruchsverlust sowohl für staatliche Mittel für Zuwendungen als auch für Wählerstimmen vorzusehen, wenn der fällige Rechenschaftsbericht einer Partei bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres nicht vorliegt. Dem hat sich der Ausschuß mit der Maßgabe angeschlossen, daß der Anspruchsverlust bezüglich der staatlichen Mittel für Wählerstimmen erst eintritt, wenn der Bericht zum 31. Dezember des folgenden Jahres nicht vorliegt.“; so auch der Bericht über die Rechenschaftsberichte 1994 und 1995 sowie über die Entwicklung der Finanzierung der Parteien gemäß § 23 V Parteiengesetz, BT-Drucks. 13/8888, S. 14 f. und S. 28.

c) Vorgelegter Rechenschaftsbericht nicht ordnungsgemäß

Der von einer Partei beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichende Rechenschaftsbericht muß gemäß § 23 III 1 PartG den Vorschriften des 5. Abschnittes „Rechenschaftslegung“ des Parteiengesetzes entsprechen. Das heißt, die in diesem Abschnitt getroffenen Regelungen müssen beachtet und eingehalten worden sein. Zunächst sieht § 23 III PartG vor, daß der Bundestagspräsident prüft, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des 5. Abschnittes entspricht. Solange dies nicht der Fall ist, untersagt ihm § 23 IV S. 1 PartG jegliche Festsetzung der Mittel. Der Anspruch für das laufende Jahr ist somit auflösend bedingt bis ein den Regeln des 5. Abschnittes entsprechender Bericht eingereicht wurde, längstens jedoch bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres (§ 23 IV 3 PartG)⁸. Danach entfällt jeglicher Anspruch (Verfallsfrist). Eventuell ausgezahlte Beträge wurden vom Staat ohne Rechtsgrundlage erbracht.

Zu klären ist zunächst, wann ein Bericht nicht mehr den Regeln des 5. Abschnittes entspricht. Grundsätzlich ist dies zu bejahen, wenn er die formellen und materiellen Anforderungen des § 24 PartG nicht erfüllt. Dort ist u.a. in Abs. 1 Satz 2 festgeschrieben, daß der Bericht nach den „Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes“ zu erstellen ist. Die Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung sind in § 243 I HGB erwähnt und umfassen u.a. auch den Grundsatz der Vollständigkeit (§ 246 I HGB)⁹. Sind Angaben somit nicht vollständig, ist der Grundsatz der ordnungsgemäßen Buchführung nicht beachtet und somit entspricht „dieser“ Rechenschaftsbericht nicht den Vorschriften. Der Rechenschaftsbericht ist mithin nicht eingereicht und die Partei verliert rückwirkend den Anspruch auf die staatlichen Mittel, weil die materiellen Anspruchskriterien des § 18 PartG jedenfalls erfüllt waren und die Nichteinreichung eines den Vorschriften entsprechenden Rechenschaftsberichtes eine auflösende Bedingung darstellt. Aber nicht jeder kleinste Verstoß gegen eine Detailregelung der Rechenschaftspflicht kann automatisch dazu führen, daß eine Partei vollständig aus der staatlichen Teilfinanzierung ausscheidet. Die Teilfinanzierung hat den Zweck, den Parteien eine kontinuierliche Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Art. 21 GG zu ermöglichen. Sie haben einen in der Verfassung verwurzelten Anspruch auf eine staatliche Mitfinanzierung¹⁰. Daraus ergibt sich, daß nur ein erheblicher Verstoß bei der Rechnungslegungspflicht zum Ausscheiden aus der staatlichen Teilfinanzierung führen darf, ähnlich

⁸ Das bis 1994 geltende Parteiengesetz schloß die Möglichkeit nicht aus, den Rechenschaftsbericht ohne Befristung zu vervollständigen und insoweit den Anspruch zu wahren.

⁹ Bei den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung handelt es sich um Rechtsnormen deren Inhalte unbestimmt sind; vgl. *W. Morch*, in: I. Koller/W.-H. Roth/W. Morch, HGB- Kommentar, 1999, § 243 Rn. 1 m.w.N. Die Grundsätze müssen daher im Einzelfall aus den Zwecken des Jahresabschlusses und der Rechnungslegung abgeleitet werden. Man nimmt aber grundsätzlich eine Einteilung in formelle und materielle Grundsätze der ordnungsgemäßen Buchführung vor. Die Verletzung der formellen Grundsätze, d.h. der Grundsatz der Klarheit und der Übersichtlichkeit und die formelle Kontinuität führt alleine noch nicht zu einer falschen Darstellung. Bei der Mißachtung der materiellen Grundsätze wie z.B. der Vollständigkeit und Richtigkeit bezogen auf den Zweck der Rechnungslegung liegt immer eine falsche Darstellung vor. Siehe zu dieser Einteilung *K. von Wyoßki*, Wirtschaftliches Prüfungswesen, Bd. 1, 1999, S. 10 ff.

¹⁰ *G. Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, §§ 15 und 16; *M. Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 44 m.w.N.

des Wesentlichkeitsgrundsatzes im Bilanzrecht¹¹. Wann ein Verstoß als erheblich zu bewerten ist, hängt dabei unter Berücksichtigung der parteirechtlichen Zielsetzungen ganz von den Umständen des Einzelfalls ab.¹²

Die Annahme eines abgegebenen Rechenschaftsberichtes durch den Bundestagspräsidenten kann aus zwei gesetzessystematischen Gründen nicht als „Heilung“ der Nichtbeachtung der Vorschriften des 5. Abschnitts gewertet werden. *Erstens* würde diejenige Partei die einen unerkannt falschen Rechenschaftsbericht abgibt, privilegiert, gegenüber einer, die einen offenkundig falschen Bericht einreicht und daher keine staatlichen Mittel erhält. Eine höhere kriminelle Energie darf nicht belohnt werden. *Zweitens* muß sich der Bundestagspräsident bei seiner Prüfung im wesentlichen auf die gesetzlich vorgeschriebene Prüfung der Unterlagen durch einen Wirtschaftsprüfer (§ 23 II PartG) verlassen¹³, denn nur diesem liegen die kompletten Buchführungsunterlagen vor. Dieser hat die wichtige Aufgabe Falschdarstellungen zu entdecken und zu verhindern. Die Bundestagsverwaltung prüft mithin nicht die gesamten Rechnungsunterlagen, die gemäß § 28 S. 2 PartG sechs Jahre aufzubewahren sind¹⁴. Eine derartige spezifisch parteiengesetzliche Aufbewahrungsfrist wäre nicht erforderlich, wenn mit der „Abnahme“ durch den Bundestagspräsidenten immer eine ordnungsgemäße Einreichung des Rechenschaftsberichtes verbunden wäre.

¹¹ Siehe dazu die Hinweise in Fn. 8.

¹² Hierzu und zu Fragen der Konkurrenz der Sanktionen auch *Streit* in diesem Heft.

¹³ Siehe zum Prüfungsumfang § 29 PartG und zur Prüferauswahl § 31 PartG.

¹⁴ Nach § 257 IV HGB i.V.m. I Nr. 4 HGB sind Buchführungsunterlagen von Kaufleuten 10 Jahre aufzubewahren.

Die Rückforderung von staatlichen Parteienfinanzierungsbeiträgen nach § 48 VwVfG

Thilo Streit, LL.M. (Texas)

wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen

I. Unvollständigkeit der parteirechtlichen Sanktionen nach Auszahlung

Das Parteiengesetz sieht für nicht angegebene Spenden in § 23a PartG und für verspätet oder formell bzw. materiell unrichtige Rechenschaftsberichte in den §§ 19 IV S. 3, 23 IV S. 3 PartG vor, daß die Parteien als Sanktion entweder einen teilweisen oder auch einen vollständigen Anspruchsverlust bezüglich staatlicher Mittel hinzunehmen haben.¹ Da aber die Mittel in solchen Fällen bereits ausgezahlt sein können, wirkt sich dieser Anspruchsverlust jedoch wegen der Bestandskraft des Festsetzungsaktes des Bundestagspräsidenten nach § 19 II PartG zunächst nicht aus. Ein Problem entsteht also, wenn die staatlichen Mittel bereits ausgezahlt sind, da dann das Parteiengesetz nur unvollständige Sanktionen vorsieht. Es stellt nur fest, daß die Festsetzungsakte des Präsidenten nach § 19 II PartG ganz oder teilweise ohne Rechtsgrundlage ergehen, weil die Parteien in den Fällen des § 23 IV S. 3 PartG keinen oder gemäß §§ 19 IV S. 3 bzw. § 23a I PartG nur einen verminderten Zahlungsanspruch gegen den Staat haben.

Das Parteiengesetz klärt insoweit nicht die Frage, ob und wie sich der Staat die einer Partei ohne Rechtsgrundlage zugewandten Mittel wieder zurückholen kann. Denn für die Zuwendungen besteht ja, wie aufgezeigt, mit dem Festsetzungsakt des Bundestagspräsidenten zunächst eine formelle Rechtsgrundlage. Diese wird nach Ablauf der Anfechtungsfrist des § 70 VwGO einen Monat nach ihrem Erlaß auch formell bestandskräftig.² Das Parteiengesetz selbst sieht aber die Rücknahme von Festsetzungsakten nicht vor, daher ist auf die allgemeinen Vorschriften zurückzugreifen.

II. Rücknahme des Festsetzungsaktes nach § 48 VwVfG

Das *allgemeine Verwaltungsrecht* kennt mit § 48 VwVfG eine Möglichkeit, rechtswidrige Verwaltungsakte auch nach Eintritt ihrer Bestandskraft wieder aufzuheben, wobei hier insbesondere Abs. 2 von Interesse ist, da der Festsetzungsakt des Bundestagspräsidenten einen Verwaltungsakt, der eine Geldleistung in dessen Sinne gewährt, darstellt.

Ein Verwaltungsakt, der eine Geldleistung zum Inhalt hat, darf nur zurückgenommen werden, wenn entweder das öffentliche Interesse an der Rücknahme das Vertrauen des Begünstigten überwiegt oder wenn das Vertrauen des Begünstigten in die Bestandskraft des Verwaltungsaktes nach § 48 II S. 3

¹ Siehe *H. Merten*, Gesetzmäßige Parteienfinanzierung - Pflichten und Sanktionen, hier in diesem Heft.

² Siehe etwa *Stelkens/Bonk/Sachs*, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 5. Aufl. 1998, § 43 Rn. 18.

VwVfG ausgeschlossen ist. Da eine Partei als Verein i.S.d. Bürgerlichen Gesetzbuches³ gemäß § 31 BGB für das Verschulden ihrer Organe, also ihres Parteivorstandes, ihres Schatzmeisters oder Generalsekretärs haftet, ist insofern auf deren Gut- oder Bösgläubigkeit abzustellen. Wann aber ist ein Organ bösgläubig? Das Gesetz sieht hierfür insbesondere drei Fälle vor:

1. Wenn der Verwaltungsakt durch arglistige Täuschung, Drohung oder Bestechung eines Organs der Partei *erwirkt* wird. Als Beispiele: Wenn also ein Parteiorgan dem Bundestagspräsidenten oder einem ihm Unterstellten, auf den der Präsident sich stützt, damit droht, dessen Kind zu entführen oder Einzelheiten des Privatlebens bekannt zu machen. Wenn dem Präsidenten Geld angeboten wird. Oder, wenn wissentlich und willentlich falsche Angaben gemacht werden, auf letzteres werde ich nochmals zurückkommen.
2. Wenn der Verwaltungsakt durch wesentlich unrichtige oder unvollständige Angaben *erwirkt* wurde, wobei es hierfür auf Vorsatz nicht ankommt, die unrichtige Übermittlung reicht hier aus.
3. Wenn ein Organ der Partei die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsaktes kannte oder infolge grober Fahrlässigkeit nicht kannte.

III. Auslegung des § 48 I S. 3 VwVfG unter verfassungsrechtlichen und parteiengesetzlichen Gesichtspunkten

1. Der Wortlaut des § 48 II S. 3 enthält für die hier angesprochenen Fälle ein nicht unerhebliches Problem: Man könnte nämlich durchaus auf die Idee kommen, daß Falschangaben nur dann von Relevanz sind, wenn sich dadurch die Mittel, die der Partei zugeflossen sind, erhöht haben. Denn, so könnte man sagen, nur dann beruhte der Bescheid auf Täuschung oder unrichtigen Angaben, nur dann könne ein Parteiorgan um die Rechtswidrigkeit des Bescheides wissen.

Wenn eine Partei bestimmte Spenden nicht im Rechenschaftsbericht ausweist, so führt das im Zweifel nur dazu, daß sie nach § 18 II Nr. 3 PartG nicht die 50 Pfennig, die ihr vom Staat für jede eingenommene Spendenmark⁴ zusätzlich zustehen, erhält. Mit der Argumentation, daß die Höhe des Bescheides ja gar nicht auf den falschen Angaben oder der Täuschung beruhe, könnte sich eine Partei also gegen den Vorwurf wehren, daß ihr für die zugewandten Mittel kein Vertrauensschutz nach § 48 II VwVfG zustehe. Eine solche Argumentation greift indes zu kurz. Denn dazu muß man Sinn und Zweck der Parteienfinanzierung und der mit ihr verbundenen Rechenschaftspflicht nochmals verfassungsrechtlich beleuchten.

³ Siehe etwa K.-H. Seifert, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 11. Mit Ausnahme der CSU sind heute sämtliche Bundestagsparteien als nichtrechtsfähige Vereine konstituiert, allein die CSU ist eingetragener Verein.

⁴ Gemäß § 18 III S. 1 Nr. 3 PartG erhält die Partei diesen Staatszuschuß nur bis zu einer Spendenhöhe von 6.000,- DM.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht dient die staatliche Finanzierung der Aufgabenerfüllung der Partei.⁵ Die Aufgaben der Partei sind neben der Teilnahme an Wahlen insbesondere die Integration der in der Bevölkerung existierenden Interessen und deren Transformation zur Willensbildung des Staates⁶ - also ein Prozeß von unten nach oben, der insbesondere auch durch das Gebot innerparteilicher Demokratie des Art. 21 I S. 3 GG abgesichert wird. Um diese Willensbildung von unten nach oben und eventuelle Einflüsse von außerhalb der Partei, etwa von Verbänden, kontrollfähig zu machen, besteht die Rechenschaftsverpflichtung des Art. 21 I S. 4 GG, wie sie dann auch im Fünften Abschnitt des Parteiengesetzes ihren Niederschlag gefunden hat. Ein Parteivorstand, der unerklärte Mittel zur Verfügung hat, mit denen er bestimmte Parteigruppierungen unkontrolliert fördern kann, stellt die Willensbildung von unten nach oben und damit die innerparteiliche Demokratie in Frage. Dasselbe gilt für auswärtige Einflüsse durch undeckelte Spenden.

Für Spenden, und somit unzulässige Einflußnahme von außen, gibt es ja mit § 23a PartG schon eine Sanktion und eine doppelte Sanktion für ein und denselben Tatbestand - illegale Spenden nach § 25 PartG - kann hier nicht beabsichtigt sein. Wird allerdings das gesamte Finanzgebaren einer Partei durch verdeckte Konten mit verdeckten Einnahmen *und* Ausgaben undurchsichtig, so ist die Funktionserfüllung der Partei zur Gänze nicht mehr gewährleistet - und gerade dieser Erfüllung dient die Berichtspflicht ebenso wie die staatliche Parteienfinanzierung. Ist die Funktionserfüllung der Partei nicht mehr garantiert, so stehen ihr daher auch keine staatlichen Fördermittel mehr zu. Staatliche Fördermittel werden den Parteien aus diesem Grund *nur* für einen richtigen, jedenfalls nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verfälschten, unvollständigen Rechenschaftsbericht zuteil. Die *Vollständigkeit* des Rechenschaftsberichts ist somit das entscheidende Kriterium für Kontrollierbarkeit der Funktionserfüllung einer Partei von außerhalb, aber auch innerhalb der Partei. Durch undeckelte Vermögensmassen haben Parteiführungen, die frei mit diesen schalten und walten können, einen wesentlichen Vorteil gegenüber innerparteilichen Oppositionsbewegungen.⁷

Der Präsident darf daher an sich gemäß § 23 IV S. 1 PartG ohne einen *vollständigen* Rechenschaftsbericht überhaupt nichts festsetzen. Wird wegen einer Täuschung dennoch festgesetzt, so muß gerade § 48 VwVfG zur Anwendung gelangen.

In der Abgabe des Rechenschaftsberichts durch den Parteivorstand liegt nun gerade die konkludente Behauptung seiner Vollständigkeit, denn einen anderen dürfte der Bundestagspräsident auch gar nicht als solchen annehmen. Und durch die Behauptung der Vollständigkeit wird der gesamte Festsetzungsakt „erwirkt“. Wurde nun wissentlich ein unvollständiger, also unrichtiger

⁵ BVerfGE 85, 264 (284 f.).

⁶ Zu den Funktionen der Parteien, vgl. BVerfGE 85, 264 (284 ff.), R. Wolfrum, Die innerparteiliche demokratische Ordnung nach dem Parteiengesetz, 1974, S. 26 ff., D. Tsatsos/M. Morlok, Parteienrecht, 1982, S. 18 ff.; M. Morlok, in H. Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 21-23.

⁷ Zum Recht auf innerparteiliche Opposition und bei der Ausübung derselben, vgl. Tsatsos/Morlok (Fn. 6), S. 67; J. Seifert, Innerparteiliche Opposition, in: Frankfurter Hefte 1960, S. 765 ff.; Morlok (Fn. 6), Art. 21 Rn. 130; a.A. Wolfrum (Fn. 6), S. 146, der die Bedeutung der innerparteilichen Demokratie nicht in seine Erörterung zur Fraktionsbildung einstellt und verkennt, daß in einem weitgehend verfestigten Parteiensystem ein Oligopol von Parteien besteht und effektive Teilnahme an demokratischer Mitbestimmung durch die Parteien letztlich nur in einer Partei des Oligopols möglich ist.

Rechenschaftsbericht eingereicht, so liegt im Einreichen eine arglistige Täuschung über die Vollständigkeit, die erst zur Festsetzung führt. Die erste Alternative des Vertrauensausschlusses nach § 48 II VwVfG ist dann jedenfalls gegeben.

2. Der juristische Laie würde nun sofort auch auf die zweite Alternative, „durch unrichtige oder unvollständige Angaben *erwirkt*“, zustoßen und diese für einschlägig halten. Sie ist es nicht. Denn dazu müßte der Festsetzungsakt auf diesen unvollständigen oder unrichtigen Angaben beruhen. In Wirklichkeit beruht er aber nicht darauf, daß diese unrichtigen Angaben gemacht wurden, sondern auf der Behauptung der *Vollständigkeit*. Für die zweite Alternative soll das Vertrauen nur ausschließbar sein, wenn die Partei nicht nachweisen kann, daß ihr die Mittel aus anderen Gründen zugestanden hätten.⁸ Hier liegt also ein Fall des Verweises auf rechtmäßiges Alternativverhalten vor. Und bei bloßen vorsatzlosen unrichtigen Angaben wird eine Partei wie aufgezeigt oft nachweisen können, daß ihr die Mittel bei korrektem Rechenschaftsbericht zumindest in gleicher Höhe zugestanden hätten. Der Bescheid wird insofern nicht „durch unrichtige Angaben *erwirkt*“, weil er bei vollständigen Angaben ebenso zu erlassen gewesen wäre, sondern er wird durch die unrichtigen Angaben rechtswidrig. Zwar könnte man auch hier vertreten, daß zu den „vollständigen“ Angaben nach dieser Alternative die Behauptung der Vollständigkeit gehört, jedoch erscheint diese Interpretation mit dem Gesetzeszweck nur schwer zu vereinbaren.

3. Wieder anderes gilt für die dritte Alternative des § 48 II VwVfG: Das PartG sieht vor, daß ein korrekter Rechenschaftsbericht vorgelegt wird. Wer diesen nicht vorlegt, und weiß, daß Mittel von und zur Partei nicht *vollständig* offengelegt wurden, der weiß oder kann nur grob fahrlässig nicht wissen, insbesondere wenn er an der Erstellung des Gesetzes mitgewirkt hat, daß der Festsetzungsakt rechtswidrig war, weil er nur aufgrund richtiger und vollständiger Angaben ergehen darf. Auch daher ist das Vertrauen dann ausgeschlossen.

In den genannten Fällen besteht also kein Vertrauensschutz. Abgesehen davon greift, selbst wenn das Eingreifen der § 48 II S. 3 Nr. 1 und 3 VwVfG verneint werden sollte, aus den eben genannten Gründen - Parteienfinanzierung für Funktionserfüllung - auch eine weitere Klausel des § 48 II VwVfG. Unter Abwägung mit den öffentlichen Interessen ist ein Vertrauen der Partei bei vorsätzlich oder grob fahrlässig unvollständigem Rechenschaftsbericht auf Ausgaben- *und* Einnahmenseite nicht schützenswürdig. Das Vertrauen der Partei ist nicht schützenswert, da das öffentliche, verfassungsrechtlich verbürgte Interesse an der Kontrollierbarkeit des Finanzgebarens und somit auch der innerparteilichen Demokratie nämlich überwiegt. Die Öffentlichkeit hat kein Interesse an der staatlichen Förderung einer Partei, deren Führung die Spielregeln der Parteiendemokratie und das Wettbewerbsrecht zwischen den Parteien nicht beachtet.

⁸ Vgl. OVG Münster NJW 1982, 1661 (1662); siehe auch Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 2), § 49 Rn. 159; F. Kopp, VwVfG, 6. Aufl. 1996, § 48 Rn. 68.

V. Entschließungs- und Auswahlermessen nach § 48 I VwVfG

1. Entschließungsermessen

§ 48 VwVfG enthält aber noch eine weitere Hürde: Auch auf die Fälle des § 48 II VwVfG ist die allgemeine Regel des § 48 I VwVfG anzuwenden.⁹ Sie stellt die Frage nach der Aufhebung rechtswidriger Verwaltungsakte ins Entschließungsermessen der Verwaltung. Neben Rechtmäßigkeitsgesichtspunkten darf die Verwaltung also bezüglich der Aufhebung auch Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte bei der Aufhebung heranziehen. Im Übrigen soll insbesondere das Fachrecht bei der Ermessensentscheidung eine Rolle spielen.¹⁰

a. Bei der Annahme rechtswidriger Spenden kann es daher kein Entschließungsermessen geben. Der Bundestagspräsident hat die Festsetzungsbescheide in Höhe des zweifachen der eingenommenen Spende entsprechend § 23a I PartG aufzuheben.

b. Anderes hat unter Umständen für die restliche Gesamtförderung zu gelten: Es ist allerdings seit langem unstrittig, daß im Falle arglistiger Täuschung, die dem Erwirken des Verwaltungsaktes dient, das Ermessen eingeschränkt sein soll, Geld also normalerweise zurückzufordern ist.¹¹ Allerdings befinden wir uns in den genannten Fällen auf dem hochsensiblen Bereich des demokratischen Wettbewerbs zwischen den politischen Parteien, also im Wettbewerbsrecht.¹² Unzweifelhaft verfälscht eine Partei, die einen unrichtigen Rechenschaftsbericht einreicht, den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Parteien, da sie über Mittel verfügt, die nicht deklariert werden. Deshalb kann ihr zugemutet werden, als Sanktion ebenfalls in der Zukunft eine Benachteiligung hinzunehmen. Dies gilt auch, weil die Funktionserfüllung der Partei, die die §§ 23 ff. PartG gewährleisten sollen, jedenfalls nicht kontrollierbar ist.

Zum Ermessen gehört weiter auch die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips: Daraus ergibt sich, daß nur wesentliche Verfehlungen überhaupt zu einer Aufhebung führen dürfen.¹³ Insofern ist das Entschließungsermessen in Fällen beabsichtigter oder grob fahrlässiger wesentlicher Unvollständigkeit richtigerweise als dahingehend eingeschränkt anzusehen, daß der Festsetzungsbescheid des Bundestagspräsidenten jedenfalls teilweise aufzuheben ist.

⁹ Kopp (Fn. 8), § 48 Rn. 77.

¹⁰ Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 2), § 48 Rn. 97; Kopp (Fn. 8), § 48 Rn. 74.

¹¹ Stelkens/Bonk/Sachs (Fn. 2), § 48 Rn. 92; Kopp (Fn. 8), § 48 Rn.

¹² Zur Identität des Parteienrechts als Wettbewerbsrecht siehe Morlok (Fn. 6), Art. 21 Rn. 72.

¹³ Was allerdings wesentlich ist, kann nur im Einzelfall durch die zuständigen Stellen festgelegt werden. Eine gesetzliche Vorgabe, daß dies z.B. im Falle, daß 10 % der Gesamteinnahmen bzw. -ausgaben einer Partei undeklariert waren, gegeben sein sollte, macht keinen Sinn, da dies nur dazu führte, daß die Parteien dann eben tatsächlich jährlich 10 % undeklariert beließen.

2. Auswahlermessen

§ 48 I VwVfG stellt darüber hinaus auch die konkrete Ausgestaltung der Aufhebung ins Auswahlermessen der aufhebenden Behörde. Diese ist nach § 48 IV i.V.m. § 3 I Nr. 3 b) VwVfG der Bundestagspräsident.¹⁴

a. Für die Fälle des § 23 a I gilt hier wegen der deutlichen Aussagen des PartG, daß unmittelbar nach der Aufhebung die Rückzahlung in Höhe der Spende, sowie des zweifachen Betrages derselben als Buße, zu erfolgen hat.

b. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip hat jedoch für die Fälle der §§ 19 IV S. 3 und 23 IV S. 3 PartG, also die restliche staatliche Finanzierung, noch weitergehende Konsequenzen:

In Betracht kommt insbesondere die Rückforderung der staatlichen Mittel seit 1994, vorher gab es die Sanktion des § 24 IV S. 3 PartG nur in veränderter Form. Aber auch die Rückforderung der Mittel für den Zeitraum von 1990 bis 1993 kommt wegen der zehnjährigen Quasiverjährungsfrist des § 28 S. 3 PartG in Betracht, allerdings kann eine Partei bezüglich der Mittel für die Jahre 1990 bis 1993 unbefristet ihren Rechenschaftsbericht ergänzen.

Eine Rückforderung sämtlicher Mittel, die eine Bundestagspartei über einen bestimmten Zeitraum erhalten hat, ist jedoch sehr gravierend und beeinträchtigt das Demokratieprinzip nicht unerheblich; immerhin haben die Bürger insbesondere den Bundestagsparteien in den Wahlen ihre Unterstützung und den Willen, von ihnen repräsentiert zu werden, ausgesprochen. Man kann deshalb, wenn es nun um die Ausgestaltung des Aufhebungsbescheides geht, eine Partei, die bei Bundestagswahlen in den Bundestag einzieht, nicht in die Insolvenz treiben.¹⁵ Bei den beiden größeren Bundestagsparteien etwa wären dreistellige Millionenbeträgen zu ersetzen, was zwangsläufig deren Insolvenz herbeiführen würde. Selbst die Möglichkeit, eine Partei nach der Insolvenz neu zu begründen, ist eine schwache Alternative, da diese ja ohne jedwede staatliche Förderung bei 0.—DM neu beginnen müßte. Und auch die bloße Stundung zu den gewöhnlichen Zinssätzen, wie sie die Bundestagsverwaltung in einem solchen Fall gegenüber einer Kleinstpartei schon einmal anwandte,¹⁶ erscheint hier als noch problematisch. Die Zinslast würde hier ja wiederum Millionen ausmachen. Der Staat und seine Verwaltung müssen in einem solchen Falle jedenfalls das Überleben einer Bundestagspartei garantieren. Dies kann entweder durch den Erlaß der Forderung in einer bestimmten Höhe geschehen,

¹⁴ Dies erscheint nicht unproblematisch, da dem Bundestagspräsidenten insofern auf dem Gebiet des Wettbewerbsrechts zwischen den Parteien eine wesentliche Stellung eingeräumt wird, er insoweit über Wohl und Wehe der Parteien bei Festsetzung als auch Rücknahme zu entscheiden hat. Dies kann, da jede Partei, die einer Rücknahme unterliegt, sich benachteiligt fühlen wird, die Stellung des Bundestagspräsidenten in die Diskussion im politischen Tagesgeschehen ziehen. Um dies zu verhindern, sollte weiterhin die Diskussion verfolgt werden, die Zuständigkeit gesetzlich an einer anderen, unabhängigen Stelle, etwa dem Bundeswahlleiter, zuzuweisen.

¹⁵ Zur Pflicht des Staates zu existenzhaltender Parteienfinanzierung G. Stricker, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, insb. S.139 ff.; Morlok (Fn. 6), Art. 21 RN 44.

¹⁶ Die APD hatte im Jahre 1998 17.273,97 DM wegen eines unrichtigen Rechenschaftsberichts zurückzuzahlen.

wobei die Rückzahlung symbolischer Beträge wegen der von der Partei verursachten Wettbewerbsverzerrung meist nicht ausreichen wird. Ein Betrag von mindestens 50 % ist bei erheblichen Verstößen also jedenfalls zurückzufordern. Auch der Verzicht auf Zinsen, der nach § 49a III S. 2 VwVfG möglich ist, und eine entsprechende Stundungs- und Ratenzahlungsvereinbarung, die sich auf einen langen Zeitraum - etwa zehn Jahre erstreckt, kommen in Betracht.¹⁷

Zum Schluß sollte noch darauf hingewiesen werden, daß der Gesetzgeber zur Entzerrung und Vereinfachung gefordert ist, ins Parteiengesetz eine Spezialvorschrift zu § 48 VwVfG einzufügen, die diese heiklen Detailfragen durch ein ausdrückliches Wort des Gesetzgebers klärt. Darüber hinaus wird dadurch auch Entschlußkraft und Durchsetzungsfähigkeit der für Festsetzung und Rücknahme zuständigen Stelle gestärkt.

¹⁷ Bei vollständiger Rücknahme der Festsetzung für bestimmte Jahre ist zu beachten, daß § 23 IV S. 3 PartG ideal mit § 23a I PartG konkurriert. Erfolgt also eine Gesamtrücknahme, so kann nunmehr die Spende selbst, nicht aber der Anspruch auf staatliche Förderung in zweifacher Höhe der Spende wegfallen, da ja der Gesamtanspruch weggefallen ist. Im Falle der Stundung der nach Gesamt- oder Teilrücknahme des Festsetzungsbescheides sind dagegen zumindest die Spende, sowie deren Betrag in zweifacher Höhe gemäß § 23a I PartG sofort zurückzufordern.

Zivilrechtliche Haftungsaspekte - Innerparteilicher Regreß

Rechtsanwältin Alexandra Bäcker

Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht,
Hagen/Hattingen

Die Verletzung parteienrechtlicher Vorschriften kann einschneidende finanzielle Einbußen für die Parteien zur Folge haben. An diese Feststellung schließt sich die Frage an, ob die Parteien aus dieser Situation heraus im Innenverhältnis, also gegenüber den verantwortlichen Personen, Ausgleichsansprüche verwirklichen können.

Die Antwort auf diese Frage gibt uns das Zivilrecht. Auf die politischen Parteien ist nämlich das bürgerliche Vereinsrecht anwendbar, jedenfalls soweit nicht das Parteiengesetz speziellere Vorschriften enthält. In haftungsrechtlicher Hinsicht ist dies lediglich in § 37 PartG der Fall. Durch diesen wird die Anwendbarkeit des § 54 Satz 2 BGB und damit die Außenhaftung eines für einen nicht rechtsfähigen Verein Handelnden ausgeschlossen und der Geschädigte auf die Haftung des Vereins selbst beschränkt. Die vom Vereinsrecht getroffene Unterscheidung zwischen rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Vereinen ist damit durch das PartG aufgehoben und eine völlige Angleichung an die Haftung der rechtsfähigen Vereine vorgenommen worden¹, jedenfalls ausdrücklich zumindest für die in den genannten Vorschriften geregelte Außenhaftung.

Die sich stellende Frage nach der Einstandspflicht des Handelnden für von ihm verursachte Schäden im Innenverhältnis ist damit indes noch nicht geklärt.

Da allerdings nach h.M. für die Innenorganisation des nichtrechtsfähigen Vereins ebenfalls die Vorschriften über den rechtsfähigen Verein heranzuziehen sind, kann auch für die Frage des Regresses die vom Vereinsrecht getroffene Unterscheidung zwischen rechtsfähigen und nicht rechtsfähigen Vereinen außer Betracht bleiben².

Damit ist die rechtliche Behandlung der politischen Parteien, die überwiegend nicht rechtsfähige Vereine sind - mit Ausnahme der CSU (§ 2 der Satzung) und der F.D.P. (§ 29 I der Satzung) -, in Haftungsfragen identisch.

¹ Reuter, in: MüKo, BGB, Bd. 1, 3. Aufl. 1993, § 54 Rn. 27.

² Anderes gilt nur, wenn gerade die Eintragung des Vereins vorausgesetzt ist. Teilweise wird ein Außerkrafttreten des § 54 S. 1 BGB, der auf das Recht der bürgerlichen Gesellschaft verweist, bzw. die Schaffung eines Richterrechts contra legem für nichtrechtsfähige Vereine angenommen, andere nehmen lediglich eine berichtigende Auslegung vor: Eisele, Haftungsfreistellung von Vereinsmitgliedern und Vereinsorganen in nichtwirtschaftlichen Vereinen, 1998, S. 27 f.

Dies hilft uns nun aber zunächst nicht viel weiter. Denn ebenso wie das Parteiengesetz trifft bedauerlicherweise auch das – grundsätzlich anwendbare - bürgerliche Vereinsrecht keine besonderen Aussagen darüber, wer im Innenverhältnis einen Schaden zu tragen hat.

Eine Inanspruchnahme des für eine Partei Handelnden durch die Partei kommt daher nur dann in Betracht, wenn der Handelnde eine nach allgemeinen bürgerlich-rechtlichen Regeln zum Schadensersatz verpflichtende Handlung begangen hat.

Für den deliktischen Bereich gilt: Begeht ein (Organ-/)Mitglied persönlich eine unerlaubte Handlung (§ 823 BGB), so haftet es unmittelbar.

Die Haftung aus unerlaubter Handlung greift indes grundsätzlich nicht bei Vermögensschäden. Ausnahmsweise wird (gem. § 823 II BGB) auch ein Vermögensschaden ersetzt, wenn ein sog. Schutzgesetz verletzt worden ist. Ein solches müßte nicht nur der Allgemeinheit, sondern auch dem Schutz des Geschädigten zu dienen bestimmt sein. Der Schadensersatzanspruch entsteht daher regelmäßig bei der Mißachtung strafrechtlicher Normen. Zu der Frage, ob ein Verstoß gegen Strafgesetze angenommen werden bzw. überhaupt in Betracht kommen kann, wird im Anschluß an meine Ausführungen Herr Dr. Kölbl noch Stellung nehmen.

Es verbleibt damit der Blick auf die eine Schadensersatzpflicht auslösende Vertragsverletzung oder die Verletzung aus dem Vertrag resultierender Nebenpflichten.

Das schuldrechtliche Vertragsverhältnis wird bei einer Vereinsmitgliedschaft entweder durch einen Aufnahmevertrag oder den Gründungsvertrag begründet und näher ausgestaltet. Dies wird gegebenenfalls ergänzt oder gar ersetzt von dem durch die Bestellung zu einem Vereinsorgan zustandekommenen organschaftlichen Rechtsverhältnis.

Zu den sich aus diesem mitgliedschaftlichen bzw. organschaftlichen Rechtsverhältnis ergebenden Pflichten können auch Sonderpflichten aus zusätzlichen, im Einzelfall abgeschlossenen Anstellungs-, Dienst-, Werk- oder sonstigen Geschäftsbesorgungsverträgen treten, die ihrerseits auch Haftungsausschlüsse oder Freistellungsklauseln enthalten können. Die Handelndenhaftung wird deshalb maßgeblich von der konkreten Ausgestaltung solcher Verträge beeinflusst.

Mangels Kenntnis von derartigen Individualvereinbarungen beziehen sich die folgenden Ausführungen auf das rein mitgliedschaftliche bzw. organschaftliche Rechtsverhältnis, das - ich betone dies nochmals – für den Fall des Bestehens einer vertraglichen Sonderbeziehung von dieser beeinflusst wird und unter Umständen Inhaltsänderungen erfährt.

Sowohl Satzung als auch im Einzelfall z.B. besondere Beschlüsse können mitgliedschaftliche und organschaftliche Geschäftsbesorgungspflichten begründen, wobei die Anforderungen an den Handelnden sowohl im Hinblick auf die Pflichtenstellung als auch im Hinblick auf die anzuwendende Sorgfalt in gleichem Maße steigen, wie die übertragene Aufgabe an Bedeutung für den Verein

gewinnt. Gerade für den Bereich der Finanzverwaltung enthalten die Satzungen in der Regel näher spezifizierte allgemeine Sorgfaltspflichten, die hauptsächlich die im Grundgesetz angelegten und im Parteiengesetz geregelten Rechenschafts- und Buchführungspflichten repetieren und konkretisieren. Daneben treten aber auch ungeschriebene Verpflichtungen, sog. Förder- oder Treuepflichten, die unter anderem gebieten, die Verbandsinteressen zu wahren und all dasjenige zu unterlassen, was die Interessen des Verbandes bedrohen oder verletzen kann³. Allgemein wird sich daher feststellen lassen, daß jedenfalls ein Verstoß gegen geltendes Recht, zudem von den meisten Parteien in Satzungsrecht umgesetzt und größtenteils detaillierteren Regelungen zugeführt, als pflichtwidrig einzustufen ist⁴.

Wenn das pflichtwidrige Verhalten schadensursächlich geworden ist, hat der Handelnde grundsätzlich Vorsatz und jedwede Fahrlässigkeit zu vertreten (§ 276 BGB), soweit nicht das Gesetz besondere Haftungsmaßstäbe aufstellt oder die Haftung rechtsgeschäftlich modifiziert wurde. Letzteres ist - jedenfalls satzungsrrechtlich - nicht der Fall.

Interessant ist, daß die Satzungen einiger Parteien⁵ zumindest einen Regreß gegen andere Vereinsorganisationen in den Blick genommen haben, nämlich für den Fall der Veranlassung sanktionsbedrohter Verstöße nach dem Parteiengesetz, die einen Verlust des Anspruchs auf staatliche Mittel zur Folge haben: Während SPD, F.D.P. und CSU generell bei Verursachung eines Anspruchsverlusts durch nachgeordnete Gliederungen eine Ersatzpflicht statuieren, beschränkt die CDU den Ersatzanspruch auf Fälle von Verstößen gegen § 23a PartG⁶.

Daß andere Regreßansprüche nicht satzungsrrechtlich geregelt bzw. aufgenommen wurden, läßt keinesfalls auf eine entsprechende Haftungsfreistellung schließen. Ein Haftungsausschluß, der zumindest für einfache Fahrlässigkeit und u.U. auch für grobe Fahrlässigkeit zulässig wäre, müßte grundsätzlich jedenfalls deutlich erfolgen. Es kann auch eine ständige Übung oder ein Vereinsherkommen in Betracht kommen, wonach der Verein beispielsweise bei leichter Fahrlässigkeit keinen Regreß nimmt. Dies kann auch nur für bestimmte Haftungsbereiche der Fall sein oder allein eine quoten- oder summenmäßige Haftungsbeschränkung beinhalten. Das Entlastungsorgan ist auch nicht gehindert, gleichwohl in Kenntnis der Pflichtverletzung Entlastung zu erteilen⁷. Dies ist jedoch Frage der Durchsetzung eines bestehenden Anspruchs und nicht des tatbestandlichen Haftungsumfangs.

³ Eisele, Haftungsfreistellung (Fn. 2), S. 36.

⁴ Eisele, Haftungsfreistellung (Fn. 2), S. 107 f.

⁵ So die Finanzordnung der SPD in § 13, die Beitragsordnung der F.D.P. in § 18, das Finanzstatut der CSU in § 10 II und das Statut der CDU in § 35 IV.

⁶ Hiernach ist die rechtswidrige Erlangung von Spenden bzw. die Nichtveröffentlichung von Spenden entgegen der parteiengesetzlichen Rechenschaftspflicht mit dem Anspruchsverlust in Höhe des zweifachen Spendenbetrages (die Spende selbst ist zusätzlich abzuführen) sanktioniert.

⁷ Reichert, Handbuch des Vereins- und Verbandsrechts, 7. Aufl. 1999, Rn. 1966.

Dieser wiederum könnte jedoch aus anderen Gründen geschmälert sein. Es besteht ein allgemeines Prinzip, wonach derjenige, der fremdnützig tätig wird, nur für Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit einzustehen hat⁸. Es greift jedoch nicht, wenn die Geschäftsbesorgung die Betreuung fremden Vermögens zum Gegenstand hat⁹. Dann bleibt es bei der strengen Haftung.

Für die regelmäßig mit der eigenverantwortlichen Verwaltung des Vereinsvermögens betrauten Leitungsorgane, namentlich den Vorstand, scheidet hiernach damit eine Haftungsbeschränkung auf grobe Fahrlässigkeit aus. Für Vereinsmitglieder fehlt es demgegenüber in der Regel schon an einem Rechtsverhältnis, das die Wahrnehmung fremder Vermögensinteressen zum Gegenstand hat. Soweit ausnahmsweise durch den Abschluß eines besonderen schuldrechtlichen Vertrages Rechtsbeziehungen zur Betreuung des Vereinsvermögens begründet werden, gilt auch für das Vereinsmitglied der strenge Haftungsmaßstab.

Zugunsten des Handelnden kann allerdings eine - zumindest analoge - Anwendung der zur Haftungsmilderung wegen Schadensverursachung bei betrieblich veranlaßter Arbeitsleistung entwickelten Grundsätze greifen¹⁰. Eine unmittelbare Anwendung kommt in Betracht, wenn der Vereinsrepräsentant Bediensteter des Vereins ist. Bei leichtester Fahrlässigkeit (geringem Verschulden) trifft dann den Verein die alleinige Haftungsübernahme, bei einem vorsätzlichen Verhalten hat der Handelnde den Schaden voll zu ersetzen, bei grober Fahrlässigkeit gilt - mit Ausnahmen¹¹ - grundsätzlich gleiches, bei normaler (leichter bis mittlerer) Fahrlässigkeit ist nach den Umständen des Einzelfalls eine Schadensteilung vorzunehmen¹².

Soweit teilweise vertreten wird, die Anwendbarkeit dieser Grundsätze auf die Fälle zu beschränken, in denen es sich bei der Vermögenssorge nicht um ein alltägliches Geschäft, sondern um eine ungewöhnliche Maßnahme handelt¹³, kann dem nicht gefolgt werden. Diese Sichtweise wendet unreflektiert die inzwischen aufgegebene Rechtsprechung weiterhin an, derzufolge die Haftungsmilderung nur bei gefahrgeneigter Arbeit gelten solle¹⁴. Ausreichend und erforderlich ist, daß eine betrieblich veranlaßte Tätigkeit vorliegt, das heißt eine arbeitsvertraglich übertragene oder eine

⁸ Dieses Prinzip wurde zwar nicht ausdrücklich im BGB verankert, es ergibt sich jedoch aus den Einzelschriften der §§ 300 I, 521, 599, 680, 968 BGB.

⁹ *Eisele*, Haftungsfreistellung (Fn. 2), S. 146 ff.

¹⁰ *Reichert*, Vereinsrecht (Fn. 7), Rn. 1907, 1965 f.; soweit ehrenamtliche Mitarbeiter sich nicht unmittelbar auf die Haftungsbeschränkung des Arbeitnehmers berufen können, ist eine zumindest analoge Anwendung aufgrund der ähnlichen Interessenlage angezeigt und mit Blick auf das größere Schutzbedürfnis der unentgeltlich Tätigen sogar geboten. Dies gilt auch für die mit Leitungsfunktionen betrauten (Organ-) Mitglieder; vgl. insoweit für leitende Angestellte und Organmitglieder im Gesellschaftsrecht *Schaub*, Arbeitsrechtshandbuch, 8. Aufl. 1996, S. 365 f.

¹¹ Im Einzelfall kommt eine Haftungsbegrenzung in Betracht, z.B. wenn der Verdienst des Arbeitnehmers im deutlichen Mißverhältnis zum Schadensrisiko der Tätigkeit steht; vgl. BAG, in: BB 1998, 108; *Lipperheide*, in: BB 1993, 720 (722 f.); jew. m.w.N.

¹² *Reichert*, Vereinsrecht (Fn. 7), Rn. 1964.

¹³ *Reichert*, Vereinsrecht (Fn. 7), Rn. 1965.

¹⁴ Die von der Arbeit ausgehenden Gefährdungen werden nur noch bei der Quotierung des Schadens berücksichtigt, s. *Schaub*, Arbeitsrechtshandbuch (Fn. 10), S. 362 ff.

solche im Interesse des Arbeitgebers¹⁵. Dies wird man selbst bei der Einrichtung und Führung schwarzer Konten und auch der Entgegennahme rechtswidriger Spenden wohl bejahen müssen. Für den Vorstand einer Partei ist innerhalb der Parteiorganisation die treuhänderische Verwaltung des Parteivermögens immer originäre Hauptpflicht¹⁶, der Umgang mit Konten und Geldern ist also betrieblich veranlaßt. Trotzdem kommt eine Haftungsmilderung voraussichtlich nicht in Betracht. Wie für die sog. Mankohaftung¹⁷ ist wohl auch für die hier in Rede stehenden Fälle fehlerhafter oder vielmehr „schwarzer“ Kassenführung ein innerbetrieblicher Schadensausgleich abzulehnen.

Allenfalls könnte dann noch eine Mitverursachung des Schadens durch die den Verein als Geschädigten repräsentierende Mitgliederversammlung zu einer Haftungsbegrenzung auf den eigenen Verursachungsbeitrag führen¹⁸. Das schädigende Verhalten müßte dann von der Mitgliederversammlung (mit-)veranlaßt worden sein¹⁹. Dies wird man im Regelfall wohl ausschließen können.

Festgehalten werden kann nach alledem, daß bei vorsätzlicher Schädigung des Vereinsvermögens eine Haftung des Handelnden für den verursachten Schaden in jedem Fall besteht und, falls nicht einzelvertragliche Haftungsausschlüsse oder eine entsprechende Vereinsübung entgegenstehen, dies auch bei jedweder Fahrlässigkeit der Fall ist.

Sind Mehrere für eine pflichtwidrige Schädigung verantwortlich, so haften sie dem Verein als Gesamtschuldner (§§ 421 ff. BGB)²⁰, wobei sich der in Anspruch Genommene dem Verein gegenüber nicht auf ein Mitverschulden eines anderen berufen kann. Der Ausgleich nach Verursachungsbeiträgen erfolgt allein im Innenverhältnis der Haftenden (§§ 426, 254 BGB)²¹.

Letzten Endes hängt die Durchsetzbarkeit eines Schadensersatzanspruches selbstverständlich auch immer von Beweisfragen ab. Insoweit obliegt es dem Verein, die objektive Pflichtwidrigkeit der Vorgehensweise und die Höhe des Schadens zu beweisen, den Entlastungsnachweis hat der Haftende zu erbringen²².

Abschließend sei noch folgendes bemerkt:

Daß diese rechtliche Möglichkeit des Regresses eröffnet ist, bedeutet selbstverständlich noch lange nicht, daß sie auch tatsächlich in Anspruch genommen wird.

¹⁵ *Putzo*, in: Palandt, BGB, 58. Aufl. 1999, § 611 Rn. 157.

¹⁶ Vgl. nur § 47 II Statut der CDU und § 25 I Organisationsstatut der SPD.

¹⁷ Die arbeitsvertragliche Mankohaftung bezeichnet Fälle der Verursachung eines effektiven Fehlbestandes in einer zur Führung übergebenen Kasse oder einem anvertrauten Warenbestand. *Putzo*, in: Palandt, BGB, 58. Aufl. 1999, § 611 Rn. 157; a.A. *Schaub*, Arbeitsrechtshandbuch (Fn. 10), S. 371.

¹⁸ Nach dem Grundgedanken des § 254 BGB und als Ausprägung des Grundsatzes von Treu und Glauben.

¹⁹ *Reichert*, Vereinsrecht (Fn. 7), Rn. 1907.

²⁰ *Reichert*, Vereinsrecht (Fn. 7), Rn. 1932.

²¹ *Reichert*, Vereinsrecht (Fn. 7), Rn. 1934.

²² *Reichert*, Vereinsrecht (Fn. 7), Rn. 1908.

Parteiengelder - ein Fall für den Staatsanwalt?

Dr. Ralf Kölbl, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Hagen/Jena

Im Zusammenhang mit der Parteispendenaffäre laufen staatsanwaltschaftliche Ermittlungen¹. Öffentlich diskutiert man die Strafbarkeit schwarzer Konten. Was ist hier dran? Ist die verdeckte Buchführung in der CDU tatsächlich ein Fall für die Ermittlungsbehörden? Ich werde dazu einige Überlegungen vortragen. Da die Faktenlage gegenwärtig aber noch unsicher und unvollständig ist, kann es dabei nicht um eine abgeschlossene strafrechtliche Würdigung gehen. Ich werde vielmehr auf einige Straftatbestände hinweisen und Sachlagen skizzieren, in denen man sich strafbar gemacht haben könnte.

Um die Probleme zu sortieren, lassen sich drei Bereiche unterscheiden, in denen Verhalten von Parteifunktionären - und nur um jene geht es mir - dem Strafrecht unterfallen könnte: da ist einmal der Bereich der Spendenbeschaffung, dann die unkorrekte Rechenschaftslegung und schließlich die getrennte Kontenführung.

I. Zum ersten Punkt. Parteien werden die meisten Spenden bei solchen Spendern akquirieren, die ihnen finanziell helfen wollen. Nun läßt sich an aktuellen Reaktionen der CDU-Mitglieder beobachten, daß sich manche Spender im nachhinein enttäuscht darüber zeigen, wie mit ihrem Geld gearbeitet wird. Dennoch greift hier nur selten das Strafrecht ein. Ein sogenannter Spendenbetrug als Fall des § 263 StGB würde voraussetzen, daß beim Geldgeber eine Vorstellung über eine konkrete Mittelverwendung geweckt wird und er deshalb das Portemonnaie öffnet, daß aber von Anfang an ein ganz anderer Umgang mit der Spende geplant war². In der Praxis kommt es schon deshalb kaum zu solchen Fällen, weil Parteispenden selten mit konkretisierten Verwendungszwecken verknüpft werden.

Strafrechtlich viel relevanter sind daher jene Fälle, in denen die Spender und die Spendenempfänger kollusiv zusammenwirken. Am deutlichsten wird dies bei der Vorteilsannahme (§ 331 StGB). Hiernach können sich allerdings nur jene Parteifunktionäre strafbar machen, die zugleich ein öffentliches Amt bekleiden. Erforderlich wäre, daß sie eine Spende einfordern oder akzeptieren, die aus ihrer Sicht und der Sicht des Spenders mit ihrer Amtsführung zusammenhängen soll. Soweit

¹ Die bislang (Stand 23.12.1999) laufenden Ermittlungsverfahren beziehen sich freilich nur auf die klassischen Korruptionsprobleme, nicht auf die Eigenarten des aktuellen Spendenskandals. Etwas anderes könnte sich in einem Verfahren gegen Dr. H. Kohl ergeben.

² Der Spendenbetrug wird meist, anders als dies hier geschieht, nicht i.Z.m. der Opfertäuschung und der Vermögensverfügung problematisiert, sondern hinsichtlich der Zweckverfehlung der Spendenhingabe als ein eventueller Vermögensschaden (vgl. etwa *Cramer*, in: Schönke/Schröder, StGB, 25. Aufl. 1997, § 263 Rdnrn. 101 ff.). An den sachlichen Voraussetzungen ändert sich dadurch nicht.

jedenfalls die Rechtslage seit 1997, nach der sich eine solche Verknüpfung eher nachweisen läßt, als dies in der früheren Gesetzesfassung möglich war. Dort mußte die Spende eine Gegenleistung für eine konkrete Diensthandlung darstellen. Heute genügt es, daß der Partei die Spende wegen der generellen amtlichen Tätigkeit ihres Mitglieds zugute kommt³. Dafür geben ungewöhnliche politische Interessen der Spender und die Verheimlichung der Spende beim Empfänger bereits erhebliche Verdachtsmomente. Erschwert wird der Nachweis hingegen bei einer organisatorischen Abschichtung innerhalb der Parteien, wenn etwa der Geldgeber sich an einen Parteifunktionär wendet, der wiederum mit einem Amtsträger der gleichen Partei das Gespräch führen muß. Dann ist für die Strafbarkeit des Amtsträgers auch jene Informationskette zu beweisen. Daß derartige Vorgänge dennoch seit 1997 deutlich eher sanktioniert werden können als die Vorfälle in den Jahren davor, beruht auf der gesetzgeberischen Klarstellung, daß eine Geldspende zugunsten der Partei des Amtsträgers hinreicht. Für die Altfälle ist es hingegen erforderlich, daß der Amtsträger aus der Parteispende zumindest indirekt auch einen persönlichen Vorteil gezogen hat. Davon kann man bei großen Parteien nur selten ausgehen⁴.

Nun ist dieses Korruptionsstrafrecht aus früheren Affären weitgehend bekannt. Deshalb möchte ich auch nur kurz erwähnen, daß sich Parteifunktionäre bei der Spendenakquise als Gehilfen der Geldgeber strafbar machen können, nämlich wenn diese mit der Leistung einer Spende zugleich ein Delikt verwirklichen, etwa eine Steuerhinterziehung. Haben die Spender das betreffende Geld durch eine Straftat erworben und weiß der entgegennehmende Parteifunktionär dies, dann ist unter Umständen Hehlerei oder Geldwäsche möglich (§§ 259, 261 StGB). Verglichen mit diesen herkömmlichen Konstellationen sind aber die Bereiche, die eigentlich neu sind im aktuellen Spendenskandal, interessanter, weil juristisch noch ungeklärt.

II. An diesem Punkt stellt sich die Frage, ob der bloße Verstoß gegen die Pflichten der parteirechtlichen Rechenschaftslegung bereits strafrechtliche Sanktionen nach sich zieht. Immerhin könnte man beispielsweise das Verschweigen bestimmter Einnahmen als Bilanzfälschung bezeichnen, und es gibt auch einige Gesetze, die das Erstellen unvollständiger und daher falscher Bilanzen unter Strafe stellen, allen voran § 331 I HGB. Doch alle diese Regelungen beziehen sich auf den Wirtschaftsverkehr und richten sich gegen die Mitglieder der entsprechenden privatrechtlichen Gesellschaftsorgane⁵. Für die finanzielle Rechenschaftslegung der Parteien sind demgegenüber keine Strafnormen vorgesehen. Auch ein Verstoß gegen das Geldwäschegesetz, für den freilich überhaupt

³ Zum Gegenstand der sog. Unrechtsvereinbarung nach altem und neuem Recht vgl. *Küper*, Strafrecht BT, 3. Aufl. 1999, S. 396 f.; *Rudolphi*, in: Systematischer Kommentar zum StGB, Stand 11/1997, § 331 Rdnrn. 29 f.

⁴ Zum Vermögensvorteil bei einem Dritten nach altem und neuem Recht *Küper* aaO., S. 392; *Tröndle/Fischer*, StGB, 49. Aufl. 1999, § 331 Rdnrn. 11a f.

⁵ Vgl. auch §§ 400 I Nr. 1 AktG, 82 II Nr. 2 GmbHG, 147 II Nr. 1 GenG, 17 Nr. 1 PublG; zu der Schutzrichtung und den Adressaten dieser Norm vgl. etwa *Schüppen*, Systematik und Auslegung des Bilanzstrafrechts, 1993; *Cobet*, Fehlerhafte Rechnungslegung, Pfaffenweiler 1991.

nur jene Parteimitglieder verantwortlich gemacht werden könnten, die Parteigelder beruflich verwalten⁶, führt nur zu einem Bußgeld und zu keiner strafrechtlichen Reaktion (§ 17 GwG).

Das Strafrecht kommt allerdings dann zum Zuge, wenn fehlerhafte Rechenwerke öffentlichen Institutionen vorgelegt werden und dort dazu dienen, staatliche Leistungen an die Parteien auszulösen. Wer eine solche falsche Bilanz vorlegt und/oder erstellt und die Partei dadurch ungerechtfertigt bereichern will, begeht unter Umständen einen Betrug nach § 263 StGB. Bei der Vorlage von Rechenschaftsberichten der Parteien ist dies in bestimmten Fällen denkbar. Drei Konstellationen möchte ich durchspielen:

- Nach § 18 III Nr. 3, V ParteiG würde beispielsweise die Angabe von Spenden, die der Partei nie zugeflossen sind, sowohl die maximale staatliche Teilfinanzierung einer Partei als auch die ihr konkret gewährten Beträge erhöhen. Geschädigt wären dann die konkurrierenden Parteien, deren Anteil an der staatlichen Gesamtförderung (§ 18 V ParteiG) sich vermindert. Daher wäre eine solchermaßen manipulierte und absichtlich eingesetzte Bilanz strafbar.
- Wer hingegen eingenommene Spenden überhaupt nicht oder fälschlich als „sonstige Einnahmen“ deklariert, verringert nach den genannten Regelungen seine Finanzierungsansprüche und will damit weder bei einem Dritten einen Schaden anrichten, noch sich bereichern. Das gilt selbst dann, wenn das Verschweigen von ganz erheblichen Spendenzahlungen nach § 23 IV ParteiG zum Verlust der gesamten staatlichen Teilfinanzierung führt⁷. Danach würde die Vorlage des Rechenschaftsberichts objektiv einen Irrtum erregen⁸ und damit bewirken, daß staatliche Zahlungen vorgenommen werden, obwohl keinerlei Finanzierungsansprüche bestehen. Für die Bereicherungsabsicht ist jedoch zu beachten, daß es sich bei dieser Rechtsfolge um eine bislang nicht erörterte Rechtsmeinung handelt, die von den Parteifunktionären nicht mitkalkuliert werden konnte. Subjektiv gingen sie in der bislang ungeklärten Rechtslage wohl eher davon aus, trotz unvollständiger Rechenschaftslegung einen begründeten Zahlungsanspruch zu erlangen. Daher fehlt es an der rechtswidrigen Bereicherungsabsicht⁹.
- Schließlich sind unwahre Angaben über die Spendenherkunft und auch das Aufsplitten von Großspenden in mehrere kleine Spenden nur selten strafbar. Gemäß § 18 III Nr. 3 ParteiG führen solche Praktiken nur dann zu einer Festsetzung überhöhter staatlicher Mittel, wenn Einnahmen als

⁶ Und auch die Genannten fallen nur unter das GwG, falls in ihnen - je nach ihrem Anstellungs- und Wahlverhältnis zur Partei, „eine Person, die entgeltlich fremdes Vermögen verwaltet“ (§ 3 I GwG) gesehen werden kann.

⁷ Dazu *Merten* und *Streit* in diesem Heft.

⁸ Der zur Vermögensverfügung führende Irrtum bezieht sich hier nicht auf den Inhalt des Rechenschaftsberichts, sondern dessen Vollständigkeit, und er wäre insoweit erheblich, weil nach *Merten* und *Streit* auch diese Vollständigkeit eine „subventionserhebliche“ Tatsache darstellt.

⁹ Die Parteifunktionäre konnten allerdings berechnen, daß sich ihr Finanzierungsanspruch um das Dreifache der verschwiegenen Spenden vermindert, § 23a I 1 ParteiG. Dennoch stellt es keinen Betrug dar, wenn man ungeachtet dessen Spenden im Rechenschaftsbericht nicht angibt. § 23a ParteiG ist keine Norm, die „primär“ parteirechtliche Ansprüche vermindert, er stellt vielmehr eine „sekundär“ eingreifende Regelung dar, die gerade Verstöße wie das Verschweigen von Einnahmen sanktionieren will. Damit tritt sie allenfalls in Konkurrenz zu § 263 StGB, kann aber nicht als Grundlage für dessen Eingreifen dienen.

Spenden einer natürlichen Person ausgewiesen werden, obwohl sie von einer juristischen Person stammen, oder wenn man Spenden einer Person in den Bericht als Spenden mehrerer natürlicher Personen aufnimmt. Nur in diesen Fällen wäre die Umgehung von § 25 II ParteiG durch die Falschbezeichnung oder die Spendenzergliederung gerichtet auf eine Bereicherung der Partei, so daß ein Betrug möglich würde.

III. Am intensivsten erörtert wird nun aber die Strafbarkeit jener Art der Spendenverwendung, die man in der öffentlichen Diskussion als getrennte Kontenführung bezeichnet. Das willkürliche Zuweisen von Geldmitteln an Untergliederungen der Partei weist auf eine Unterschlagung nach § 246 StGB hin. Bei diesem Delikt wird Eigentum einer Person entzogen und zu einer anderen hin verschoben. Für eine innerparteiliche Finanzordnung greift diese Norm also nur, wenn es sich bei den territorialen Verbänden einer Partei um rechtlich selbständige Einheiten handelt. Nur dann wären die Gelderzuweisungen nicht nur Umbuchungen innerhalb eines Vermögens, sondern die Untergliederungen erhielten als selbständige Einheiten etwas aus dem Eigentum der Bundespartei. Ob Orts- und Landesverbände einen solchen Status haben, wird in der Rechtsprechung unterschiedlich beantwortet, aber wohl überwiegend bejaht¹⁰. Eine Eigentumsverschiebung, wie sie § 246 StGB voraussetzt, wäre also möglich, wenn der konkrete Mitteltransfer dem parteiinternen Haushalt widerspricht und der Bundespartei damit gegen ihren Willen einzelne Vermögensbestandteile entzogen werden. Dennoch würde ein Parteifunktionär, der kraft seiner faktischen Zugriffsmöglichkeiten so über das Geld verfügt, nur dann von § 246 StGB erfaßt, wenn er die Scheine buchstäblich in den Händen hielt und im Koffer zum Empfänger brächte. Unterschlagen kann man nur körperliche, handgreifliche Gegenstände. Das Auslösen von Überweisungen bezieht sich hingegen nur auf Forderungen und ist damit tatbestandlich nicht eingeschlossen.

Insofern gelange ich zu jenem Straftatbestand, der öffentlich auch am ehesten als einschlägig vermutet wird. Wegen Untreue macht sich unter anderem derjenige strafbar, der eine Verpflichtung zur Betreuung von Vermögensinteressen dritter Personen verletzt und diesem Dritten dadurch einen Schaden zufügt (§ 266 I 2. Var. StGB). Vorausgesetzt ist demnach zunächst, daß für den fraglichen Parteifunktionär eine sogenannte Vermögensbetreuungspflicht besteht. Daran stellt die Rechtsprechung nicht selten strenge Anforderungen. Die fraglichen Täter müssen ihren Opfern gegenüber rechtlich verbunden sein, und die Wahrnehmung von Vermögensinteressen muß den Kern dieses Verhältnisses bilden. Anzeichen dafür liegen vor, wenn dem Betreffenden vom Vermögensinhaber in finanziellen Belangen ein eigenverantwortlicher und selbständiger Entscheidungsspielraum eingeräumt worden ist. Notwendig wäre demnach die rechtlich begründete oder zumindest faktisch bestehende Macht, über Vermögensinteressen der Partei zu disponieren¹¹. Nach den Satzungen und Finanzordnungen der Parteien liegt diese Macht insbesondere in den Händen

¹⁰ Vgl. dazu die Rspr.-Zusammenfassung bei *Weick*, in: Staudinger. Kommentar zum BGB, 13. Bearbeitung 1995, § 21 Rdnr. 35; *Reuter*, in: Münchener Kommentar zum BGB, 3. Aufl. 1993, vor § 21 Rdnr. 127.

¹¹ Zur Vermögensbetreuungspflicht *Küper* aaO., S. 336 ff.; *Lenckner*, in: Schönke/Schröder, § 266 Rdnr. 23 ff.

der Schatzmeister und Generalsekretäre, die zur internen Finanzverwaltung gegenüber der Gesamtpartei direkt berufen sind¹². Auch weitere Personen können durch die jeweiligen parteiinternen Aufgabenverteilungen hier einbezogen werden. Selbst wenn die Satzungen dem Vorstand und dem Parteivorsitz keine ausdrücklichen Vermögensverwaltungsaufgaben zuweisen¹³, sprechen deren hierarchische Einflußmöglichkeiten, wenn sie sich in den jeweiligen parteiinternen Strukturen faktisch auch auf finanzielle Fragen erstrecken und dauerhaft wahrgenommen werden, dafür, bei ihnen ebenso entsprechende Treueverpflichtungen anzunehmen¹⁴. Da die Vermögensbetreuung die Beziehung zur Partei kennzeichnen, aber ihr gegenüber nicht die alleinige Hauptpflicht sein muß, schadet es unter diesen Bedingungen nicht, daß die eigentliche Aufgabe von Vorstand und Vorsitz die politischen Vertretung der Partei darstellt. Maßgeblich ist die Bewegungsfreiheit im Umgang mit Parteigeldern. Doch das sind meine Thesen, die Rechtslage in innerparteilichen Fragen ist insoweit nicht abgesichert.

Gemessen an den internen Statuten verletzen Parteifunktionäre ihre Vermögensbetreuungspflicht, wenn sie rechtswidrige Spenden annehmen oder Spenden falsch deklarieren. Das gleiche gilt, wenn sie entgegen den Regeln zum innerparteilichen Finanzausgleich bestimmte Gelder zurückhalten und nach Gutdünken verteilen¹⁵. Sehr problematisch ist es jedoch, ob sie damit die von § 266 StGB vorausgesetzte Vermögensbeschädigung verursachen. Das Geld bleibt der Gesamtpartei ja erhalten, und so stellen die Überweisungen für sich genommen noch keinen Schaden dar¹⁶. Allerdings erleidet die Partei mit den parteirechtlichen Sanktionen erhebliche Verluste¹⁷. Diese Schäden entstehen aber erst über die Verfügungen der Bundestagsverwaltung und beruhen so nur mittelbar auf der getrennten Kontenführung. Zwar bilden sie damit noch immer einen Vermögensnachteil im Sinne von § 266 StGB, aber es ist sehr fraglich, ob die Parteifunktionäre einen solchen Verlauf vorausgesehen haben. Ein Vorsatz dürfte hier selten vorliegen¹⁸.

¹² Vgl. beispielsweise §§ 17, 22, 23 Finanz- und Beitragsordnung (FBO) der CDU.

¹³ Die Besonderheiten von Parteien (Größe, spezifische Strukturen) sprechen dafür, hier (anders als in sonstigen Vereinen) nicht beim gesamten Vorstand durchweg Vermögensbetreuungspflichten anzunehmen, sondern statt dessen auf die eigenständigen Regelungen der Parteien abzustellen.

¹⁴ Die rein tatsächliche Möglichkeit (ohne rechtliche Grundlage) zur drittbezogenen rechtsgeschäftlichen Tätigkeit reicht aus (vgl. *Tröndle/Fischer*, § 266 Rdnr. 9; *Lackner/Kühl*, StGB, 23. Aufl. 1999, § 266 Rdnr. 10). Das meint etwa den faktischen Geschäftsführer oder andere Fälle tatsächlicher Verfügungsmacht, wenn damit, wie das hier der Fall ist, schützenswertes Vertrauen in die pflichtgemäße Wahrnehmung von Vermögensinteressen verbunden ist (*BGH NJW 1997*, 66, 67).

¹⁵ Die damit verletzten Vermögensbetreuungspflichten ergeben sich etwa aus §§ 4, 11, 20 FBO der CDU.

¹⁶ Anders als bei § 246 StGB läßt sich hier nicht auf einen Vermögensnachteil der Bundespartei abstellen, da die Vermögensbetreuungspflicht der Schatzmeister usw. gegenüber der Gesamtpartei besteht.

¹⁷ Zu den Rückzahlungspflichten wegen rechtswidriger Spendenannahme und fehlerhafter Rechenschaftslegung im einzelnen *Merten* und *Streit* in diesem Heft.

¹⁸ Eher als bei den parteirechtlichen Sanktionen dürfte der Vorsatznachweis gelingen hinsichtlich der (mittelbaren) Schäden, die durch das Verschweigen von Spenden entstehen, nämlich die dadurch zu gering beantragten und gemäß § 18 III, V ParteiG vermindert gewährten staatlichen Zuschüsse. Aber abgesehen vom Verjährungsproblem, daß sich auch hier stellt (dazu sogleich), wird eine Partei durch das Verheimlichen von Spendeneinnahmen im Rechenschaftsbericht nur dann geschädigt, wenn es sich dabei um rechtmäßige Spenden gehandelt hat, die jene real gewährte staatliche Finanzhilfe auch tatsächlich angehoben hätten. Das kann nur im Einzelfall entschieden werden.

Allerdings scheint sich eine Parallele zur Untreue-Rechtsprechung für den öffentlichen Dienst anzubieten. Dort ist seit langem anerkannt, daß die Bildung schwarzer Kassen bereits für sich genommen einen Vermögensnachteil begründet. Man geht davon aus, daß Gelder, die auf schwarzen Kassen geparkt sind, von den betreffenden Personen unkontrolliert und zweckentfremdet verwendet werden können. Die Mittel sind daher gefährdet, und aktuell stehen sie ihrer eigentlichen Bestimmung nicht zur Verfügung. Wirtschaftlich gesehen bildet bereits dieser Zustand einen Vermögensschaden¹⁹. Obwohl die Zweckbestimmung von verheimlichten Parteispenden keineswegs so feststellbar ist wie die von öffentlichen Haushaltsmitteln, spricht die vergleichbare Interessenlage für die Übertragung dieser Rechtsprechung auf das Parteienrecht. Auch hier unterliegen verdeckt gebuchte Beträge der Gefahr, entgegen den Interessen der Partei verwendet zu werden und ihr gänzlich verlorenzugehen. Allerdings ist die erwähnte Rechtsprechung in der Literatur kritisiert worden. Man verlangt, daß die schwarzen Kassen bereits mit der Absicht einer Zweckentfremdung der Gelder gebildet werden²⁰. Hiernach wird ein Vermögensnachteil auch bei der doppelten Parteikontenführung voraussetzungsvoller und damit wieder zweifelhaft. Die Klärung des Problems verliert freilich an praktischer Relevanz, weil auf der Basis dieses Schadens überhaupt nur noch Untreuedelikte verfolgbar sind, die ab Ende 1996 begangen wurden. Die Verjährungsfrist von 3 Jahren bei der Untreue beginnt nach § 78a StGB mit Eintritt des Vermögensnachteils, bei schwarzen Kassen also mit deren Einrichtung und der jeweiligen Einzahlung. Frühere Taten sind nur zu bestrafen, wenn man an die vorsätzliche Herbeiführung parteienrechtlicher Sanktionen, die sich als Schaden erst noch realisieren müssen, anknüpft.

Neben diesen materiell-rechtlichen Problemen sind die Nachweisfragen noch gar nicht mitbedacht. Sieht man von den klassischen Korruptionsdelikten bei der Spendenbeschaffung ab, deutet sich daher für den aktuellen Spendenskandal nur eine eingeschränkte strafrechtliche Relevanz an. Vermutlich wird auch hier justiziell nichts so heiß gegessen, wie es in manchen öffentlichen Diskussionen gekocht wird. Ein solches Resümee fällt für manche enttäuschend aus. Daher hat dieser Befund zu verschiedenen Vorschlägen geführt, wie man die Buchführung der Parteien pönalisierend absichern könnte. Dazu abschließend noch einige grundsätzliche Worte: Sofern sich solche Strafnormen gegen die Parteien als solche richten würden, wären sie ein Novum in der deutschen Rechtsordnung, die bislang nur natürliche Personen bestraft. Überdies könnte man sie kaum von den bereits existierenden parteienrechtlichen Sanktionen unterscheiden. Insofern würde ich es lediglich befürworten, die Sanktionsmechanismen des Parteienrechts stärker aus dem politischen System herauszulösen. Eine andere Frage aber ist es, ob nicht strafrechtliche Mittel gegenüber den individuellen Verantwortungsträgern der Parteien geboten wären. Hierfür scheint zu sprechen, daß die ordnungsgemäße Bilanzführung ja auch im privatwirtschaftlichen Bereich strafrechtsbewehrt ist. Dann also erst recht bei den politischen Parteien, möchte man meinen. Dennoch würde ich für

¹⁹ Vgl. die Rspr.-Zusammenfassung bei *Schünemann*, in: Leipziger Kommentar StGB, 11. Aufl. 1998, § 266 Rdnr. 148; *Bieneck*, wistra 1998, 249.

²⁰ Vgl. *Schünemann* aaO. mit weiteren Nachweisen.

Zurückhaltung votieren. Wenn man mit dem neuen Strafrecht das parteiinterne Verhalten lenken will, welche zusätzlichen präventiven Wirkungen würden dann neue Strafnormen neben den parteirechtlichen Sanktionen entwickeln? Keine. Sie wären nutzlos. Wenn überhaupt, dann ließen sich nach allen kriminologischen Erfahrungen nennenswerte Effekte nur von einer intensiveren Kontrolldichte erwarten. Nach meinem Eindruck folgt die aktuelle kriminalpolitische Debatte dem herkömmlichen Muster, für jedes gesellschaftliche Problem einen scheinbar einfachen, nämlich strafrechtlichen Lösungsmechanismus zu suchen. Damit sollte man vorsichtig sein. Solche Diskussionen machen es der Politik allzu leicht, auf Felder bloß symbolischen Handelns auszuweichen.

Skandalenquôte und Politikfinanzierung

Zu Funktion, Gegenstand und Verfahren eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses

Michael Heinig

wissenschaftlicher Mitarbeiter im Fachbereich Rechtswissenschaft der FernUniversität Hagen¹

Untersuchungsausschüsse bei Skandalen im Bereich der Politikfinanzierung haben gleichermaßen Tradition² und Konjunktur³. Ein solcher soll nun auch Licht in das vermutete -oder unterstellte- Geflecht von CDU-Spenden, Waffenlieferungen und Leuna/Minol-Privatisierung bringen. Am 2. Dezember 1999 beschloß der 14. Deutsche Bundestag auf Antrag der Fraktionen von SPD und Bündnis 90/Die Grünen die Einsetzung einer Enquête, die verkürzt gesprochen, den Auftrag hat, den Einfluß von Geldzahlungen auf die Entscheidungen der damaligen Bundesregierung zu beleuchten.⁴

Im verfassungsrechtlichen Schrifttum wird der Untersuchungsausschuß als „das wesentlichste Instrument im parlamentarischen Kontrollinstrumentarium“ bezeichnet⁵, mithin als eine der schärfsten Waffen in der parlamentarischen Auseinandersetzung⁶ verstanden. Diese rein rechtlich gesehen angemessene Beschreibung findet in den realen politischen Vollzügen allerdings weit weniger Niederschlag: So manche Bombe in Form eines parlamentarischen Untersuchungsausschusses, die im gegnerischen politischen Lager platzen sollte, endete als Rohrkrepierer oder erwies sich als Blindgänger. Entsprechend skeptisch war nunmehr auch die Beurteilung in den Medien.⁷ Anlaß genug, sich in thetischer Form der normativen Grundlagen des Untersuchungsverfahrens zu vergewissern und einige prospektive Hinweise zu spezifischen Rechtsproblemen der bevorstehenden Aufklärungsbemühungen zu geben.

I. Funktionen eines Untersuchungsausschusses

1. Die publizistische Kritik an den bisherigen Untersuchungsausschüssen verkennt - bei aller Berechtigung im Einzelnen - die durch den Wandel der Erscheinungsformen des Parlamentarismus

¹ Unter dem Titel „Untersuchungsausschuß - wilder Tiger oder lahme Ente“ gehaltenes Kurzreferat.

² Eine Übersicht zu den bisherigen Untersuchungsausschüssen bis 1990 bietet *Wolfgang Simons*, Das parlamentarische Untersuchungsrecht im Bundesstaat, 1991, S. 230 ff.

³ Vgl. die Anträge der Fraktionen von CDU und Bündnis 90/Die Grünen auf Einsetzung eines 18. Parlamentarischen Untersuchungsausschusses des Niedersächsischen Landtages im Fall „Glogowski“ LT-Dr. 14/1230 vom 17. Dezember 1999 sowie der Fraktionen von SPD, CDU und Bündnis 90/Die Grünen auf Einsetzung eines Parlamentarischen Untersuchungsausschusses IV des nw. Landtages gemäß Art. 41 LVerf. NW, LT-Dr. 12/4560 vom 15. Dezember 1999.

⁴ BT-Dr. 14/2139. Vgl. F.A.Z. vom 3. Dezember 1999, Nr. 282, S. 1.

⁵ *Rechenberg*, BK, Art. 44 GG, Rn. 1.

⁶ *Alexander Weinlein*, Die schärfste Waffe der Parlamentarier, Das Parlament vom 10./17. Dezember 1999, Nr. 50/51, S. 3.

⁷ Siehe z.B. *Georg Paul Hefty*, Seifenblasen und auch einmal Perlen, F.A.Z. vom 24. November 1999, Nr. 274, S. 22.

veränderten verfassungsrechtlichen Zielbereiche ihrer Tätigkeit.⁸ Untersuchungsausschüsse legitimieren sich bereits durch die Herstellung eines spezifischen *Bezugs zur Öffentlichkeit*, ohne unbedingt maßgeblich zur eigentlichen Sachaufklärung beitragen zu müssen. Wie stets fand auch der jetzige Einsetzungsbeschluß erhebliches öffentliches Echo - und darin liegt wohl schon eine wesentliche und wohlgerneht: verfassungsrechtlich zulässige Motivation zur Einsetzung einer solchen Skandalenquôte. Das Enquêterecht ist ein Anwendungsfall der Verfassung als öffentlichem Prozeß.⁹ In der symbolischen Verdichtung eines zumindest von einem Teil des Parlamentes als Skandalon verstandenen Vorgangs im öffentlichen Bewußtsein liegt eine essentielle verfassungsrechtliche Funktion der Einsetzung von Untersuchungsausschüssen. Und dies gilt jenseits der erzielten oder zu erzielenden Sacherkenntnisse. Die Arbeit der Informationsgewinnung mag die Justiz effektiver bewältigen. Nicht zuletzt deshalb sieht das Grundgesetz vor, daß Staatsanwaltschaft und Gerichte die parlamentarischen Untersuchungsausschüsse im Wege der Amtshilfe in ihrer Arbeit zu unterstützen haben. Die *politische Aufarbeitung* fraglicher Vorgänge *in der Öffentlichkeit* aber ist die ureigenste Aufgabe des Parlamentes.

2. Ein Untersuchungsausschuß fokussiert jedoch nicht nur die Öffentlichkeit - er dient auch und wesentlich der *Selbstinformation des Parlamentes*. Die Abgeordneten sollen sich selbst ein Bild machen können. Auch dies eine wesentliche Funktion, die zuweilen im medialen Bewußtsein vernachlässigt wird.

3. Das Enquêterecht ist schließlich *das Recht auf effektive Verfolgung des Aufklärungsinteresses der Antragsteller*. Im neueren staatsrechtlichen Schrifttum wird das Recht des Untersuchungsausschusses zumeist primär als *Minderheitenrecht* begriffen:¹⁰ denn häufig ist es die Opposition, die einen Untersuchungsausschuß anstrengt und die eines besonderen rechtlichen Schutzes vor einer die Arbeit behindernden Regierungsmehrheit bedarf. In Art. 44 GG ist diese Minderheiten schützende Dimension selbst angelegt: abweichend von den sonst im demokratischen Alltag üblichen Gepflogenheiten der Mehrheitsentscheidung reicht zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ein Antrag von einem Viertel aller Abgeordneten. Der jetzt eingesetzte Untersuchungsausschuß aber, und darin liegt seine Besonderheit, wird von der Regierungsmehrheit getragen. Sie ist Antragstellerin. Hieran kann man sehen: Enquêterecht ist nicht notwendig

⁸ Hierzu *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 44 Rn. 8 ff.

⁹ Grundlegend *Peter Häberle*, Verfassung als öffentlicher Prozeß, 3. Aufl., 1998.

¹⁰ Siehe *Achim Schmidt-Hartmann*, Schutz der Minderheit im parlamentarischen Untersuchungsverfahren, 1994, S. 31 ff.; *Clea Lange/Lothar Strube*, Das Untersuchungsrecht als Minderheitsrecht, in: Ulrich Bachmann/Hans-Peter Schneider (Hg.), Zwischen Aufklärung und politischem Kampf, 1988, S. 9 ff.; *Georg Hermes*, Das Minderheitsrecht auf eine parlamentarische Untersuchung, in: Gegenrede, FS Mahrenholz, 1994, S. 349 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Rn. 34 ff. jeweils m.w.N. Die dabei vorgenommene Betonung der minoritiven Dimension des Art. 44 GG auch in Fragen des Beweiserhebungs- und Verfahrensrechts ist von nicht zu unterschätzendem dogmatischem Gewinn, gleichwohl gilt es, den Normbereich des Art. 44 GG auch abstrakter zu fassen und auf die Antragsteller hin ausgerichtet zu begreifen. Grundlegend zum Enquêterecht als Minderheitenrecht *Max Weber*, Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland (1918), in: ders., Gesammelte Politische Schriften, 5. Aufl., 1988, S. 306 (358f.).

Minderheitenrecht. Vielmehr begründet es primär eine *leading position der Antragsteller*. Der CDU wie den anderen Oppositionsparteien stehen nur die „normalen“ parlamentarischen Minderheitsrechte auf Mitwirkung und angemessene Berücksichtigung zu, nicht aber spezifische Minderheitenrechte als besondere Enquêterechte: die Opposition konnte deshalb weder - wie es die F.D.P. versuchte - den Untersuchungsauftrag mitprägen¹¹ noch wird die Opposition maßgeblichen Einfluß auf den Untersuchungsverlauf haben, jedenfalls nicht als Subjekt der Investigation, höchstens als deren Gegenstand.

II. Rechtsgrundlage und Untersuchungsgegenstand

1. Im Verlauf der weiteren Untersuchungen des jetzt eingesetzten Ausschusses wird sich wieder einmal zeigen: Die *rechtliche Ausgestaltung* der Tätigkeit von Untersuchungsausschüssen ist *unzureichend*. Untersuchungsausschüsse operieren rechtlich auf Grundlage der Verfassung, genauer des Art. 44 GG. Diese Verankerung der Skandalenquôte im Verfassungsrecht sichert das Instrument als solches effektiv ab; für die vielfältigen Detailfragen des Verfahrens aber ist sie als alleinige Regelung zu vage. Ein eigenes Gesetz über ihre Tätigkeit ist bisher nicht zustande gekommen. Man behilft sich mit interparlamentarischen Übereinkünften, u.a. mit der Rekurrerung auf alte Gesetzesvorschläge.¹² Verbindlich sind diese jedoch nicht. Dies birgt die Gefahr der Manipulation, der Rechtsunsicherheit. Schon deshalb wäre ein UntersuchungsausschußG wünschenswert.¹³ Vor allem aber fehlt es ohne ein solches in bestimmten Konstellationen an der verfassungsrechtlichen Grundlage für Eingriffe in verfassungsrechtliche Positionen Dritter. Soweit durch die Tätigkeit parlamentarischer Untersuchungsausschüsse in Verfassungsrechte Dritter, insbesondere in Grundrechte eingegriffen wird, ist eine gesetzliche Grundlage hierfür unabdingbar. In der Verfassungsdogmatik wird dies verhandelt unter dem topos des „*Gesetzesvorbehaltes*“.¹⁴ Im Normalfall stellt die entsprechende Anwendung strafprozessualer Vorschriften - die Art. 44 II GG vorsieht - eine hinreichende gesetzliche Regelung dar. Bei Untersuchungen, die - wie nun ins Auge gefaßt - explizit die Aktivitäten bestimmter Parteien fokussiert, muß man jedoch überlegen, ob nicht der verfassungsrechtliche Status der Parteien aus Art. 21 GG strengere Maßstäbe, also eine eigene gesetzliche Grundlage, fordert.¹⁵ Denn die StPO ist zwar auf allgemeine Grundrechtseingriffe, nicht jedoch auf *spezifische parteirechtliche Wettbewerbslagen*¹⁶ zugeschnitten.

¹¹ Dies versuchte die F.D.P. mittels eines Änderungsantrages, der beehrte, auch die Untersuchung von Verstrickungen einiger SPD-Politiker in die fraglichen Waffengeschäfte explizit in den Auftrag aufzunehmen. Vgl. BT-Dr. 14/2247.

¹² Vgl. zu den sog. IPA-Regeln BT-Dr. V/4209.

¹³ Vgl. *Gerald Kretschmer*, DVBl. 1988, 811 ff.

¹⁴ Zum Erfordernis eines Gesetzes auch bei Vorliegen eines den Eingriff in ein Verfassungsrecht materiell rechtfertigendes Rechtsgut mit Verfassungsrang - insb. im Bereich von grundrechtsähnlichen Verfassungsgütern *Martin Morlok/Michael Heinig*, NVwZ 1999, 694 (705f.) m.w.N.

¹⁵ Diese Frage ist in den einschlägigen Urteilen des BVerfG zu Unrecht nicht tangiert worden.

¹⁶ Zur Anlage des Parteienrechts als Wettbewerbsrecht *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 21 Rn. 26, 72 m.w.N.

2. Dies heißt jedoch *nicht*, wie vom CDU-Vorsitzenden Schäuble als auch vom Ausschußvorsitzenden Neumann (SPD) vertreten, daß eine *Ausforschung des Finanzgebarens einer Partei durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuß per se verfassungsrechtlich unzulässig* sei.¹⁷ Zwar schützt Art. 21 GG grundsätzlich die Staatsfreiheit wie die Chancengleichheit der Parteien. Beide Aspekte könnte man bei einer parlamentarischen Untersuchung der Finanzen einer einzelnen Partei tangiert sehen. Insoweit setzt Art. 21 GG der parlamentarischen Untersuchung rein innerparteilicher Vorgänge Grenzen. Doch zugleich begründet Art. 21 GG das Gebot finanzieller Transparenz von Parteien. „Schwarze Kassen“ verstoßen gegen die verfassungsrechtlich gebotene innerparteiliche Demokratie. Irregulär erlangte Spenden beeinträchtigen die von Art. 21 GG auch geschützten Wettbewerbschancen der anderen Parteien. Derartige Vorgänge stellen von Verfassung wegen schon keine rein innerparteilichen Angelegenheiten dar. Ebenso wenig geht es hier um parteirechtliche Petitionen formaler Art. *Das finanzielle Transparenzgebot ist Kernstück grundgesetzlicher Parteiendemokratie.* Art. 44 GG, also das Recht des Bundestages auf Einsetzung von Untersuchungsausschüssen, bietet i.V.m. Art. 21 GG mithin jedenfalls dann eine hinreichende verfassungsrechtliche Grundlage zur Durchleuchtung der Finanzstrukturen einer Partei durch eine Skandalenquôte, wenn Anlaß zur Annahme schwerwiegender parteirechtlicher Verfehlungen besteht.

3. Eine *umfassende* Untersuchung der CDU-Finanzen stieße auf der Grundlage des vorliegenden Untersuchungsauftrags¹⁸ jedoch auf rechtliche Grenzen. Als dieser formuliert wurde, war weniger das Finanzgebaren der CDU als vielmehr die Frage des Einflusses von finanziellen Zuwendungen auf Regierungsentscheidungen im Blick: Lieferungen von Militärgerät und petro-chemische Industrievorhaben in Ostdeutschland standen auf der Agenda. Hierauf explizit zugeschnitten ist bisher auch der Untersuchungsauftrag. Allerdings ist der Einsetzungsantrag zugleich so vage formuliert, daß er ermöglicht, sämtliche Geldflüsse an Personen aus Regierung, Parteien und Fraktionen oder sonstige Institutionen zu untersuchen, welche möglicherweise politische Entscheidungsprozesse beeinflußt haben. Ausweislich des Wortlautes des Antrags ist dabei auch Verstößen gegen das ParteienG nachzugehen. Im Zweifel ist die Regierungskoalition aber gut damit beraten, den Untersuchungsauftrag explizit zu erweitern, wenn sie eine detailliertere Untersuchung der CDU-Finanzen durch ihn für opportun hält. Als Antragstellerin ist sie hierzu, soweit sachdienlich, jederzeit berechtigt.¹⁹

¹⁷ F.A.Z. vom 3. Dezember 1999, Nr. 282, S. 1 zu entsprechenden Äußerungen Schäubles und ebenda, S. 13 zu Neumann.

¹⁸ Vgl. BT-Dr. 14/2139.

¹⁹ Ein interessantes verfassungsrechtliches Problem, daß die Mitwirkungsrechte der CDU/CSU-Fraktion betraf, wurde durch informelle Einigung im Vorfeld der Einsetzung des Untersuchungsausschusses aus dem Weg geräumt: Die Frage der Größe des Ausschusses. Die Koalition bevorzugte 11 Mitglieder, sehr zum Verdruß, denn zum numerischen Nachteil der CDU/CSU. Die verfassungsrechtlichen Bedenken hiergegen (F.A.Z. vom 27. November 1999, S. 2.) waren - auch wenn die CDU/CSU in ihrer Regierungszeit noch eine deutlich andere Position bezogen hatte - nicht ganz unberechtigt. Zu den Spielräumen bei der Bestimmung der Größe von Ausschüssen und dem anzuwendenden Zählverfahren BVerfGE 96, 264 (282), eine Entscheidung, die dem Gebot bester Abbildung der Kräfteverhältnisse des Plenums im Ausschuß und den Mitwirkungsrechten der antragstellenden Bundestagsgruppe zu wenig Beachtung schenkt. Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung wären die Erfolgsaussichten der CDU/CSU wohl gemerkt eher als gering

III. Verfassungsrechte Dritter

Der Untersuchungsausschuß hat *Verfassungsrechte Dritter* zu achten.

1. Hierzu zählen zum einen *Grundrechte Beteiligter*, z.B. das *Steuergeheimnis*, soweit es Ausfluß des allgemeinen Persönlichkeitsrechtes ist. Zuweilen war zu lesen, daß deshalb die Staatsanwaltschaft prüft, ob sie dem Deutschen Bundestag Akten über die bisherigen Ermittlungen zur Verfügung stellen könne. Dies verwundert, denn Geheimnisschutz ist durch das Parlament, nicht gegen das Parlament sicherzustellen. Art. 44 GG begründet eine weitgehende Verpflichtung von Staatsanwaltschaft und Gerichten zur Amts- und Rechtshilfe. Die federführend ermittelnde Staatsanwaltschaft in Augsburg hat deshalb wenig Spielraum bei der Zurverfügungstellung von Ermittlungsakten. Einfachgesetzliche Rechte - wie das Steuergeheimnis nach § 30 AO - sind den Verfassungspflichten nachgeordnet, soweit nicht der Grundrechtsschutz notwendigerweise etwas anderes gebietet. Soweit erforderlich, sind dann ausschuiinterne Maßnahmen zur Wahrung der Verfassungsrechte Dritter zu treffen. Der Ausschluß des Ausschusses von der Einsicht in staatlicher Akten kann nur als *ultima ratio* geboten sein, wenn der Schutz der Grundrechte Dritter sonst in keinsten Weise gewährleistet ist. Diese Fragen sind relativ detailliert seit dem Urteil des BVerfG aus dem Jahre 1984 zum Flick-Ausschui geklärt.²⁰

2. Ferner sind *rechtsstaatlich gebotene Verfahrensrechte* von Beteiligten zu achten. Aus Art. 44 I GG ist eine allgemeine Zeugnis- und Auskunftspflicht abzuleiten. Diese wird konkretisiert durch die entsprechende Anwendung der einschlägigen strafprozessualen Vorschriften. Eine Einschränkung erfährt die verfassungsrechtliche Verpflichtung zu Zeugnis und Auskunft durch zahlreiche für den Rechtsstaat essentielle *Zeugenrechte*, die ebenfalls in der StPO eine gesetzliche Grundlage finden: So kann sich der für die CDU tätig gewordene Wirtschaftsprüfer Weyrauch bis zur Entbindung von der *Schweigepflicht als Berufsgeheimnisträger* auf § 53 I Nr. 3 StPO berufen und auch vor dem Untersuchungsausschui das Zeugnis verweigern. Ob die CDU Weyrauch von dieser Berufspflicht bereits entbunden hat, ist nicht ganz klar. Eine umfassende Aussage Weyrauchs vor der Augsburger Staatsanwaltschaft liegt jedenfalls vor.²¹ Bedenklich in diesem Gesamtzusammenhang scheint die Aufforderung des Bundestages, veranlaßt durch einen entsprechenden Antrag der

zu veranschlagen gewesen. Aufschlußreich auch, daß bisher die meisten Untersuchungsausschuie mit 11 Mitgliedern versehen waren (*Engels*, Parlamentarische Untersuchungsausschuie, 2. Aufl., 1991, S. 63) und diese relativ kleine Anzahl an Mitgliedern als probates Mittel der Steigerung der Arbeitsfähigkeit gilt; so *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 44 Rn. 37.

²⁰ BVerfGE 67, 100. Irreführend bis falsch deshalb die Ausführungen von *Reinhard Müller* in der F.A.Z. vom 25. November 1999, Nr. 275, S. 3. Zum Spannungsverhältnis von parlamentarischem Enquêterecht und dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung auch *Reiner Klenke*, NVwZ 1995, 644 ff.; *Marc Köhler*, Umfang und Grenzen des parlamentarischen Untersuchungsrechts gegenüber Privaten, 1996; *Johannes Masing*, Parlamentarische Untersuchungen privater Sachverhalte, 1998; *Rupert Scholz*, AÖR 105 (1980), S. 564 ff.; *Klaus Stern*, AÖR 109 (1984), S. 199 ff.; *Stefan Studenroth*, Die parlamentarische Untersuchung privater Bereiche, 1992; *Werner Richter*, Privatpersonen im parlamentarischen Untersuchungsausschui, 1991, S. 20 ff.

²¹ Vgl. F.A.Z. vom 7. Dezember 1999, Nr. 285, S. 1 sowie die auf die Übersendung des Vernehmungsprotokolls Weyrauchs an die CDU-Parteizentrale folgenden Ereignisse, insb. die exklusive Weitergabe des Protokolls an den ehemaligen Parteivorsitzenden Kohl und die darauf folgende Entlassung des dafür verantwortlichen Hauptabteilungsleiters im Konrad-Adenauer-Haus, Terlingen.

Regierungsfractionen,²² die CDU solle Weyrauchs Verpflichtung zur Verschwiegenheit aufheben. Der hierdurch entstandene öffentliche Druck droht in nicht hinnehmbarer Weise rechtsstaatlich gebotene Verfahrensgrundsätze²³ ad absurdum zu führen.

3. Zu den rechtsstaatlich gebotenen Verfahrensgrundsätzen gehört bis zu einem gewissen Punkt auch vor Untersuchungsausschüssen die *Unschuldsvermutung*.²⁴ Ungeachtet aller Differenzen zwischen parlamentarischem und gerichtlichem Untersuchungsverfahren sind die Ausschußmitglieder deshalb von Verfassung wegen zu einer gewissen Zurückhaltung bei unbewiesenen Mutmaßungen in der Öffentlichkeit über das -strafrechtlich relevante- Verhalten Dritter angehalten. Eine Vorverurteilung einzelner Personen in der Öffentlichkeit durch Ausschußmitglieder findet ungeachtet der legitimen politischen Instrumentalisierung eines Untersuchungsausschusses in der rechtsstaatlich gebotenen Unschuldsvermutung seine Grenze.

4. Die Umgehung von Verfahrensrechten durch den Aufbau von öffentlichem Druck gilt es auch beim Umgang mit dem *Aussageverweigerungsrecht nach § 55 StPO* zu vermeiden.²⁵ Zahlreiche Zeugen, die für den Untersuchungserfolg von zentraler Bedeutung sind, könnten sich strafbar gemacht haben. Die Verweigerung der Aussage in diesen Fällen (aber auch nur dann) gehört zu den prozeduralen Mindestgarantien,²⁶ die in Anspruch zu nehmen völlig legitim ist. Der gemeinverfassungsrechtliche Grundsatz²⁷ des *nemo tenetur* gilt übrigens auch für ehemalige Regierungsmitglieder, womit zugleich keine Aussage über die konkrete Anwendbarkeit getroffen werden soll. Die publicityträchtige Androhung von Beugehaft²⁸ gegenüber potentiellen Zeugen des Untersuchungsausschusses findet in § 70 StPO zwar eine Rechtsgrundlage; die Vorschrift kommt mithin auch im Verfahren parlamentarischer Untersuchungsausschüsse zum Zuge.²⁹ Das strafprozessuale Recht auf Absehung von einer Selbstbelastung bleibt hiervon jedoch unberührt. Für die Berufung auf das Auskunftsverweigerungsrecht (§ 55 StPO) reicht nach § 56 StPO die Glaubhaftmachung in Form einer eidlichen Versicherung. Zu bedenken ist aber auch, daß § 55 StPO in der Regel kein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht, sondern nur das Recht auf Auskunftsverweigerung statuiert. Dies geht nur soweit, als mit der Antwort auf eine *konkrete* Frage eine straf- oder ordnungsrechtlich relevante Selbstbezeichnung droht. Ein solcher Fall liegt nicht vor,

²² BT-Dr. 14/2236.

²³ Zur Bedeutung der Verfahrensrechte Betroffener z.B. *Wolfgang Wohlers*, NVwZ 1994, 40 f.; *Ingo Beckedorf*, ZParl 1989, 35 ff.

²⁴ Allgemein zur Unschuldsvermutung als Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips *Katharina Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 198 und 512.

²⁵ Zum Komplex Schweigerecht und Untersuchungsausschuß insg. *Ulrike Müller-Boysen*, Die Rechtsstellung des Betroffenen vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuß, 1980, S. 90 ff.

²⁶ Vgl. zur fehlenden Pflicht, gegen sich selbst aussagen zu müssen, als kennzeichnendes Merkmal von Rechtsstaatlichkeit *Katharina Sobota*, Das Prinzip Rechtsstaat, 1997, S. 512.

²⁷ Zum Gemeinrecht auf Verfassungsebene *Peter Häberle*, Gemeineuropäisches Verfassungsrecht, in: ders., Europäische Rechtskultur, 1997, S. 33 ff.

²⁸ Siehe F.A.Z. vom 20. Dezember 1999, Nr. 296, S. 1 und 3: „Neumann droht Kohl Beugehaft an“.

²⁹ Grundlegend BVerfGE 76, 363 (381 ff.).

wenn die Verfolgungsgefahr zweifellos ausgeschlossen ist, so z.B. bei Verjährung.³⁰ § 55 StPO schützt dann nicht vor dem Zwang unliebsamer Enthüllungen, wie beispielsweise der Preisgabe von Namen der Großspender einer Partei, die anonym bleiben wollten. Parlamentarische Untersuchungsausschüsse können deshalb gerade dann Sinn machen, wenn nicht behebbare Prozeßhindernisse einer Wahrheitsfindung im Zuge strafrechtlicher Verfolgungen im Wege stehen, eine Behandlung und Kleinarbeitung der Problematik in einem öffentlichen Verfahren aus Gründen des Gemeinwohls aber geboten erscheint.

5. Eine häufig bei der Frage der Zulässigkeit von parlamentarischen Untersuchungen erwähnte verfassungsrechtliche Komponente ist der *Grundsatz der Gewaltenteilung*. Einer solchen Grenze der Investigationen durch einen Ausschuß des Deutschen Bundestages ist mit Vorsicht zu begegnen, soweit die Exekutive betroffen ist.³¹ Die Skandalenquôte ist gerade auch ein Instrumentarium des Parlamentes, seiner Kontrollfunktion nachzukommen. Soweit man einen unausforscharen „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ überhaupt für geboten hält,³² kann er jedenfalls für vollständig abgeschlossene Vorgänge nicht gelten.³³ Der vorliegende Untersuchungsauftrag fragt nur nach dem Einfluß finanzieller Transfers auf Regierungsentscheidungen in der Vergangenheit. Das Gewaltenteilungsprinzip steht dem in keiner Weise entgegen.

IV. Schluß

Schließlich gibt auch der neueste Untersuchungsausschuß Anlaß, über das Verhältnis von Justiz und parlamentarischer Untersuchungenquôte nachzudenken. Nicht nur, weil die meisten Untersuchungsausschüsse irgendwann die Justiz beschäftigt haben. Es ist auch immer wieder zu fragen, ob neben einem gerichtlichen Verfahren oder staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen parallel ein parlamentarischer Untersuchungsausschuß mit einem Vorgang effektiv befaßt sein kann. Negative Auswirkungen auf die Tätigkeit der Justiz sind nicht ausgeschlossen: Zeugenaussagen werden z.B. beeinflußt, ebenso die Richter und Staatsanwälte. Die Liste möglicher Einwände ist lang.³⁴ Zu bedenken ist aber auch, daß eine Sperrwirkung für die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses im Falle damit korrespondierender justizieller Aktivitäten den Art. 44 GG effektiv leer laufen lassen würde.³⁵ Verfassungsrechtlich sind beide Seiten erwünscht: Parlamentarische Untersuchung und gerichtliches Verfahren. Beide haben jeweils bedeutende, aber verschiedene staatliche Funktionen. Die Skandalenquôte durch den Bundestag zielt auf Beeinflussung des politischen Prozesses, das

³⁰ BVerfG, DB 1975, 1936.

³¹ Im Justizbereich wehrt Art. 97 GG eine parlamentarische Überprüfung.

³² BVerfGE 67, 100 (139); *Rupert Scholz*, AöR 105 (1980), 564 (598). Hierzu auch *Kuhl*, Der Kernbereich der Exekutive, 1993; *Friedrich E. Schnapp*, VVDStRL 43 (1985), 172 (181 ff.); *Hartmut Maurer*, VVDStRL 43 (1985), 135 ff.

³³ Insg. kritisch *Morlok*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz - Kommentar, Bd. 2, 1998, Art. 44 Rn. 26, der die Mißbrauchsgefahr einer solchen Exemption beschwört. Das Sachproblem sei adäquater mit einem Gebot der Rücksichtnahme auf die Handlungsbedingungen der Exekutive zu lösen.

³⁴ Vgl. z.B. *Achterberg/Schulte*, in: v. Mangoldt/Klein, Das Bonner Grundgesetz, Bd. 6, 3. Aufl., 1991, Art. 44, Rn. 15 ff. m.w.N.

³⁵ *Joachim Vetter*, ZParl 1989, 345 ff.

justizielle Verfahren dagegen auf Strafverfolgung. Deshalb kann nur letzteres mit einer *rechtlichen* Sanktion enden. Die *soziologische* Betrachtung freilich könnte hier zu einem anderen Ergebnis kommen. Es gibt einen rechtssoziologischen Klassiker von Malcom Feeley mit dem Titel „The Process is the Punishment“, also: das Verfahren ist (schon) die (eigentliche) Bestrafung,³⁶ der einem in den Sinn kommt, wenn man sich so manchen Untersuchungsausschuß betrachtet. Denn die inquisitorisch-„peinliche“ Behandlung eines Zeugen durch einen Parlamentsausschuß birgt *faktisch* punitive Elemente in sich. Vielleicht zeugt es auch von der pragmatischen Klugheitsregeln folgenden Verfaßtheit einer Gesellschaft, wenn es in bestimmten Situationen damit sein Bewenden hat.

³⁶ Malcom Feeley, *The Process is the Punishment*, 1979; vgl. Klaus F. Röhl, *Allgemeine Rechtslehre*, 1994, S. 214 f.

Rechtspolitische Optionen

- Aus Anlaß der aktuellen Parteispendenaffaire -

Hans-Rüdiger Schmidt

Geschäftsführer des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Hagen

Besonders in einer Zeit, in der nun schon von einer *Staatskrise* gesprochen wird, ist es erlaubt einige *rechtspolitische* Möglichkeiten vorzutragen, die geeignet sein könnten, der Philosophie der Parteienfinanzierung, wie sie von Prof. Morlok skizziert wurde,¹ mehr Geltung zu verschaffen.

Rechtspolitische Überlegungen haben bei den erkannten Defiziten und Gefahren anzusetzen. Genauer geht es hier um die Gefahren, die in der Praxis der Parteienfinanzierung auf der Grundlage der bestehenden Regelungen für den Bereich der Demokratie - staatlich wie innerparteilich - erkannt werden können. Mögliche Konsequenzen sind dann denkbar für den Bestand der *Verhaltensgebote*, also den Bestand an Vorschriften der staatlichen und privaten Parteienfinanzierung und der Rechenschaftslegung, sowie zum anderen für den Bereich der *Sanktionen*, die im Falle des Verstoßes gegen Verhaltensgebote verhängt werden können.

I. Bereich der Verhaltensgebote

1. Millionenspenden beschädigen die Glaubwürdigkeit der Parteiendemokratie. Daher sei die Einführung einer *Obergrenze für die Höhe von Spenden* angeregt.

Eine nicht zum ersten Male, jedoch heute mit erneuter Vehemenz diskutierte Gefahr ist die Problematik einer im System der Privatspenden (insbesondere der *Großspenden*) angelegten gleichheitswidrigen Einflußnahme auf politische Entscheidungen. Wurden durch Großspenden politische Entscheidungen bei der Genehmigung von Panzerlieferungen, beim Verkauf der Leuna-Raffinerie und des Minol-Tankstellennetzes oder von Eisenbahnerwohnungen beeinflusst? Dies sind Fragen, die sich bis auf den letzten Zweifel und Verdacht wohl nie aufklären lassen. Die Gefahr letztlich auch nur vermuteter (oder zu vermutender?) Korrumpierung entsteht jedoch erst bei einer bestimmten Höhe von Spenden. Beträge, die hunderttausende Bürger aufbringen können und auch tatsächlich zuwenden, sind nicht geeignet zu besonderem „politischen Gehör“ zu verhelfen. Dies sieht bei Großspenden anders aus. Daher ist über die Einführung von Obergrenzen für Spenden nachzudenken (so z.B. eingeführt in den USA für den Bereich des Präsidentschaftswahlkampfes; als Beispiel für ein Land der EU sei auf Griechenland hingewiesen).

¹ Siehe Morlok, Zur Verfassungstheorie der Parteienfinanzierung, in diesem Heft.

Aufgrund der *marginalen* Bedeutung von Großspenden im Rahmen des Spendenaufkommens der Parteien dürften ernsthafte Konsequenzen für die Parteihushalte oder - was beachtlicher wäre - für die sich im Spendenaufkommen *widerspiegelnde Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung* nicht zu befürchten sein. Der auf der anderen Seite stehende positive Effekt einer Obergrenze für das Ansehen der Parteiendemokratie wäre ungleich größer. Auch von letztlich kaum beweisbaren, aber doch in der breiten Öffentlichkeit vermuteten Einflußnahmen und Sondervorteilen kann ein Schaden für die Parteiendemokratie und eine Politikverdrossenheit (selbst der Parteimitglieder) ausgehen, die einzudämmen rechtspolitisches Ziel sein muß. Daß Millionenspenden ohne Erwartung von Vorteilen lediglich „zur Pflege der politischen Landschaft“ gewährt werden, ist kaum vermittelbar.

2. Die Parteispendenproblematik spitzt sich in einer egalitären Bürgerdemokratie weiter zu, nimmt man die gegenwärtig erlaubten *Spenden juristischer Personen* in den Blick:

Die politischen Einflußchancen haben beim Bürger zu liegen und sind ihm unter Beachtung des Gleichheitssatzes zu gewähren. Dies gilt im Bereich des Wahlrechts und hat auch Niederschlag in den politischen Parteien gefunden, deren Mitglieder nur natürliche Personen sein dürfen (§ 2 I 1 PartG). Demokratie ist also auf Bürgerbeteiligung ausgerichtet.

Dies spricht in letzter Konsequenz dafür, juristische Personen, von denen nach den Angaben in den Rechenschaftsberichten der Löwenanteil der - wie schon zuvor erwähnt - problematischen Großspenden kommt, generell als Spender an Parteien auszuschalten. Damit wäre den hinter den juristischen Personen stehenden natürlichen Personen die gleichheitswidrige Vervielfachung ihres politischen Einflusses über das Instrument der Unternehmensspende abgeschnitten.

Gegen eine solche Regelung gibt es wohl im wesentlichen zwei mögliche Einwände: zunächst die leichte *Umgehbarkeit*. So könnten z.B. die Gehälter führender Manager eines Unternehmens erhöht werden mit der heimlichen Maßgabe, einen bestimmten Betrag an eine Partei zu spenden. Dem wäre jedoch zum Gutteil mit der *gleichzeitigen* Einführung der zuvor geforderten Obergrenze für Spenden begegnet.

Zum zweiten mag eingewendet werden, daß der offene Ausweis eines bestimmten Unternehmens, etwa der „Deutschen Bank“ oder „Bayer Leverkusen“ als Parteispender *politisch aussagekräftiger* ist als die statt dessen betriebene Spende über natürliche Personen. Parteiendemokratie und ihre Finanzierung ist auf diese öffentliche Transparenz angewiesen. Welche Interessen sich hinter einem Unternehmen der Automobilindustrie versammeln ist sehr viel leichter auszumachen, als wofür „Herr Mayer“ oder „Herr Müller“ steht. An dieser Stelle ist insbesondere die durchaus *bewährte Aufmerksamkeit des Journalismus* gefordert.

3. Direktspenden an Abgeordnete sind *überflüssig, nicht ausreichend transparent* und stellen eine *besondere Gefahr für die demokratische Willensbildung* (insbesondere die innerparteiliche Willensbildung) dar. Sie sollten verboten werden, wie dies bereits die Sachverständigenkommission zur Parteienfinanzierung (1993) vorgeschlagen hat.

Der Einfluß einer Spende an einen einzelnen Politiker kann *ungleich größer* sein als würde die Spende einer Partei *allgemein* zur Förderung ihrer Ziele zugewendet. Dennoch gilt bisher auch für Direktspenden an Politiker die Publizitätspflicht erst ab einer Spendenhöhe von 20.000,00 DM (§ 4 III der Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages). Spenden über 10.000,00 DM sind lediglich dem Bundestagspräsidenten anzuzeigen (§ 4 III 2 der Verhaltensregeln-MdB).

Die Erwägungen, die hinsichtlich der Großspenden an Parteien für diesen Bereich für eine Obergrenze sprechen (s.o. I.1.), legen in entsprechender Übertragung auf die Direktspenden an Abgeordnete nahe, auf diese Form der Politikfinanzierung zu verzichten.

4. Im Hinblick auf die Rechenschaftslegung und deren Kontrolle könnten *stichprobenhafte Prüfungen* nach dem Zufallsprinzip durch den Rechnungshof eingeführt werden.

Die Prüfung durch die Bundestagsverwaltung kann nur eine *formelle* Schlüssigkeitsprüfung sein. Um eine stärkere Kontrolle zu erreichen, könnten Stichproben nach dem Zufallsprinzip durch den Rechnungshof unter Heranziehung *aller* Unterlagen der Partei und damit auch eine Überprüfung der Tätigkeit der Wirtschaftsprüfer durchgeführt werden. Die Verlagerung der Prüfung der Rechenschaftsberichte weg vom Bundestagspräsidenten und seiner Verwaltung hätte des weiteren den Vorteil, daß möglicherweise schwerwiegende Entscheidungen über Nichtauszahlungen oder Rückforderungen bzw. Verrechnungen gegenüber einzelnen Parteien aus dem Bereich des Politischen gelöst werden könnten und damit dem Ruch der Parteilichkeit vorgebeugt würde.

Die entsprechende Vorschrift des Parteiengesetzes zur *Prüferauswahl* (§ 31 I PartG) sollte dahingehend ergänzt werden, daß als Prüfer *nicht* bestellt werden darf, wer in einem weiteren wirtschaftlichen Verhältnis zur Partei steht (so etwa als Steuerberater oder als mit Personalverwaltungsaufgaben Beauftragter). Außerdem ist daran zu denken, eine zeitliche Begrenzung der Prüfertätigkeit einzuführen. Jahrzehntelange Zusammenarbeit zwischen Prüfer und Partei kann zum Verlust der Gewissenhaftigkeit und Neutralität in der Wahrnehmung der Aufgaben durch den Prüfer führen.

Schließlich könnte *de lege ferenda* von den Parteien zusätzlich eine vollständige und durch eidesstattliche Versicherung (etwa des Parteivorsitzenden und des Schatzmeisters) zu bestätigende Aufzählung aller ihnen zurechenbarer Konten im Rechenschaftsbericht gefordert werden. Einer unübersichtlichen Vielzahl der Konten und den damit einhergehenden Verschleierungsmöglichkeiten

könnte so, schon über das eigene Interesse der verantwortlichen Unterzeichner, entgegengewirkt werden. Doch an dieser Stelle kommen wir bereits bzw. erneut in den Bereich der strafrechtlichen Sanktionen.

Ein weiterer Vorschlag kann in der Errichtung einer „*Ethik-Kommission*“ bestehen.

Ihre Aufgabe wäre es, *Standards der politischen Kultur* zu erheben und weiterzuentwickeln. Nicht alles kann rechtlich geregelt werden, auch der politischen Kultur ist Verantwortung aufzubürden und auf sie zu vertrauen.

Eine ihrer weiteren Aufgaben könnte der Anstoß einer Diskussion über die Einführung von Ausgabenbegrenzungen im Wahlkampf und einer Höchstdauer von Wahlkämpfen sein.

Soweit zum *Bereich der Verhaltensregeln*. Ich komme nun zum Bereich möglicher *Sanktionen*:

II. Sanktionen

Zu den möglichen strafrechtlichen Sanktionen und den für diesen Bereich anzustellenden rechtspolitischen Überlegungen hat bereits Herr Dr. Kölbel Ausführungen gemacht.² Für den Bereich des spezifisch parteienrechtlichen Sanktionsrechts wäre an folgendes zu denken:

Die finanziellen Folgen bei rechtswidrig erlangten Spenden bzw. nicht nach den Vorschriften des Parteiengesetzes im Rechenschaftsbericht veröffentlichten Spenden (§ 23 a PartG) müssen schwerwiegender sein. So hat die Bundespräsidenten-Kommission zur Parteienfinanzierung bereits 1993 vorgeschlagen, daß, falls illegale Spenden angenommen werden, nicht das zweifache, sondern das *fünffache* an staatlicher Parteienfinanzierung verfällt. Härtere Sanktionen zu fordern ist zwar ein simples Rezept, aber sie treffen die Parteien an einer empfindlichen Stelle und lassen die Abwägung, wie groß der Nutzen einer illegal angenommenen Spende ist, möglicherweise anders ausfallen. Nach den Geständnissen, die wir mittlerweile alle der Presse entnehmen konnten, sollte diese Verschärfung Gesetz werden. Die Parteien als „Gesetzgeber in eigener Sache“ könnten damit zeigen, ob sie es mit ihrer Läuterung ernst meinen.

² Siehe Kölbel, Parteiegelder - ein Fall für den Staatsanwalt?, in diesem Heft.

Zur Heilsamkeit politischer Skandale

Prof. Dr. Martin Morlok, Hagen

1. Politische Skandale gefährden die Glaubwürdigkeit der politischen Organe. Sie steigern die Staatsverdrossenheit und gefährden die Stabilität der Demokratie - so weit verbreitete Annahmen. Stimmt diese Sicht aber?

Wie die Bürger tatsächlich auf bekanntgewordene Verfehlungen im Bereich der Politik reagieren, ist eine Frage, die empirischer Aufklärung bedarf, aber auch zugänglich ist. Unabhängig vom tatsächlichen Befund über die Reaktion der Bürger mag man darüber auch - moralisierend - spekulieren, das soll hier aber nicht weiter verfolgt werden. Statt dessen möchte ich auf die nützliche Funktion politischer Skandale hinweisen.

2. Die Ausgangsüberlegung ist schlicht: Die Menschen, auch die Politiker, auch diejenigen, die demokratisch legitimierte Herrschaftspositionen innehaben, sind keine Engel. Deswegen werden Gesetze und auch sonstige Normen aufgestellt, um deren Handeln anzuleiten und zu begrenzen. Daß Macht mißbraucht wird, daß versucht wird, finanzielle Ressourcen in politischen Einfluß umzumünzen - damit rechnen wir, genau deswegen gibt es die einschlägigen Bestimmungen des Parteiengesetzes, andere Gesetze, aber auch die Normen der politischen Kultur. Die verschiedenen Normen der Machtbegrenzung spiegeln die durch lange Erfahrung genährte Vermutung wider, daß mit finanziellen Mitteln unter Verstoß gegen die politische Chancengleichheit versucht wird, zur Durchsetzung der eigenen Interessen beizutragen, daß Machtpositionen stabilisiert werden sollen mit Mitteln, die nicht im offiziellen Instrumentenkasten der Demokratie enthalten sind.

Die Entdeckung, daß tatsächlich gegen solche Normen verstoßen wurde, sollte dann nicht zur Verzweiflung über die Schlechtigkeit des Menschen oder über die Untauglichkeit der Demokratie als politische Ordnungsform führen, sondern mag durchaus Anlaß sein, zufrieden festzustellen, daß offensichtlich die richtigen Normen aufgestellt worden sind, daß in der Tat die Normen der Herrschaftsbegrenzung tatsächlich vorkommenden und auch nur motivkräftigen Versuchungen entgegengestellt worden sind und diese also zu Recht existieren. Rechtspolitisch ist die richtige Platzierung und inhaltliche Ausgestaltung der verletzten Normen zu konstatieren. Das braucht selbstverständlich nicht davon abzuhalten, über deren Verbesserung nachzudenken.

3. Die förderliche, ja die produktive Rolle von Skandalen liegt in ihrem Beitrag zur Weiterentwicklung des Normbewußtseins. Anlässlich von Skandalen und in der Auseinandersetzung um die Skandale werden die normativen Maßstäbe, an denen das politische Handeln gemessen wird, herausgearbeitet, geschärft und fortentwickelt. Dies gilt für beide, für Rechtsnormen wie für Standards der politischen Kultur.

Die Fallgestaltungen politischer Skandale führen zunächst dazu, daß die einschlägigen Normen des Rechts genauer wissenschaftlicher wie öffentlicher Betrachtung und Erörterung unterzogen werden. Der aktuelle Finanzierungsskandal führt dazu, daß Normen des Parteiengesetzes, die bislang überhaupt nicht oder höchst selten angeschaut wurden und die zahlreiche offene Fragen aufwerfen, jetzt beachtliche Zuwendung erfahren. Die Normen werden interpretiert, Auslegungsvarianten aufgezeigt und Gründe für die eine oder die andere Lesart mobilisiert. Weil jeder Auslegung des Rechts auch ein produktives Moment innewohnt, ist also vom Skandal Rechtsklärung und auch Rechtsentwicklung zu erwarten. Aber auch die Rechtssicherheit wird durch die im Rahmen der Skandaldiskussion und der nachfolgenden Verarbeitung des skandalisierten Geschehens durch die Institution der Rechtspflege gesteigert. Die Konsolidierung der Interpretationen und ggf. ergehende Rechtsprechung fixieren Erkenntnisstände und geben bei der Handhabung künftiger Konstellationen mehr Gewißheit.

Ebenso wichtig, wenn nicht gar noch wichtiger, ist der Schub, den die *politische Kultur* - jetzt durchaus normativ verstanden - durch politische Skandale erfährt. Politische Skandale bündeln die öffentliche Aufmerksamkeit auf das in Rede stehende Verhalten der Mächtigen. Sie stellen eine aktuelle Erscheinungsform der Volkssouveränität dar und machen die Angelegenheiten des Gemeinwesens mindestens für eine kurze Zeit tatsächlich zur Angelegenheit aller, zum betrachteten, privat beredeten und öffentlich diskutierten Gegenstand. Im Skandal wird vorzüglich die Öffentlichkeit als Kontrollinstanz der Herrschaftsausübung aktiviert. Eine sich möglicherweise im Bereich der Politik eingespielte Sondermoral, wird auf dem öffentlichen Forum der allgemeinen Diskussion auf den Prüfstand gestellt und beurteilt. In der Behandlung von Normverletzungen in der Form eines öffentlichen Skandals wird die Normverletzung aus dem Bereich der auf die Behandlung solcher Normverletzungen spezialisierten Institutionen, also Staatsanwaltschaft und Gerichte, herausgeholt und in die allgemeine, auch laienhafte Diskussion geworfen. Es kommt damit zu einer öffentlichen Aneignung der Norm, der damit besondere Lebenskraft zuwächst. Über die tatsächliche Bedeutung hinaus wird den Normen, deren Übertretung zum Skandal erhoben wird, symbolische Bedeutung für die Einhaltung der einschlägigen Normen gegeben, auch und gerade durch die Oberen und Mächtigen. Daß der kleine Mann sich im Skandal zum Richter erheben kann über die Großen und scheinbar Makellosen, die plötzlich als Sünder dastehen, ist auch eine wesentliche Qualität des Skandals. Diese „verkehrte Welt“ des Skandals hat manches gemein mit dem Karneval.

Dabei geht es wie gesagt auch um Normen nichtrechtlicher Art, nennen wir sie also solche der politischen Kultur. Diese Normen haben den Vorteil, flexibler als die Rechtsnormen zu sein. Sie sind oft auch schärfer. So gilt hier insbesondere nicht das Rückwirkungsverbot. Anlässlich eines skandalisierten Verhaltens können durchaus Normen schärfer gefaßt werden oder überhaupt erstmalig einigermaßen präzise formuliert werden mit der Folge, daß erst am aufgetretenen Fall die Norm recht eigentlich Kontur gewinnt und zum ersten Mal ein Verstoß gegen die jetzt formulierte Norm konstatiert wird. Die von der Feststellung des Verstoßes gegen eine solche Norm Betroffenen mögen

diese rückwirkende Anwendung der jetzt erst präzisierten Normen auf sie als äußerst ungerecht empfinden. Die Verbitterung bei Politikern wie beim früheren baden-württembergischen Ministerpräsidenten Späth oder seines bayerischen Kollegen Streibl über die Abstrafung, weil sie sich zu Reisen haben einladen lassen, mag als Beleg dafür gelten.

Diese beiden Beispiele zeigen aber eben die produktive Wirkung politischer Skandale. In ihnen wurde eine striktere Trennung zwischen dienstlichen Aufgaben und privaten Interessen eingefordert und auf Normen gebracht, die seitdem sehr viel stärker als zuvor beachtet werden. Mir selbst hat bei einer Gelegenheit, bei der ich mit einem Spitzenpolitiker aus nicht dienstlichen Gründen zusammengetroffen bin, dieser ungefragt gleich zu Anfang versichert, er sei auf eigene Kosten angereist. Der jüngste Fall des niedersächsischen Ministerpräsidenten - "Fall" durchaus doppelsinnig gemeint - belegt die Wirkkraft dieser neu formulierten Norm für die Trennung von Amtsgeschäften und Privatsphäre am Beispiel von Reisen und belegt auch die Sanktionskraft dieser Normen. Im Hinblick auf die CDU-Finanzierungspraktiken, personalisierbar durch Kiep und Kohl, überrascht das, was jetzt zu Tage getreten ist, dann aber doch, weil hier offensichtlich der Lernerfolg der Flick-Affäre nicht eingetreten ist.

4. Zusammenfassend möchte ich also empfehlen, Skandale als zu erwartende Normalität in der Demokratie zu begreifen. Sie bestätigen die Notwendigkeit wie die Lebenskraft einschlägiger Normen der Machtbegrenzung und auch die kritische Potenz der politischen Öffentlichkeit. Es wäre nur skandalös, wenn entsprechende Normverletzungen keinen Skandal auslösten.