

1.00 DIE STELLUNG DER POLITISCHEN PARTEIEN IN DER DEMOKRATIE UND IM RECHTSSTAAT

1.10 ALLGEMEINES

Die tragende Rolle der politischen Parteien innerhalb der parlamentarischen Demokratie wird nur von jenen in Abrede gestellt, die gegen den Parlamentarismus schlechthin eingestellt sind. Eine solche Einstellung kann allerdings erst dann ernst genommen werden, wenn ihre Vertreter über eine kritische Auseinandersetzung mit dem bestehenden parlamentarischen System hinaus praktikable Alternativlösungen anbieten.

So fest die politischen Parteien als Institutionen der Kanalisierung des Willens großer Gruppen von Staatsbürgern in der politischen Wirklichkeit verankert sind, so vage ist ihre Verankerung in der österreichischen Rechtsordnung. Eine genaue Regelung der Rechtsstellung der politischen Parteien liegt im Interesse der *Rechtsstaatlichkeit* als einer Verfassungsmaxime unseres Staates, d. h. konkret im Interesse der *Durchschaubarkeit und Kontrollierbarkeit des gesamten demokratischen Prozesses*, aus dem unsere Gesellschaft ihre bewahrenden und verändernden Kräfte zieht oder zumindest ziehen will.

Für die politischen Parteien selbst wird eine gesetzliche Regelung ihrer Stellung keineswegs nur Vorteile, sondern auch ernste Verpflichtungen bringen, insbesondere die Pflicht zu *innerparteilicher Demokratie*. Eng verbunden mit der Regelung der Rechtsstellung der Parteien ist die Frage, ob es Aufgabe der Gemeinschaft, des Staates ist, durch öffentliche Zuwendungen zur Existenzsicherung demokratischer Parteien beizutragen.

1.20 PARTEIENGESETZ

Anlässlich der Verabschiedung des Bundesfinanzgesetzes 1964 wurde die Bundesregierung vom Nationalrat um einen *Bericht über die Rechtsauffassung betreffend die Stellung der politischen Parteien* ersucht. Der geforderte Bericht wurde zum ersten Mal Ende März 1965 vorgelegt; im Hinblick auf das Auslaufen der Legislaturperiode dann neuerlich am 10. 6. 1966. Er enthält eine ausführliche Darstellung der gesamten Problematik sowie ein Literaturverzeichnis.¹

Die Bundesregierung kommt in ihrem Bericht zur Auffassung, dass die Rechtsstellung der politischen Parteien grundsätzlich nach drei verschiedenen Systemen geregelt werden könnte.

Auch der 11. Bundesparteitag der ÖVP (27. — 29. 10. 1966) beschäftigte sich mit der Frage der Verankerung der politischen Parteien in der Bundesverfassung. Ein diesbezüglicher Antrag des politischen Ausschusses enthielt die Anregung an den Parlamentsklub der Regierungspartei, sich mit diesem Problem zu befassen. Im Grunde ist die Materie keineswegs allzu kontroversiell. Ohne sich sklavisch an das bundesdeutsche Vorbild halten zu müssen², wäre es durchaus möglich, sich auch in Österreich auf eine Formel zu einigen, die einen allseits befriedigenden Rechtszustand herstellt.

¹ HI/81 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates, X. GP. sowie 111/12 der Beilagen XI. GP. — Schlussfolgerungen des Berichtes siehe Anhang B.

² Vgl. Anhang C: Art. 21 Bonner Grundgesetz, Parteiengesetz.

Wir schlagen deshalb vor:

Gemäß lit. a des Kapitels II des Berichtes der Bundesregierung ist eine Institutionalisierung der politischen Parteien durch Schaffung einer diesbezüglichen Verfassungsbestimmung vorzunehmen. In Ausführung dieser allgemeinen Bestimmung arbeitet die kommende Bundesregierung ein Parteiengesetz aus, das Näheres über Aufgaben, innere Ordnung und sonstige Merkmale demokratischer Parteien enthält.

1.30 ÖFFENTLICHE PARTEIFINANZIERUNG

Erkennt man die Rolle und die Bedeutung, die die politischen Parteien im modernen demokratischen Staat innehaben, versteht man, dass sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben ausreichende Mittel besitzen müssen. Die Schaffung und Ausschöpfung geeigneter Finanzierungsmöglichkeiten war und ist daher für jede Partei eine Existenzfrage. Es ist eine unbestrittene Tatsache, dass in den meisten Ländern für sehr viele Parteien die Schwierigkeiten einer entsprechenden Finanzierung in den letzten Jahrzehnten immer größer wurden. Kaum eine politische Partei ist in der Lage, ihren finanziellen Bedarf durch Eigenmittel (Mitgliedsbeiträge, besondere Leistungen der Mandatsträger, Vermögens- und Veranstaltungserträge) zu decken. Die Heranziehung von Fremdmitteln ist daher unbedingt erforderlich. Neben der Beschaffung von privaten Mitteln und Spenden ist vor allem während der letzten Jahre die Frage der *staatlichen Parteifinanzierung* aktuell geworden. Unter Hinweis darauf, dass die Parteien wichtige öffentliche Aufgaben im Interesse der staatlichen Gemeinschaft zu erfüllen haben, wird ihre Finanzierung durch Staatszuschüsse gefordert. Außer technischen Hilfen, wie etwa der Bereitstellung von Stimmzetteln für die Wahl oder der Gewährung von Sendezeiten durch die öffentlichen Rundfunkstationen, sollen die Parteien durch direkte Zuschüsse seitens des Staates unterstützt werden.

Diese Form der Staatshilfe findet in den meisten Ländern, in denen sie in Erwägung gezogen wurde, wenig Zustimmung in der Öffentlichkeit.³ Auch in Österreich dürfte die Begeisterung der Bevölkerung für eine solche Form der Parteifinanzierung nicht allzu groß sein.⁴

³ So etwa in der Bundesrepublik Deutschland (1966: 38 Millionen DM) und in Schweden (1966: 23 Millionen Kronen).

⁴ Eine Umfrage des Dr. FESSEL-Instituts im Mai 1967 hat folgendes ergeben: 30 % der Befragten waren der Ansicht, dass der Staat die Parteien finanziell unterstützen solle; 64 % meinten, es solle den Parteien überlassen bleiben, wie sie zu ihrem Geld kommen; 6 % waren unentschieden.

Es muss jedoch bedacht werden, dass es im öffentlichen Interesse liegt, wenn die politischen Parteien ihre Aufgaben *gerecht, finanziell gesichert und unabhängig* erfüllen können. Dies ist in Frage gestellt, wenn sie durch eine schwer durchschaubare Gewährung von Mitteln in die Abhängigkeit der Geldgeber geraten. Wir sind daher der Meinung, dass man auch in Österreich eine *Teilfinanzierung* der politischen Parteien aus öffentlichen Mitteln durchführen sollte. Eine solche schließt selbstverständlich nicht die anderen Finanzierungsmöglichkeiten aus, würde jedoch eine gewisse gesicherte materielle Basis bedeuten. In diesem Zusammenhang muss jedoch betont werden, dass die Regelung einer staatlichen Parteifinanzierung selbstverständlich die Institutionalisierung der politischen Parteien in der Rechtsordnung und eine Klärung ihrer Rechtsstellung zur Voraussetzung hat.

Für die *unmittelbare* Parteifinanzierung aus Staatsmitteln haben unserer Meinung nach folgende Grundsätze zu gelten: 1. Anspruch auf Zuweisung von öffentlichen Mitteln haben nur *politische Parteien*. Neben diesen Ansprüchen sollen die staatlichen Zuschüsse an die *Fraktionen*, die derzeit bereits auf Grund gesetzlicher Bestimmungen gewährt werden (BGBI. Nr. 286/1963 in der Fassung der Novellen BGBI. Nr. 108/1966 und BGBI. Nr. 50/1967), weiterbestehen. Wann eine politische Gruppe die Kriterien einer politischen Partei erfüllt, ist im näheren in dem zu erlassenden Parteiengesetz zu bestimmen.

2. Von besonderer Bedeutung ist die Frage, ob alle existierenden politischen Parteien das Recht haben sollen, aus öffentlichen Mitteln Zuweisungen zu erhalten. Unserer Meinung nach müsste eine *Sperrgrenze* festgelegt werden, durch die politische Parteien, deren Anteil am öffentlichen politischen Leben wegen ihrer geringen Größe unbedeutend ist, von der *staatlichen Parteifinanzierung ausgeschlossen -werden*. Eine solche Regelung erscheint vom Standpunkt der Chancengleichheit überprüfungsbedürftig. Diese erfordert nämlich, dass *sämtliche* politische Parteien an der staatlichen Parteifinanzierung teilhaben. Die Gewährung von staatlichen Zuschüssen an alle Parteien bringt jedoch eine Begünstigung der Splitterparteien mit sich. Schon aus dem derzeit geltenden Verhältniswahlrecht ist ersichtlich, dass die Rechtsordnung der Gefahr einer übermäßigen Aufsplitterung der Parteien entgegengetreten will. Noch stärker tritt diese Tendenz bei einem Mehrheitswahlrecht zutage.

Schwierig zu beurteilen ist jedoch die Frage, auf welche Art diese Sperrgrenze, durch die unbedeutende politische Parteien von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden sollen, festzulegen ist. Wir sind nicht der Meinung, dass die Gewährung staatlicher Zuschüsse an die Voraussetzung der Erlangung eines *Grundmandates* geknüpft sein soll, sondern dass diese Grenze *noch darunterliegen* müsste. Hiefür gibt es zwei Möglichkeiten: Anspruchsberechtigt sind nur jene politischen Parteien, die eine bestimmte Anzahl (etwa 100 000) Wählerstimmen erhalten haben; eine zweite Möglichkeit besteht darin, den Anspruch an die Erringung eines gewissen Mindestprozentsatzes (0,5 %) der Wählerstimmen zu knüpfen.⁵

⁵ Zu dieser Festlegung der Sperrgrenze kommt auch das deutsche Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 3. Dezember 1968.

3. *Die Höhe des Beitrages wird durch die Stärke der politischen Partei bestimmt.* Das Problem, die zur Vergebung gelangenden Mittel gerecht auf die anspruchsberechtigten Parteien aufzuschlüsseln, ist nicht einfach zu lösen. Es wurde in der Literatur und in der öffentlichen Diskussion sehr häufig als Argument dafür benützt, um die staatliche Parteifinanzierung an sich in Frage zu stellen.⁶ Auch hier wurde der Grundsatz der *Chancengleichheit* ins Treffen geführt, wonach alle Parteien in gleicher Weise vom Staat unterstützt werden sollen, sowie die Wahrung der Unabhängigkeit und der Freiheit einer Partei. Diese Freiheit sei im Besonderen bei den Minderheitsparteien bedroht, da durch die staatliche Finanzierung der Mehrheitspartei diese in ihrem Bestreben, an der Macht zu bleiben, unterstützt werde. Das Recht der Minderheit, Mehrheit zu werden, werde dadurch verkürzt.⁷

⁶ Siehe Ulrich DÜBBER, Parteifinanzierung in Deutschland, Westdeutscher Verlag, Köln und Opladen, 1962, S. 82 ff.

⁷ DÜBBER, a. a. O., S. 83, Anm. 471.

Wir sind der Meinung, dass man auch dieses Problem an Hand der spezifischen politischen und rechtlichen Verhältnisse in Österreich lösen könnte. Es ist richtig, dass eine staatliche Parteifinanzierung, die sich bei der Verteilung der Mittel nur vom politischen Stärkeverhältnis leiten lässt, die Gefahr einer „Zementierung“ der Stellung der großen Parteien in sich birgt. Andererseits ist es Tatsache, dass der Aufwand der großen Parteien, vor allem auch der Aufwand im Wahlkampf, weitaus größer ist als jener kleiner Parteien. Es wäre durchaus vertretbar, auf die erhöhten finanziellen Erfordernisse der großen Parteien bei der Verteilung der Staatsmittel Rücksicht zu nehmen. Wir sind der Auffassung, dass man als Verteilungsmodus ein System anwenden sollte, das beiden oben geschilderten Momenten Rechnung trägt: Die Gewährung eines gleich großen Betrages an alle anspruchsberechtigten Parteien (sogenannter *Grund- oder Sockelbetrag*, z. B. 5 Mill. S) würde jeder Partei, die die Sperrgrenze überschreitet, einen gewissen Anteil an den staatlichen Mitteln sichern. Darüber hinaus sind *Zusatzbeträge* zu gewähren, deren Höhe sich nach der Zahl der auf eine Partei entfallenden Abgeordneten zum Nationalrat (z. B. S 200 000,— pro Abgeordneten, 1.

Zusatzbeitrag) und nach den bei den letzten Wahlen zum Nationalrat für eine Partei abgegebenen gültigen Wählerstimmen (z. B. S 5,— pro Wählerstimme, 2. Zusatzbetrag) bestimmt.

4. Ein weiteres Problem, das bei der Regelung einer staatlichen Parteifinanzierung zu lösen ist, ist die Frage nach dem Zweck, für den diese Mittel einer Partei zugewendet werden. Das Bemühen der politischen Parteien ging bisher meist in die Richtung, diese Mittel unter dem Titel „Aufgaben der politischen Bildungsarbeit“ zu erhalten. Diese Intentionen wurden allerdings in der Bundesrepublik Deutschland durch das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe vereitelt.⁸

⁸ Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 19. Juli 1966, 2 BvF 1/6

Daher regelt das am 24. Juli 1967 im Bundestag in Bonn beschlossene Gesetz über die politischen Parteien (BGBl. Teil I, Seite 773) die Parteifinanzierung in Form der *Erstattung von Wahlkampfkosten* (4. Abschnitt): Den Parteien sind die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes zu ersetzen.

Das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe ging in dem erwähnten Erkenntnis von folgenden Erwägungen aus: Es sei mit der Verfassung unvereinbar, den politischen Parteien schlechthin Zuschüsse für ihre gesamte Tätigkeit im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung von Staats wegen zu gewähren; der Prozess der Meinungs- und Willensbildung müsse staatsfrei bleiben und dürfe nicht durch derartige finanzielle Methoden beeinflusst werden. Auch dem Artikel 21 des Bonner Grundgesetzes liege das Leitbild des freien, in jeder Hinsicht vom Staat unabhängigen Parteiwesens zugrunde, mit dem Parteien, die vom Staat für die gesamte politische Tätigkeit laufend finanzielle Zuschüsse erhalten, unvereinbar seien. Wohl sei jedoch die Finanzierung des Wahlkampfes mit der

Verfassung in Einklang zu bringen, weil die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe sei, deren Durchführung den Staatsorganen obliege. Den Parteien komme bei den Wahlen eine vorbereitende Funktion zu. Der Wahlkampf könne von den sonstigen Tätigkeiten einer politischen Partei klar abgegrenzt werden. Zulässig sei also staatlicherseits die Erstattung jener Wahlkampfkosten, die unter Berücksichtigung der jeweiligen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse einer angemessenen wahlwerbenden Darstellung der Programme und Ziele und der notwendigen Auseinandersetzung der um die politische Macht kämpfenden Parteien dienen. Wir sind der Auffassung, dass diese von der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichtes entwickelten Grundsätze auch bei der Schaffung einer österreichischen Regelung zu beachten sind. Es gilt nämlich auch hier der *Grundsatz der freien politischen Meinungs- und Willensbildung*, der eine Finanzierung der gesamten Tätigkeit der politischen Parteien durch den Staat auf einfachgesetzlicher Ebene ausschließt. Daraus ergibt sich, dass eine verfassungsrechtlich einwandfreie Regelung der staatlichen Parteifinanzierung sich in Österreich nur auf die *Vergütung der Wahlkampfkosten* erstrecken könnte. 5. Die Gewährung von staatlichen Zuschüssen an die politischen Parteien wirft auch die Frage einer *Kontrolle der Verwendung dieser Mittel* auf. Eine Rechnungslegung ist unserer Meinung nach erforderlich, nicht zuletzt deshalb, weil die Öffentlichkeit ein Recht darauf hat, zu erfahren, ob die Staatsmittel von den Parteien widmungsgemäß verwendet wurden. Für die Durchführung einer solchen Kontrolle bestehen grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

- a) Eine Überprüfung durch den Rechnungshof,
- b) eine Überprüfung durch eine eigene unabhängige Prüfungsinstanz.

Eine Kontrolle durch den Rechnungshof erscheint aus verschiedenen Gründen problematisch. Vor allem deshalb, weil gegenüber den politischen Parteien jeder Eindruck vermieden

werden sollte, dass staatlicherseits Einflussmöglichkeiten geschaffen werden, die sich für die Autonomie der politischen Parteien als schädlich erweisen könnten. Uns scheint daher der zweite vorgeschlagene Weg zweckmäßiger zu sein. Danach soll die Prüfung durch eine *eigene Prüfungskommission* vorgenommen werden, die sich aus einer bestimmten Anzahl von Wirtschaftsprüfern zusammensetzt und über das Ergebnis ihrer Tätigkeit einen Prüfungsbericht erstattet, der dem Bundesministerium für Finanzen und dem Präsidenten des Nationalrates zu übermitteln ist. Darüber hinaus wäre eine Verpflichtung zur Publikation dieses Berichtes in der amtlichen „Wiener Zeitung“ vorzusehen. Die Zahl der Mitglieder der Prüfungskommission sollte zumindest der Zahl der Parteien entsprechen, die auf die Zuweisung staatlicher Mittel einen Anspruch haben. Die Kommissionsmitglieder sind vom Bundesministerium für Finanzen zu bestellen, wobei jede Partei für ein Mitglied der Kommission das Vorschlagsrecht hat. Mitglieder oder Angestellte politischer Parteien dürfen dieser Kommission nicht angehören.

Im Zusammenhang mit den Kontrollmöglichkeiten wird es auch erforderlich sein, eine *Buchführungspflicht* der politischen Parteien hinsichtlich der ihnen zugewiesenen Staatsmittel zu statuieren.

Wir schlagen deshalb vor:

Gleichzeitig mit der rechtlichen Verankerung der politischen Parteien in der Verfassung und der Schaffung eines Parteiengesetzes ist eine Teilfinanzierung der politischen Parteien durch Staatsmittel vorzusehen. Hierdurch sollen jenen politischen Parteien, die die relevanten politischen Kräfte im Staat repräsentieren, nach einem näher festzulegenden Verteilungsschlüssel die Wahlkampfkosten zumindest teilweise erstattet werden. Die zweckmäßige Verwendung dieser Mittel obliegt der Kontrolle durch eine unabhängige Prüfungsstelle.