

Astrid Wallrabenstein

So einfach ist die Sache nicht

89

Anmerkungen zum Urteil des VG Berlin vom 31. 1. 2001 (Az. VG 2 A 25.00)

Das VG Berlin hat der CDU die öffentlichen Mittel für das Jahr 1999 in voller Höhe zugestanden, als gebe es die schwarzen Kassen des hessischen Landesverbandes nicht.

Politisch kommt dies einer ungebrochenen Fortsetzung des Skandals gleich, der nun schon seit über einem Jahr schwelt. Entsprechend entrüstet sind auch die meisten Kommentare und Stellungnahmen¹ – von offensichtlich CDU-nahestehender Berichterstattung abgesehen.² Der Vergleich mit der für jeden Bürger und jede Bürgerin geltenden Pflicht, eine richtige und vollständige Steuererklärung abzugeben, wird allenthalben bemüht. Und tatsächlich muß sich das VG Berlin fragen lassen, ob es sich der politischen Auswirkung seiner Begründung bewußt ist. Kann der demokratischen Öffentlichkeit ernsthaft vermittelt werden, es käme nach dem Parteiengesetz nur auf die Form des Rechenschaftsberichts einer Partei an? Soll es wirklich nur um die Einhaltung eines Stichtages gehen, unabhängig davon, was an diesem Tag in der Sache erklärt wird? Ist es eine Anmaßung des Bundestagspräsidenten, eine »moralische Beurteilung über die Richtigkeit des Rechenschaftsberichts«³ – was auch immer damit gemeint ist – abzugeben? Das VG Berlin schiebt dem Gesetzgeber den Schwarzen Peter zu. Er habe ein solches nach allgemeinem Empfinden völlig unzureichendes Gesetz gemacht, da könne das Gericht keine Sanktionen erfinden. Ganz unrecht hat das Gericht damit nicht. Tatsächlich ist das Parteiengesetz so grobmaschig gewebt, daß es den Adressaten – den Parteien – nur schwer wirklich wehtun kann. Und ebenso tatsächlich kann der Gesetzesanwender – der Bundestagspräsident und das Gericht – sich nicht über die vom Gesetz gezogenen Grenzen hinwegsetzen. Aber so einfach, wie das VG sich die Sache macht, ist sie nicht.

Deshalb soll zunächst dargestellt werden, weshalb das verwaltungsgerichtliche Urteil bereits juristisch falsch ist. Anschließend muß aber auch das Parteiengesetz in seiner derzeitigen Fassung kritisch in den Blick genommen werden. Schließlich werden auch in der allgemeinen Diskussion einige Akzente falsch gesetzt, so daß sich auch dort lohnt, den Blick zu schärfen.

I.

Das VG Berlin⁴ erkennt im Parteiengesetz keinerlei Sanktionen für einen unzutreffenden Rechenschaftsbericht. Dreifach schließt es die Möglichkeit aus, daß das Parteiengesetz in einem solchen Fall die Versagung öffentlicher Mittel anordnet. Alle drei Argumentationsschritte sind unhaltbar.

1. Die Behauptung, ein »den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechender« Rechenschaftsbericht müsse nur den in diesem Abschnitt genannten formalen Voraussetzungen entsprechen, ist völlig aus der Luft gegriffen – oder einfach aus der Klagebegründung abgeschrieben. In diesem Abschnitt, der die Anforderungen an den Rechenschaftsbericht regelt, finden sich eben nicht nur

¹ Vgl. nur Süddeutsche Zeitung vom 1. 2. 2001 S. 4: »Saldo mortale« und vom 2. 2. 2001 S. 4: »Falsche Schlüsse aus einem falschen Urteil«.

² Vgl. Die Welt vom 1. 2. 2001: »CDU soll für Finanzskandal keine Strafe zahlen«.

³ So der Vorsitzende Richter in der mündlichen Urteilsbegründung, nach FAZ vom 2. 2. 2001, S. 1.

⁴ Nach der Pressemitteilung Nr. 4/2001 vom 31. 1. 2001.

formale, sondern sehr wohl auch materielle, also inhaltliche Anforderungen. So muß über das Vermögen nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks Buch geführt werden (§ 28 S. 1 und 2 PartG). Zweifellos ist dies eine materielle, nicht nur eine formale Anforderung⁵.

2. Auch die weitere These des VG, daß der Bundespräsident zumindest bei der Mittelzuweisung nur auf die formalen Voraussetzungen zu achten habe, ist nicht haltbar. § 23 Abs. 3 PartG ordnet an, daß der Bundespräsident prüft, ob ein vorgelegter Rechenschaftsbericht den Vorschriften dieses Abschnitts des Parteiengesetzes entspricht. Konkretisiert wird diese Prüfungspflicht – die den gleichen Umfang hat wie die der Wirtschaftsprüfer – in § 29 PartG. Und § 23 Abs. 4 S. 1 PartG bestimmt sodann, was der Bundespräsident zu tun bzw. zu lassen hat, wenn die Prüfung eines Rechenschaftsberichts negativ ausfällt: Er darf staatliche Mittel für eine Partei nicht festsetzen. Das VG Berlin mogelt sich an dieser zunächst gar nicht zweifelhaften und unklaren Regelung⁶ dadurch vorbei, daß es den § 23 PartG schlicht unerwähnt läßt und sich ausschließlich mit § 19 Abs. 4 PartG beschäftigt. Der regelt aber nicht die Folgen eines »nicht den Vorschriften entsprechenden« Rechenschaftsberichts, sondern bestimmt die Berechnungsweise für die staatlichen Mittel. Hierbei steht tatsächlich die eher technische Frage im Vordergrund, wie zu verfahren ist, wenn eine Partei mit ihrem Rechenschaftsbericht »säumig« ist, aber alle anderen Parteien auf die Mittelzuweisung (die sich in Abhängigkeit von den anderen Parteien bemäßt) warten. Die Fristen im § 19 PartG sind in der Tat eine Frage des zügigen Prozedere, zu dem die Parteien angehalten werden sollen. Aber im Fall des CDU-Rechenschaftsberichts für 1998 ist dies ja nicht das Problem. Es geht vielmehr darum, daß der Rechenschaftsbericht nicht den Anforderungen des Gesetzes entspricht.

3. Damit stellt sich die letzte Frage, ob für einen solchen fehlerhaften Rechenschaftsbericht Sanktionen im Parteiengesetz vorgesehen sind, und wenn ja, dann welche? Das VG schließt aus § 23a PartG, der die Abgabepflicht für rechtswidrig erlangte oder nicht individualisiert ausgewiesene Spenden regelt, daß schärfere Sanktionen im Parteiengesetz nicht geregelt sein könnten. Warum denn nicht? Zum einen ist es durchaus denkbar, daß für vollständig verschwiegene Spenden (z. B. die, die Helmut Kohl den zuständigen Parteigremien vorenthalten hat) andere und schärfere Sanktionen drohen als für solche, die zwar irgendwo im Rechenschaftsbericht auftauchen, aber eben nicht den Anforderungen des § 25 PartG entsprechend ausgewiesen sind. Und zum anderen läßt sich aus einer Spezialregelung für Fehler auf der Einnahmeseite nicht herleiten, daß für die Darlegung der Mittelverwendung und insbesondere des Vermögens keine Sanktionen gelten. Die Rechenschaftspflicht über die Verwendung der Mittel und des Vermögens hat ihren historischen Ursprung und ihre inhaltliche Berechtigung vor allem darin, daß die Parteien zu einem ganz wesentlichen Teil durch öffentliche Mittel finanziert werden. Damit haben die Bürger, die diese Mittel durch ihre Steuern aufbringen, ein Recht zu erfahren, was mit ihnen geschieht. Bei der Ausweisung von Spenden spielt dieser Aspekt weniger eine Rolle. Schon deshalb ist eine andere Sanktion für Fehler in diesem Teil eines Rechenschaftsberichts durchaus plausibel. Aber auch aus dem umfassenden Reformgedanken, der die Parteiengesetznovelle von 1983 trägt – seitdem hängt die Zuweisung öffentlicher Mittel von einem ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht ab – läßt sich die vom VG behauptete Sanktionslosigkeit eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts gerade nicht herleiten. Sowohl in der Sachverständigenkommission, die dem Gesetzgebungsver-

⁵ Zur inhaltlichen Bedeutung dieser Kriterien vgl. Heike Merten, Gesetzmäßige Parteienfinanzierung, in: Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Mitteilungen Dezember 1999, S. 11, 14.

⁶ Zu den Problemen s. u.

fahren vorgeschaltet war, wie in den Gesetzesmaterialien selbst wird die demokratische Bedeutung des verfassungsrechtlichen Transparenzgeboes für die Parteien und besonders ihre Finanzen als ein zentraler Gesichtspunkt betont.⁷

91

II.

Mit der Erkenntnis, daß die Argumentation des VG Berlin unhaltbar ist, sind die wahren Probleme noch nicht gelöst, sondern zunächst nur der Weg zu ihnen wieder freigeräumt. Tatsächlich ist die Sanktionenregelung des § 23 Abs. 4 PartG in hohem Maße mißglückt. Bis der Skandal politisch im Rollen und der Bundespräsident zum Handeln gezwungen war, hat sich kaum jemand, sei es aus dem politischen Bereich oder der Rechtswissenschaft, mit den Detailregeln des Parteiengesetzes auseinandergesetzt. Daß kein Kommentar zu diesem Gesetz existiert, ist nur ein deutlicher Hinweis. Leider erschöpfen sich auch jetzt die meisten Äußerungen zahlreicher Staatsrechtler in rein politischen Stellungnahmen.⁸ Nur vereinzelt wird die Mühe juristischer Bearbeitung nicht gescheut.⁹ Ohne dieses Defizit hier ausgleichen zu können, sollen die juristischen Probleme des entscheidenden § 23 Abs. 4 PartG kurz angerissen werden.

1. Relativ klar ist noch, daß es sich bei dieser Bestimmung um eine Sanktionsregelung für Rechenschaftsberichte handelt, die nicht den Vorschriften des Fünften Abschnittes des Parteiengesetzes entspricht. Anders läßt sich die systematische Stellung dieses Abschnitts und die Regelung des Prüfungsrechts des Bundespräsidenten¹⁰ nicht interpretieren.

2. Aber bereits die Voraussetzungen für die Sanktion sind verfassungsrechtlich problematisch. Eine Beschränkung auf rein formale Verstöße läßt sich weder aus dem Gesetzestext noch aus dem Sinn und Zweck der Regelung herleiten. Aber dennoch ist der Einwand ernst zu nehmen, daß nicht der kleinste Verstoß gleich die drastische Folge eines vollständigen Anspruchsverlusts auslösen dürfe. Tatsächlich sieht dies der Gesetzgeber so vor. Aber da die öffentliche Finanzierung von Parteien vom Grundgesetz geboten ist¹¹ und die Funktionsfähigkeit des gesamten Partiensystems bei so einschneidenden Sanktionen gefährdet wäre, müssen im Wege einer verfassungskonformen Auslegung Eingrenzungen der Sanktionsvoraussetzungen versucht werden. Ob sich hierfür das Wesentlichkeitskriterium, wie es der Bundespräsident angewandt hat,¹² konkret genug ist und ob es tatsächlich auf Vorsatz oder Fahrlässigkeit¹³ ankommt – korrekter wäre es jedenfalls von Vertretenmüssen i. S. d. Zivilrechts, insbes. §§ 31, 278 BGB, zu sprechen –, soll hier nur in Frage gestellt werden. Eine Antwort wird zunächst die Rechtsprechung geben. Wünschenswert wäre hier jedoch eine gesetzgeberische Klarstellung, da nur so dem Vorwurf politisch motivierter Entscheidungen im Einzelfall entgegengewirkt werden kann.

3. Schließlich sind die Rechtsfolgen eines Verstoßes ausgesprochen undurchsichtig und wenig durchdacht. Aus § 23 Abs. 4 S. 1 PartG folgt zwingend, daß eine Festsetzung staatlicher Mittel verboten ist, wenn ein Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht festgestellt wurde. Deshalb hatte der Bundespräsident bei seiner Entscheidung am 14. Februar 2000 keine andere Wahl. Wären die schwarzen Konten der hessischen

7 BT-Drs. 10/697 S. 4 f.

8 Vgl. die Nachweise und Kritik bei Günter Frankenberg, Wider den Rechtsopportunismus, KJ 2000, 159.

9 Martin Morlok, Spenden – Rechenschaft – Sanktionen, NJW 2000, 761; Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht, Sonderbeilage Dezember 1999.

10 Zu dessen Umfang s. o.

11 BVerfGE 85, 264.

12 Vgl. auch M. Morlok, NJW 2000, 761, 766 f.

13 M. Morlok, NJW 2000, 761, 767.

CDU aber erst nach dieser Mittelfestsetzung bekannt geworden, wäre gemäß § 23 Abs. 4 S. 3 PartG »nur« der Anspruch, also die Rechtsgrundlage, für die bereits festgesetzten Mittel nachträglich entfallen. Eine Rücknahme des Festsetzungsbescheides richtete sich dann (jedenfalls nach seiner Bestandskraft) nach § 48 VwVfG und eröffnete dem Bundespräsidenten einen Ermessensspielraum. Warum die Rechtsfolge von der eher zufälligen Chronologie der Ereignisse abhängen soll, leuchtet nicht ein. Die Belastung für die betroffene Partei ist im wesentlichen gleich, da sie bereits vor der endgültigen Festsetzung durch Abschlagszahlungen und vorläufige Festsetzung die Mittel erhalten, verplant und meist auch ausgegeben hat. Stets geht es also wirtschaftlich um die Rückforderung bereits gezahlter Beträge. Außerdem ist die zwingende Folge gemäß § 23 Abs. 4 S. 1 PartG faktisch nur für den Zuwendungsanteil der öffentlichen Finanzmittel möglich, denn nur für diese hängt die Berechnung gemäß § 19 Abs. 4 PartG vom Rechenschaftsbericht ab. Für den Wählerstimmenanteil der Parteienfinanzierung kann sich immer nur ein »nachträglicher« Anspruchsverlust gemäß § 23 Abs. 4 S. 3 ergeben. Dies entspricht zwar der Intention des Gesetzgebers,¹⁴ wird aber durch die Gesetzesfassung nicht deutlich. Ursprünglich hatte der Gesetzentwurf nur einen Anspruchsverlust auf den Zuwendungsanteil der öffentlichen Mittel vorgesehen, der mit Ablauf der Vorlegungsfrist, wie sie auch für § 19 Abs. 4 PartG gilt, eingetreten wäre.¹⁵ Die Bundespräsidentin hatte sodann angeregt, den Anspruchsverlust auf die gesamten staatlichen Mittel zu erstrecken. Dem wollte der Innenausschuß folgen, aber für den Wählerstimmenanteil die Frist um ein Jahr verlängern.¹⁶ Kein Hinweis findet sich in den Gesetzesmaterialien dazu, wie diese Unterscheidung der beiden Mittel»blöcke« praktisch gehandhabt werden soll. Wahrscheinlich wurde das Problem der Zeitachse – ob die Unregelmäßigkeiten vor oder nach der Mittelfestsetzung bekannt werden – gar nicht gesehen. Jedenfalls ist diese Regelung der Rechtsfolgen unbefriedigend und bedarf dringend der Vereinheitlichung.

III.

Jenseits der dargelegten juristischen Schwierigkeiten muß aber auch in der allgemeinen politischen Diskussion einiges zurechtgerückt werden:

1. Auch wenn die CDU sich selbst so sieht und entsprechend inszeniert: Ihr wird nichts genommen, was ihr gehört, sondern nur etwas nicht gegeben. Bei dem Bescheid des Bundespräsidenten geht es nicht um eine Strafe für die Partei, sondern darum, ob sie den Anforderungen genügt, die im Parteigesetz aufgestellt werden, um aus öffentlichen Mitteln finanziert zu werden. Bei der Gewährung staatlicher Mittel, also einer Zuwendung aus Steuergeldern, muß der Gesetzgeber dafür Sorge tragen, daß diese Mittel ihrem Zweck entsprechend verwendet werden und die ihnen zugedachte Bedeutung entfalten können. Parteien werden nicht um ihrer selbst willen, sondern wegen ihres verfassungsrechtlichen Auftrages finanziert. Deshalb müssen die wahlberechtigten Bürger durch den Rechenschaftsbericht die hinter einer Partei stehenden Interessen erkennen und die Stärke dieser Einflüsse einschätzen können. Zudem sollen die konkurrierenden Parteien aus Gründen der Chancengleichheit die finanzielle Macht des politischen Gegners kennen. Von diesem Ansatz her muß die öffentliche Parteifinanzierung und damit auch der Bescheid des Bundespräsidenten angegangen werden. Erst dann stellen sich Fragen nach den verfassungsrechtlichen Grenzen einer grundsätzlich vollkommen richtigen Mittelversagung.

¹⁴ Bericht des Innenausschusses des Bundestages, BT-Drs. 12/6090, S. 22.

¹⁵ BT-Drs. 12/5774, S. 7, 16.

¹⁶ BT-Drs. 12/6090, S. 22.

2. Auch wenn es so schön klingt: Die Rechenschaftspflicht der Parteien hat aus dem eben erwähnten Grund mit einem Steuerbescheid nichts zu tun. Passender wäre ein anderer Vergleich: Landwirte müssen über ihre Rinderbestände umfassend Buch führen. Nur dann kommen sie in den Genuss der verschiedenen (meist europäischen) Prämien, die eine unerlässliche Einkommensquelle für sie darstellen. Die Gründe für diese Buchführungspflicht sind zum einen das Mißbrauchsrisiko, und zum anderen die aufgrund der aktuellen BSE-Krise besonders erkennbare Notwendigkeit, die Herkunft und Biographie der Rinder verlässlich nachvollziehen zu können. Die Rechenschaftspflicht für Parteien gründet sich ebenfalls einerseits auf negative Erfahrungen und andererseits auf der Erkenntnis, daß die aus wichtigen Gründen notwendige Transparenz von Parteien – ebensowenig wie bei den Bauern – nicht freiwillig hergestellt wird.

93

3. Auch wenn es populär ist, einen Sündenbock zu finden und an den Pranger zu stellen: Es hat seinen guten Sinn, daß durch das – im konkreten sehr verbesserungswürdige – Sanktionssystem des Parteiengesetzes nicht einzelne exponierte Parteimitglieder, sondern die Partei in ihrer Gesamtheit getroffen wird. Die Partei als solche und nicht ihre einzelnen Akteure haben den Verfassungsauftrag, an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Deshalb trifft sie das demokratische Transparenzgebot mit der Offenlegungspflicht ihrer Finanzen. Verstöße gegen dieses Gebot gefährden den politischen Willensbildungsprozeß und die politische Kultur. Es geht dabei nicht um Einzelpersonen, derer man sich stets rasch durch Rücktritt oder Demission entledigen kann, wie es die hessische CDU versucht hat. Sondern es geht um das Vertrauen in die bestehende Parteidemokratie und damit ihr Funktionieren. Auch für eine Partei wäre es – wenn es sich nicht gerade um ein nur tiefenpsychologisch erklärabes Verhältnis zu einem Übervater handelt – viel zu einfach, sich durch Trennung vom »Missetäter« die Hände rein zu waschen. Ob und wie Parteiaktionäre und vor allem Mandatsträger bei eklatanten Verstößen gegen wichtige demokratische Grundregeln sanktioniert werden sollten¹⁷, soll hier nicht erörtert werden. Klare und nachvollziehbare Sanktionen für Verstöße gegen die Rechenschaftspflicht sind bisher noch nicht wirklich versucht worden.

Eva Kocher

Die Berufspraxis in der JuristInnenausbildung: Alternativen in und zur Universität

Anwalts- oder Richterausbildung

Welche gesellschaftlichen Aufgaben sollen eigentlich den juristischen Fakultäten zukommen? Dafür gibt es anscheinend eindeutige Vorgaben. Nur als Beispiel sei die HambJAO genannt, derzufolge »die Juristenausbildung [bestehend aus Universitätsstudium und Vorbereitungsdienst] der Vorbereitung auf alle juristischen Berufe [dient]« (§ 1 Abs. 1). Auf den ersten Blick klar ist insofern auch das DRiG (§ 5a Abs. 3 Satz 1): »Die Inhalte des Studiums berücksichtigen die rechtsprechende, verwaltende und rechtsberatende Praxis.« In der Diskussion über die Reformbedürftigkeit der

¹⁷ Vgl. den Gesetzentwurf von Hartmut Bäumer/Günter Frankenberg, Vorschlag zur Neuregelung der Parteienfinanzen, KJ 2000, 167.