

Verbot durch die Hintertür – zwei Untersuchungen über das finanzielle Ende von Parteien

Epping, Volker: Eine Alternative zum Parteiverbot. Der Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung (Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Band 43), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2013, 84 Seiten, € 22,-.

Hientzsch, Christina: Die politische Partei in der Insolvenz (Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung, Band 39), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010, 235 Seiten, € 39,-.

Über den Aufstieg von Parteien und den Zugang zum Parteiensystem der Bundesrepublik vor 1990 (zum Beispiel Die Grünen) und nach der Wiedervereinigung (zum Beispiel Die Linke oder Die Piratenpartei) wurden zahlreiche Untersuchungen angestellt. Zur Dynamik des Parteiensystems gehört jedoch nicht nur das Entstehen, sondern auch das Verschwinden von Parteien. Dem widmen sich aus Sicht der Parteienfinanzierung zwei rechtswissenschaftliche Untersuchungen zum Ausschluss von Parteien von der staatlichen Teilfinanzierung beziehungsweise zur Insolvenz einer Partei. In beiden untersuchten Fällen besteht die Gefahr, dass die hohen Hürden umgangen werden, die vom Bundesverfassungsgericht zum Verbot von Parteien errichtet wurden, denn nur wenn das BVerfG die Verfassungswidrigkeit einer Partei feststellt, darf sie an der gesellschaftlichen Willens- und Entscheidungsfindung nicht mehr teilnehmen und wird organisatorisch wie finanziell abgewickelt. Bis heute wurde in vier Fällen die Feststellung der Verfassungswidrigkeit beim Bundesverfassungsgericht beantragt: Die Verfahren gegen die Sozialistische Reichspartei (SRP) 1952 und die Kommunistische Partei Deutschlands (KPD) 1956 waren aus Sicht der Antragsteller erfolgreich, beide Parteien wurden verboten. Das erste Verfahren gegen die Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) wurde auf Grund von Verbindungsleuten des Verfassungsschutzes in der Führungsebene der Partei 2003 eingestellt. Die Verfassungswidrigkeit der Partei wurde nicht geprüft. Am 3. Dezember 2013 reichte der Bundesrat beim Bundesverfassungsgericht einen erneuten Antrag auf Verbot der NPD ein.

Ob der Ausschluss aus der staatlichen Teilfinanzierung eine Alternative zum höchstrichterlichen Verbot ist, hat *Volker Epping* in einem Gutachten für das Land Niedersachsen 2008 untersucht. Im Zentrum steht die Frage, wie eine Partei von der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden kann, obwohl sie nicht verboten ist. Hintergrund ist das gescheiterte Verbotsverfahren gegen die NPD 2003: „Umso unerträglicher ist es, dass sich die NPD zu rund 40 Prozent aus Steuergeldern finanziert.“ (S. 5) Im ersten Teil des Gutachtens wird dargestellt, dass auf Grundlage des derzeit geltenden Rechts ein Ausschluss einzelner Parteien aus der staatlichen Teilfinanzierung nicht möglich ist, da er dem Prinzip der Chancengleichheit der Parteien widerspricht. Im zweiten Teil diskutiert *Epping* Änderungen auf konstitutioneller Ebene und stellt heraus, dass die Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG einer Änderung von Art. 21 GG nicht entgegensteht, wenn die wehrhafte Demokratie durch einen Ausschluss eines Teils der Parteien geschützt werden muss. In der Folge weist *Epping* einen Weg auf, wie Art. 21 GG und vor allem das Parteiengesetz geändert werden müssten, damit ein Teilausschluss von Parteien möglich wird.

Die Frage ist, welche Bedingungen vorliegen müssen, die nicht so gravierend sind, dass sie für ein Parteiverbot ausreichen, wohl aber für einen Ausschluss aus der staatlichen Teil-

finanzierung. *Epping* schlägt vor, die hohen Hürden, die das BVerfG für ein Parteiverbot errichtet hat, für den Ausschluss von Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung abzusenken. Voraussetzung für ein Verbot ist die aktiv kämpferische, aggressive Haltung der Partei. Sie wäre in dem Fall nicht mehr erforderlich. Hier stellt sich die Frage, ob eine Milderung der Kriterien überhaupt notwendig ist, denn das Gutachten wurde einzig mit Blick auf die NPD in Auftrag gegeben, und bereits in der Einleitung wird festgestellt, dass es sich um „eine rassistische und antisemitische Partei [handelt], deren Ziele in einem fundamentalen Widerspruch zu unserer freiheitlich demokratischen Verfassungsordnung stehen“ (S. 5). Einem Verbot sollte unter diesen Vorzeichen nichts im Wege stehen. Ob für diesen offenkundig klaren Fall eine Abstufung zum Ausschluss aus der staatlichen Parteienfinanzierung extra geschaffen werden muss, bleibt offen.

Grundsätzlich argumentiert *Epping* zum Entzug des staatlichen Zuschusses: „Der Ausschluss von der Parteienfinanzierung mindert zwar die Chancen im politischen Wettbewerb, lässt aber die Partei als solche bestehen und belässt ihr den privaten Finanzierungsanteil.“ (S. 60) Diese Feststellung muss mit Blick auf die Rechenschaftsberichte in Frage gestellt werden. Ein Ausschluss aus der staatlichen Teilfinanzierung würde wohl nicht die Schwächung, sondern das Ende vieler (Klein-)Parteien bedeuten, denn die Einnahmen aus nicht-staatlichen Quellen reichen im Durchschnitt nicht einmal zur Finanzierung ihrer eigenen Organisation (Personal, Verwaltung und politische Arbeit).

Die bereits 2010 veröffentlichte Dissertation von *Christina Hientzsch* geht davon aus, dass eine Partei bereits zahlungsunfähig ist, und untersucht, ob und in welcher Form sie sich einem Insolvenzverfahren zu unterwerfen hat. Dass eine Partei finanzielle Probleme hat, ist nicht ungewöhnlich. Der spezielle Fall der Insolvenz ist in Deutschland aber bisher nicht vorgekommen. 2008 ist die Partei Die Grauen – Graue Panther diesem Schritt durch die Selbstauflösung zugekommen. Wenn die Vorschläge von *Volker Epping* den Weg in die Gesetze finden würden, könnte ein Präzedenzfall geschaffen werden.

Hientzsch untersucht in vier Kapiteln die Rechtsstellung und die Finanzen der politischen Parteien, ihre Insolvenz und die Verfassungstheorie des Insolvenzrechts. Sie kommt zu dem Schluss, dass Parteien durch ihre herausgehobene Stellung nach Art. 21 GG nicht vor einem Insolvenzverfahren geschützt sind. Allerdings bedeutet dies einen Eingriff in die Freiheitsrechte der Parteien und in den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie. Die Partei würde in ihren Rechten verletzt, wenn der Insolvenzverwalter von seinen Verwaltungs- und Verfügungsaufgaben Gebrauch macht. Das Grundgesetz sieht vor, dass (neben der Partei selbst) einzig das Bundesverfassungsgericht über die Auflösung entscheiden darf. Mit dem Einsetzen eines Insolvenzverwalters würde dieses Recht aber an ein Amtsgericht übergehen. *Hientzsch* stellt fest, dass die derzeit geltenden Regeln dem Grundgesetz widersprechen. Um diesem Widerspruch entgegenzuwirken, schlägt sie vor, entweder Parteien pauschal für nicht insolvenzfähig zu erklären oder das Insolvenzrecht in diesem Punkt für die Parteien anzupassen. Voraussetzung wäre, dass eine Partei den Insolvenzverwalter selbst einsetzt und dieser sich nur mit der überschuldeten selbstständigen Gliederung beschäftigt. Eine Gesamthaftung der Partei entsteht nur, wenn der Bundesverband Insolvenz beantragt.

Beide Bände beschäftigen sich mit einem bisher nur wenig beachteten Thema: dem finanziellen Ende einer Partei. Durch die besondere verfassungsrechtliche Stellung nach Art. 21 Abs. 1 GG ist ein Eingriff in die Arbeit von Parteien nur unter bestimmten Voraussetzungen denkbar. Daher ist sowohl der Ausschluss einzelner Parteien aus der staatlichen Teilfinanzierung als auch ein Insolvenzverfahren nach dem derzeit geltenden Recht nicht

möglich. Beide Autoren schlagen die Änderung verschiedener rechtlicher Grundlagen vor. Im Fall der Streichung staatlicher Zuschüsse käme dies jedoch einem Parteiverbot durch die Hintertür gleich.

Johannes Haas

Parteimitglieder – ertragreiche Studie für Praxis und Forschung

Spier, Tim, Markus Klein, Ulrich von Alemann, Hanna Hoffmann, Annika Laux, Alexandra Nonnenmacher und Katharina Rohrbach (Hrsg.): Parteimitglieder in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2011, 213 Seiten, € 27,99.

Gut ein Jahrzehnt nach der – bis dato in ihrer bundesweiten Auslegung singulären – Potsdamer Parteimitgliederstudie 1998 liegt nun eine erste komprimierte Veröffentlichung wesentlicher Befunde ihrer jüngeren Replikation, der „Deutschen Parteimitgliederstudie 2009“, vor, die von einem Düsseldorfer Forscherteam um *Markus Klein* und *Ulrich von Alemann*, erstellt worden ist. Diese Nachfolgestudie, das sei vorweg festgestellt, steht ihrer vielzitierten Vorgängerarbeit, an deren Untersuchungsanlage und Fragebogenduktus sie sich sinnvollerweise weitgehend orientiert, an analytischer Klarheit und methodischer Solidität in nichts nach. Die forschungspraktische Entscheidung, das damals von *Wilhelm P. Bürklin* und seiner Potsdamer Forschungsgruppe entwickelte Umfragedesign fortzuschreiben, macht zweifellos Sinn, gerade weil, wie die Autoren im Vorwort schreiben, „die komplexen Hintergründe des Rückgangs und Wandels parteipolitischer Partizipation in Deutschland“ nicht nur in Expertenzirkeln der Parteienforschung, sondern auch einer breiteren politischen Öffentlichkeit gewärtig sind. Erst wenn *identische* Variablensets zugrunde gelegt werden, treten *differente* Entwicklungslinien im Zeithorizont der Mitgliedschaften der Parteien deutlich zutage.

Die empirische Basis der neuen Untersuchung ist breit: Befragt wurden rund 9.000 Parteimitglieder (das entspricht einer guten Rücklaufquote von 58 Prozent) und zusätzlich 2.400 Probanden im Rahmen einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage. Bei letzterer entfällt je ein Drittel auf Nichtmitglieder, ehemalige Mitglieder und organisierte Parteimitglieder, die über das Parteispektrum streuen. Ostdeutschland ist in der Stichprobe der schriftlichen Mitgliederbefragung überproportional vertreten, tatsächlich sind, gemessen am Bevölkerungsanteil (20 Prozent), Ostdeutsche in den Parteien mit zwölf Prozent unterrepräsentiert. Die Drittteilung der Bevölkerungsumfrage sowie die gesonderte Auswertung jener Befragtenteilgruppen, die 1998 und 2009 der Partei ihrer Wahl kurz zuvor beigetreten waren, resultiert aus dem Vorhaben, die in der Literatur zum Parteienwandel erörterte These zu testen, derzu folge bei Neumitgliedern ein ressourcenstarker Typus dominiert, der den sozialstrukturellen Wandel der Parteien vorantreibt und auf dieser Ebene Parteienunterschiede tendenziell verwischt. Erkennbar wird hier, neben aller wohl begründeten Kontinuität des Untersuchungskonzepts, ein eigenständiges, innovatives Element im Forschungsprogramm der Düsseldorfer Studie.

Das Buch gliedert sich in zwölf Einzelbeiträge. Einleitend beschreiben *Markus Klein* und *Ulrich von Alemann* zunächst allgemein die Funktionen von Parteien in der Demokratie und sodann, ergänzt um *Tim Spier* als dritten Mitautor, die Gründe, weshalb Parteien auch im modernen Parteienstaat auf – möglichst viele – Mitglieder nicht verzichten können. Bei der