

Schriften zum Parteienrecht
und zur Parteienforschung

54

Jacek Lagoni

Parteienfinanzierung in Polen

Zwischen Selbstversorgung und Vollalimentierung



Nomos

Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung

herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Dimitris Th. Tsatsos †

Prof. Dr. Ulrich von Alemann

Prof. Dr. Martin Morlok

Prof. Dr. Thomas Poguntke

Prof. Dr. Dian Schefold

Prof. Dr. Sophie Schönberger

in Verbindung mit dem Institut für Deutsches und
Internationales Parteienrecht und Parteienforschung
(PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf

Band 54

Jacek Lagoni

Parteienfinanzierung in Polen

Zwischen Selbstversorgung und Vollalimentierung



Nomos

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Greifswald, Univ., Diss., 2018

ISBN 978-3-8487-5366-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-9505-3 (ePDF)

1. Auflage 2019

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2019. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Meinen Großeltern Danuta und Paweł Cienciata

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2017/18 von der Universität Greifswald als Dissertation angenommen.

Sie basiert auf dem Stand des geltenden Rechts, wobei Gesetzesänderungen bis März 2016 berücksichtigt wurden. Statistische Angaben wurden – soweit erforderlich – bis März 2018 aktualisiert.

Mein Dank gilt an erster Stelle meinem Doktorvater Prof. Dr. Uwe Kischel. Die stets anregenden Diskussionen sowie seine kritischen und bestärkenden Anmerkungen haben sowohl die Entwicklung dieser Arbeit als auch meine juristische Denkweise gefördert. Herrn Prof. Dr. Claus Dieter Classen danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die wertvollen Hinweise im Vorfeld der Publikation. Danken möchte ich zudem Herrn Prof. Dr. Martin Morlok und Herrn Prof. Dr. Thomas Poguntke für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Parteienrecht und zur Parteienforschung“.

Die Arbeit an dieser Dissertation wurde maßgeblich durch einen Forschungsaufenthalt in Polen befördert. Diesen ermöglichten Stipendien des Deutschen Akademischen Austauschdienstes und des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Hierfür gebührt beiden Dank. Für die Unterstützung vor und während meines Forschungsaufenthalts danke ich Prof. Dr. Piotr Tuleja und Dr. Sebastian Kubas von der Jagiellonen-Universität Krakau. Herrn Marek Obarski danke ich für den Zugang zum Archiv des Sejm. Zudem danke ich Herrn Dr. Ziemowit Cieślak und Herrn Dr. Tomasz Gaşior für anregende Fachdiskussionen und praktische Hilfe bei der Materialbeschaffung.

Schließlich danke ich Frederike Lagoni für ihren langjährigen liebevollen und motivierenden Zuspruch.

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	25
Einleitung	29
A. Parteienwissenschaftliche Grundlagen der Parteienfinanzierung: Entstehung und Entwicklung politischer Parteien in der Moderne	32
I. Einführung	32
II. <i>Cadre Party</i>	33
III. Von der <i>mass party</i> zur <i>catch-all party</i>	35
B. Verfassungsrechtlicher Rahmen der Parteienfinanzierung	41
I. Funktion politischer Parteien: Meinungsbildung des Volkes und Gestaltung des Staates	41
1. Wortlaut der deutschen und der polnischen Verfassung	41
2. Demokratische Tradition der polnischen Bestimmungen seit 1791	42
3. Systematik der heutigen polnischen Verfassung: Politische Parteien als grundlegender Bestandteil des Verfassungsgefüges	43
4. Vergleich deutscher und polnischer Regelungen	44
II. Chancengleichheit politischer Parteien mit dem Ziel eines pluralistischen Parteiensystems	47
III. Transparenzgebot	49
1. Situation in Deutschland	49
2. Situation in Polen	50
a) Verfassungsrechtliches Transparenzgebot	50
b) Einfachgesetzliche Auswirkungen des verfassungsrechtlichen Transparenzgebots	52
IV. Gründungsfreiheit	54
V. Verhältnis von Staat und Parteien	56
1. Vorüberlegungen	56
a) <i>Schmitts</i> überholtes Staatsverständnis vom homogenen Volkswillen	57
b) Gegenwärtige pluralistische Modelle	57

2. Situation in Deutschland: Grundsatz der Staatsfreiheit	58
a) Parteienfinanzierung I (1966)	59
aa) Herleitung des Grundsatzes der Staatsfreiheit politischer Parteien	59
bb) Kritik	60
b) Parteienfinanzierung II (1992)	61
aa) Herleitung des Grundsatzes der Staatsfreiheit politischer Parteien	61
bb) Auswirkungen des Urteils	62
3. Situation in Polen: Kein Grundsatz der Staatsfreiheit	63
a) Auslegung durch Literatur und Verfassungstribunal	63
b) Kritik an der Sichtweise des TK	63
4. <i>Cartel party</i> und Entwicklung im Beziehungsgeflecht von Gesellschaft, Partei und Staat	66
a) Ansatz des Modells von <i>Katz/Mair</i>	66
b) Zunehmend stärkere Annäherung politischer Parteien an den Staat bei gleichzeitiger Entfernung von den Bürgern	67
c) Was ist Ursache, was Wirkung bei der stärkeren Annäherung von Parteien und Staat?	68
d) Parteienfinanzierung in einem Kartellparteiensystem	69
e) Der Preis für Demokratie – Parteien als halbstaatliche Agenturen und trotzdem alternativlos?	70
f) Kartellparteien in Deutschland und Polen – Einschätzung und Ausblick	71
aa) Deutschland: Kartellparteiensystem trotz „Staatsfreiheit der Parteien“?	71
bb) Polen: Kein Kartell dank Instabilität des Parteiensystems?	72
cc) Verfassungsrechtliche Garantie der Chancengleichheit politischer Parteien als Ausgangspunkt für die Verhinderung eines Kartellparteiensystems	74
C. Das polnische Wahlsystem als besondere Bedingung der staatlichen Parteienfinanzierung	76
I. Einleitung	76

II. Wahlsystem	77
1. Vorbemerkung: Vielzahl von Organisationsformen politischer Parteien	77
a) Allgemeine Organisationsformen	77
b) Besondere Organisationsformen in Wahlkämpfen	78
2. Von Dekreten im Jahr 1989 bis zum Wahlkodex im Jahr 2011: Chronologischer Überblick über die Normsetzung	79
3. Wahlen zum Sejm	81
a) Heutige Verhältniswahl und Sperrklausel	81
b) Heutiges Listensystem und frühere allgemeine Staatsliste	81
c) Verteilung der Mandate über halboffene statt über starre, offene oder freie Wahllisten	83
d) Eigener Reformvorschlag: Mehr Chancengleichheit des Listensystems durch Dispens von der Sperrklausel	85
e) Umrechnungssysteme	86
f) Sperrklauseln für den Einzug in das Parlament: Gesetzliche Regelungen im Spannungsfeld zwischen Stabilisierung, Privilegierung und gleicher Bürgerbeteiligung?	89
aa) Vorbemerkungen	89
bb) Diskussion über die Einführung der allgemeinen Sperrklausel	89
(1) Anhänger der Reform im Sejm	89
(2) Gegner der Wahlreform	91
cc) Auswirkungen der Wahlrechtsreform 1993 in Polen: Konzentrierung der Wählerstimmen auf die beiden stärksten Parteien	92
dd) Bewertung von Sperrklauseln durch Verfassungsgerichte	94
(1) Verfassungsrechtliche Grundlagen: Dimensionen der Wahlrechtsgleichheit in Polen und Deutschland sowie mögliche Eingriffe durch Sperrklauseln	95
(2) TK: Zu hoher Disproportionalitätsgrad = ungleiches Wahlrechtssystem	96
(3) BVerfG: Wahl ist nicht gleich Wahl	98
ee) Alternativen zur 5 %-Hürde	100
(1) Dispens-Lösung	100

(2) Weitere Alternativen	101
(a) Mindeststimmzahl	101
(b) Hilfsstimme	102
4. Senat	103
5. Exkurs: Niedrige Wahlbeteiligung	104
a) Mögliche Auswirkungen der Nichtbeteiligung an Wahlen	104
b) Grad der (Nicht-)Beteiligung in Deutschland und Polen	105
c) Ursachen der geringen Wahlbeteiligung	107
d) Mehr Partizipation der Bevölkerung durch finanzielle Anreize für Parteien	109
D. Das polnische Parteiensystem als besondere Bedingung der staatlichen Parteienfinanzierung	110
I. Historischer Abriss: Von der Parteienzersplitterung bis zur Stabilisierung – Kurzüberblick über das polnische Parteiensystem	110
II. Politische Parteien in Polen	111
1. Parteien mit Wurzeln in der Volksrepublik	112
a) <i>Sojusz Lewicy Demokratycznej</i>	113
b) <i>Polskie Stronnictwo Ludowe</i>	115
2. Parteien mit Ursprung in der <i>Solidarność</i> -Bewegung	117
a) <i>Platforma Obywatelska</i>	117
b) <i>Prawo i Sprawiedliwość</i>	119
c) <i>Twój Ruch</i>	121
d) <i>Nowoczesna</i>	122
3. Parteien am politischen Rand	123
a) <i>Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej</i>	123
b) <i>Liga Polskich Rodzin</i>	125
c) <i>Kukiz'15</i>	126
d) <i>Wolność</i>	127
III. Protestbewegungen und <i>ad hoc</i> -Parteien: Kurze Zyklen für Entstehung und Auflösung politischer Parteien als Chance für die Demokratie?	128
1. Charismatische Politiker mit einem populistischen Thema	128
2. Kurzfristige Parteigründung	129
3. Auflösung oder weitgehende Implosion innerhalb einer Legislaturperiode	130

4. Fazit: <i>Ad hoc</i> -Partei als Sinnbild einer instabilen Parteienlandschaft oder eher als Ausdruck einer lebhaften Demokratie?	130
E. Die heutigen polnischen Bestimmungen zur direkten Parteienfinanzierung im Verhältnis zu den Regelungen seit 1989	132
I. Parteienfinanzierung in Polen: Ein Kurzüberblick	132
II. Begriffe und Abgrenzung	134
III. Motive zur Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung in Polen	135
1. Überblick	135
2. Korruptionsbekämpfung als Triebfeder für staatliche Zuschüsse	136
a) Begriff	136
b) Korruption und Transformation in Polen	137
c) Stärkere Kontrolle durch Öffentlichkeit staatlicher Finanzierung	139
d) Finanzierung auf regionaler Ebene zwischen Abhängigkeit von der Parteizentrale und Stärkung autonomer Tendenzen?	141
aa) Keine direkten staatlichen Zuschüsse auf regionaler Ebene in Polen zur Korruptionsbekämpfung und zur Eindämmung autonomer Kräfte	141
bb) Stärkung der regionalen Ebene in Deutschland: Keine Eindämmung „kleiner, radikaler Parteien“ aufgrund des Urteils zum „Drei-Länder-Quorum“	142
cc) Vergleich mit der Lage in Spanien: Angst vor separatistisch-autonomen Tendenzen in Polen unbegründet	143
3. Stabilisierung des Parteiensystems mit Mitteln aus dem Staatshaushalt	145
4. Notwendigkeit staatlicher Finanzierung aufgrund des Vorsprungs ehemaliger Systemparteien?	147

5. Exkurs: Finanzielle Übermacht der staatlichen Einheitsparteien: Was geschah mit dem Vermögen von PZPR und SED?	149
a) Vermögenssituation der PZPR und ihrer Nachfolgeparteien	149
aa) Übertragung des Vermögens der PZPR auf die SdRP	149
bb) Schwierigkeiten der Ermittlung der Größe des Vermögens der PZPR: Immobilien, angebliche Mitgliedsbeiträge und Gesellschaften zur Umleitung staatlichen Vermögens auf die PZPR	150
cc) Erschwerung der Ermittlung des PZPR-Vermögens aufgrund des gesetzlichen Dispenses für Mitgliedsbeiträge	153
dd) Kontroverser Vergleich zur Ermittlung des von der PZPR zurückzuzahlenden Vermögens	154
ee) Negative Auswirkungen des Vergleichs mit der PZPR auf das Ansehen politischer Parteien und spätere Regelung zur Parteienfinanzierung	155
b) Die PDS und das alte SED-Vermögen	156
aa) Kommission zur Aufdeckung der Vermögensverhältnisse der SED/PDS	156
bb) Unbekannter Verbleib eines Großteils des SED-Vermögens	157
cc) Auswirkungen auf die Parteienlandschaft	158
IV. Zulässige staatliche Finanzierungsmittel	159
1. Subventionen	159
a) Begriff	159
b) Vergabemechanismus	161
c) Höhe	161
aa) Gesamtsumme	161
bb) Subventionsquoten	165
(1) Aktuelle Regelung	165
(2) Entwicklung der Subventionsquoten von 2001 bis 2009	166
(3) Bewertung der Reform aus dem Jahr 2009 durch das Verfassungstribunal	169
(a) Verstoß gegen Art. 11 Abs. 1 KRP	170
(b) Verletzung wohlerworbener Rechte	172
(c) Verletzung rechtmäßiger Gesetzgebung (<i>vacatio legis; lex retro non agit</i>)	173

(4) Erneute Reform im Dezember 2010	176
(5) Bewertung der Entwicklung der Subventionsquoten	177
d) Blick nach Deutschland und Alternativmodell zur stimmenorientierten Subventionsverteilung	179
e) Eigene Reformvorschläge für die Verteilung staatlicher Zuschüsse in Polen und Deutschland	179
aa) Prämien für Mitgliederzahl	179
bb) Alternativsubventionen: Eventualstimme als zusätzlicher Indikator für Subventionsverteilung	180
cc) 3 %-Hürde bei der Verteilung von Subventionen: Ein Irrtum?	
Mindeststimmenquorum als Lösung?	181
(1) 3 %-Hürde als Verstoß gegen die Chancengleichheit politischer Parteien	182
(2) Herabsetzung der 3 %-Hürde auf die in Deutschland geltenden Werte	183
2. Dotierungen	185
a) Begriffe: Subjekt- und zweckbezogene Dotierungen	185
b) Höhe der Dotierungen	186
aa) Berechnung der Dotierungen von 1993 bis 2001: Beschränkung durch absolute Ausgabengrenze	186
bb) Aktuelle proportionale Berechnung als Verstoß gegen die Chancengleichheit politischer Parteien	187
cc) Eigener Reformvorschlag: Degressive Verteilung von Dotierungen und Einführung der Grundmandatsklausel	188
dd) Ausgabengrenzen und ihr Einfluss auf die Höhe von Dotierungen	190
ee) Verletzung der Chancengleichheit politischer Parteien durch proportional ansteigende Ausgabengrenzen für kleine Parteien?	193
ff) Ausgaben als mittelbarer Faktor für Kick-backs im Rahmen von Dotierungen	195
(1) Mögliche Szenarien	195
(2) Reformvorschläge	196
(a) Verbot von Bonuszahlungen für (Wahl-) ‚Erfolg‘	196
(b) Koppelung des Ausgabelimits an die Wahlbeteiligung	196

	(c) Einführung eines Karenzrahmens	197
	(d) Senkung der Gesamtsumme von Dotierungen	197
3.	Eigener Reformvorschlag: Abschaffung der Pflicht zum Abschluss von Quotenverträgen zwischen Wahlbündnissen	198
	a) Pflicht zur Bestimmung von Quoten bei der Verteilung von Subventionen zwischen Bündnispartnern	198
	b) Quotenvertrag nur zum Schutz der Bündnispartner	199
	c) Mildere alternative Ansätze zur Verteilung von Subventionen zwischen Bündnispartnern	200
	d) Analogie zum Umgang mit Wahlfonds	200
	e) Willkürliche Unterscheidung zwischen der Aufteilung von Subventionen und Dotierungen	201
4.	Bewertung staatlicher Finanzierungsmittel und Ausblick	202
V.	Zulässige nicht-staatliche Finanzierungsmittel	204
1.	Mitgliedsbeiträge	204
	a) Begriff und Normierung	204
	b) Bewertung durch Lehre und Öffentlichkeit	204
	c) Mitgliedsbeiträge in der Praxis	206
	aa) Marginalisierung von Mitgliedsbeiträgen durch steigenden Finanzbedarf politischer Parteien	206
	bb) Geringe Bedeutung von Mitgliedsbeiträgen qua Gesetz	207
	cc) Geringe Bedeutung von Mitgliedsbeiträgen aufgrund von Politikverdrossenheit	208
	(1) Engagement in polnischen und deutschen Parteien unterdurchschnittlich	208
	(2) Eigener Reformvorschlag: Gesetzliche Förderung des Engagements in politischen Parteien	209
2.	Spenden	210
	a) Einleitung	210
	b) Geringer Anteil von Spenden an den Parteieinnahmen	211

c) Gesetzliche Einschränkungen von Spenden juristischer Personen	212
aa) Verbot von Spenden juristischer Personen in Polen	213
(1) Mehr Transparenz und Freiheit im Hinblick auf den Einfluss durch Wirtschaftsunternehmen	213
(2) Ausnahmen und Umgehungsmöglichkeiten	214
(a) Ausnahmen durch Art. 24 ff. upp	214
(b) Einbindung assoziierter Stiftungen in den Wahlkampf: Finanzierung im Graubereich	214
bb) Spenden juristischer Personen in Deutschland: Geringer Unterschied zu Spenden natürlicher Personen	215
d) Einschränkungen von Spenden natürlicher inländischer Personen	217
aa) Spendenobergrenzen für unterschiedliche Organisationsformen politischer Parteien in Polen	217
bb) Allgemeine Obergrenze für Spenden an politische Parteien (Art. 25 Abs. 4 upp)	218
cc) Obergrenze für Spenden an Wahlfonds	219
dd) Obergrenzen für Spenden an Wahlkomitees	220
(1) Höchstbeträge laut Wahlkodex	220
(2) Regelung des Art. 134 § 3 WahlK allein für Wahlkomitees von Wählervereinigungen?	220
(3) Diskriminierung politischer Parteien durch höhere Obergrenze für Spenden an Wahlkomitees von Wählervereinigungen?	222
ee) Eigene Reformvorschläge	223
(1) Mehr Transparenz durch weniger Obergrenzen und Verweisungen	223
(2) Mehr Transparenz und Chancengleichheit durch weniger Organisationsformen?	224
(a) Abschaffung der Wahlfonds	224
(b) Abschaffung der Wahlkomitees	225
ff) Beschränkung von Spenden durch Publikationsschwellen	226
(1) Situation in Deutschland: Publikationsschwellen statt Obergrenzen	226

(2) Situation in Polen: Publikationsschwellen und Register zusätzlich zu Obergrenzen	228
(3) Fazit und Reformvorschläge	230
e) Spenden mit Auslandsbezug	231
aa) Lage in Deutschland	231
bb) Lage in Polen	232
(1) Spendenverbot für Ausländer	232
(2) Spendenverbot für Auslandspolen	234
(a) Vom Spendenverbot zu seiner Aufhebung und erneuten Einführung	234
(b) Spendenverbot für Auslandspolen als uneffektives und verfassungsrechtlichen Bestimmungen widersprechendes Werkzeug zur Verwirklichung des Transparenzgebots	235
f) Besonderheiten verschiedener Spendenarten	237
aa) Barspenden	238
(1) Deutschland: Maximalbetrag i. H. v. 1.000 € bei Tellersammlungen nicht durchsetzbar	238
(2) Polen: Erhöhte Transparenzpflichten für Barspenden ab 1.870 zł	239
(a) Spenden ab 1.870 zł nur auf nachverfolgbarem Weg	239
(b) Verbot öffentlicher Spendensammlungen (insbesondere durch Verkauf von sog. Ziegelchen)	240
(3) Fazit und eigene Reformvorschläge für deutsche und polnische Regelungen: Senkung der Bagatellschwelle und bargeldlose Spenden	242
bb) Direktspenden	244
(1) Für und Wider von Direktspenden – ein Überblick	244
(2) Gesetzliche Rahmenbedingungen in Polen	245
(a) Keine Zulässigkeit von Direktspenden nach upp und Wahlkodex	245
(b) Zulässigkeit von Direktspenden über die Hintertür? Verhaltensregeln für Abgeordnete	246
(aa) Wortlaut und Systematik	246

(bb) Teleologische Auslegung in der Praxis	248
(c) Kontrollmechanismen für Direktspenden	249
(3) Situation in Deutschland	251
(a) Rechenschaftspflicht: Grenzen i. H. v. 5.000 € und 10.000 €	251
(b) Unzureichende Sanktionen	252
(c) Kein Anspruch auf Rückgewähr der Direktspenden	253
(4) Fazit und eigene Reformvorschläge	254
(a) Polen: Annäherung von Direktspenden an Parteispenden als Mittel gegen Kartellparteien und für mehr Transparenz	254
(b) Deutschland: Ausweitung der Kontrollregelungen auf Wahlkandidaten	254
(c) Polen: Prämierung nach deutschem Vorbild und Zweckbindung von Direktspenden	255
cc) Zeitspenden: Gleiche Wirkung trotz unterschiedlicher Regelungen in Deutschland und Polen	256
3. Abgaben von Mandatsträgern und Kandidaten = Kauf von Listenplätzen?	257
a) Begriff und Obergrenze	257
b) Bedeutung für Einnahmen politischer Parteien	258
c) Freie Ausübung des Parlamentsmandats	259
aa) Verfassungsrechtliche Verankerung	259
bb) Blankowechsel als Umgehung des freien Mandats?	260
VI. Verbotene Einnahmen: Parteien als Wirtschaftsunternehmen	262
1. Regelungsumfang: Verbot der wirtschaftlichen Tätigkeit politischer Parteien (Art. 24 Abs. 3 bis Abs. 5 upp)	262
2. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen das Verbot der wirtschaftlichen Tätigkeit politischer Parteien	262
a) Freiheit unternehmerischer Betätigung (Art. 22 KRP)	263
b) Eigentumsgarantie	265
aa) Verhältnis von Art. 64 KRP zu Art. 21 KRP	265

bb)	Verstoß gegen Art. 64 Abs. 1 KRP und gegen Art. 64 Abs. 2 KRP	266
c)	Gleichheitsrechtliche Aspekte des Eigentumsschutzes (Art. 64 Abs. 2 KRP i. e. S.): Zwischen Benachteiligung kleinerer Gruppierungen und Ausgleich zu Lasten älterer Systemparteien	268
d)	Fazit: Benachteiligung kleinerer Parteien trotz des Ziels, der Kartellbildung vorzubeugen; nur eingeschränkte Kontrolle durch das TK	270
3.	Situation in Deutschland: Kein Wandel zu gewinnfixierten Unternehmen	272
a)	Kein Verbot wirtschaftlicher Tätigkeit	272
b)	Formen wirtschaftlicher Tätigkeit	272
aa)	Wirtschaftliche Betätigung zur direkten Unterstützung der politischen Tätigkeit	273
bb)	Wirtschaftliche Betätigung zur indirekten Unterstützung der politischen Tätigkeit	274
c)	Exkurs: Sponsoring	276
4.	Fazit und eigene Reformvorschläge: Begrenzte unternehmerische Tätigkeit mit einer Obergrenze für Einnahmen	277
F.	Kontrolle der Parteienfinanzierung	279
I.	Kurzüberblick: Strenge Regelungen zur Kontrolle der Parteienfinanzierung	279
II.	Stetige Verschärfung der Kontrollpflichten in Polen	280
1.	Keine Kontrolle zu Beginn der 1990er Jahre	280
a)	Upp 1990 und WahlO 1991: Transparenzgebot und Rechenschaftspflicht nur partiell und auf dem Papier	280
b)	WahlO 1993: Leerlaufen „verschärfter“ Vorschriften – weiterhin keine effektive Kontrolle und geringe Befugnisse der PKW	281
aa)	Rechenschaftspflichten	281
bb)	Kontrolle ohne ausreichende Befugnisse	281
cc)	Indirekte Sanktionen	282
2.	Stärkung des einfachen Rechts durch grundlegende Gesetzesvorhaben im Jahr 1997	283
a)	Aufnahme des Transparenzgebots in die KRP	283

b)	Neufassung der upp 1997	283
aa)	Erweiterung der Rechenschaftspflichten	283
bb)	Lückenhafte Kontrollvorschriften und kein zentrales Kontrollorgan	284
cc)	Schärfere Sanktionen ohne geeigneten Rechtsschutz für betroffene Parteien	285
3.	Heute bestehende engmaschigere Kontrolle dank neuem System staatlicher (Voll-)Finanzierung	286
a)	Kontrollmechanismus: Geflecht von Rechten und Pflichten	287
aa)	Regelung der WahlO 2001 und der upp 2001	287
(1)	Drei Arten von Rechenschaftspflichten	287
(2)	Struktur des Kontrollmechanismus	287
(a)	Periodische Rechenschaftsberichte und Konkretisierung durch Verordnungen des Finanzministers	287
(b)	Zusätzliche Kontrollmöglichkeiten und Beschwerdemechanismus	289
(c)	Zwischenfazit	290
bb)	2002 und 2011: Kleinere Korrekturen des Kontroll- und Beschwerdemechanismus	291
b)	Pflichten zur Offenlegung von Mittelströmen im Einzelnen	292
aa)	Registerpflichten zur Offenlegung der Einnahmen politischer Parteien und eigener Reformvorschlag zur Ausweitung dieser Registerpflichten auf alle Organisationsformen politischer Parteien	292
bb)	Eigener Reformvorschlag: Registerpflichten für alle Arten von Ausgaben	293
cc)	Situation in Deutschland: Schwellen für die Veröffentlichung von Spenden und fehlende Rechenschaftspflichten	294
(1)	Bisherige 10.000 €- und 3.300 €-Schwelle sowie eigener Reformvorschlag zur Ausweitung der Veröffentlichungspflicht	294
(2)	Bisherige 500 €-Schwelle und eigener Reformvorschlag zur Einführung von Publikationspflichten	296

(3) Bisherige 50.000 €-Schwelle und eigener Reformvorschlag zur Vermeidung der Umgehung der Veröffentlichungspflicht durch Stückelung von Spenden	297
(4) Fehlende Rechenschaftspflichten	297
(a) Sponsoring	297
(b) Zu späte Veröffentlichung und eigener Reformvorschlag für frühere Veröffentlichung	298
c) Sanktionen für Verstöße gegen Rechenschaftspflichten in Polen	300
aa) Kürzung staatlicher Zuschüsse	300
bb) Kritik an der Verhältnismäßigkeit der Sanktionsmaßnahmen	300
cc) Fälle aus der Praxis: Verstöße gegen Publikationspflichten durch die Wahlkomitees von <i>Razem</i> und <i>Nowoczesna</i> im Jahr 2016	301
dd) Sanktionen in Deutschland: Bisher zu milde Regelungen und eigener Reformvorschlag zur Kürzung der staatlichen Teilfinanzierung	303
d) Exkurs: Sanktionslose Umgehung von Ausgabengrenzen durch Handlungen im Vorfeld von Wahlen und eigener Reformvorschlag nach deutschem Vorbild	305
aa) Ausgabengrenzen für „Wahlwerbung“ ab Beginn des Wahlkampfes	305
bb) „Informationskampagne“ von <i>Gibala</i> vor Beginn der Wahl ohne Anrechnung der Kosten auf Ausgabelimit des Wahlkomitees	305
cc) Eigener Reformvorschlag: Einführung von Ausgabengrenzen für politische Parteien ohne Unterscheidung nach Organisationsform	307
III. Kontrollorgane im Einzelnen	308
1. Kontrolle der Rechenschaftsberichte durch Wirtschaftsprüfer (<i>biegły rewident</i>)	308
a) Wichtige Rolle der Wirtschaftsprüfer	308
b) Interessenkonflikte und mangelnde Qualität von Prüfungsberichten	309
c) Prüfung von Rechenschaftsberichten durch Wirtschaftsprüfer in Deutschland	310

2. PKW	311
a) Organisation und Zusammensetzung	311
b) Gegenwärtige Stellung, Kompetenzen und Ausstattung der PKW sowie Verbesserungsmöglichkeiten	312
3. Situation in Deutschland: Bundestagspräsident	313
a) Umfang und Intensität des Prüfungsrechts	313
b) Qualifikation der Behörde und Auswirkungen auf die Prüfung	315
c) Eigene Reformvorschläge für die Kontrolle durch den Bundestagspräsidenten	316
4. Weitere Kontrollorgane in Polen	317
a) CBA: Behörde mit Spezialzuständigkeit und z. T. rechtsstaatlich bedenklichen Methoden	317
b) NIK: Notwendigkeit der Aufwertung zum Kontrollorgan für den Audit im Rahmen der Parteienfinanzierung	318
aa) NIK als zentrale Instanz für Rechnungsprüfungen	318
bb) Übertragung des Audits von politischen Parteien auf die NIK als international renommiertes Organ für Auditierungen	319
cc) NIK als unabhängiges Organ auf nationaler Ebene	320
G. Neueste Reformvorschläge (2013 bis 2016)	321
I. Gesetzesvorhaben von <i>Solidarna Polska</i> (2013): Zeitlich beschränkte Aussetzung der Subventionen	321
II. Gesetzesvorhaben der PO (2013): Gänzliche Streichung staatlicher Zuschüsse	322
III. Gesetzesvorhaben von TR (2013): Ersatz von Subventionen durch freiwilligen Bürgerbeitrag im Rahmen der Steuererklärung	323
IV. Gesetzesvorhaben der SLD (2013): Weniger Subventionen, mehr Kontrolle	326
V. Gesetzesvorhaben der <i>Nowoczesna</i> (2016): Weniger Subventionen, mehr nicht-staatliche Mittel	327
1. Schrittweise Reduzierung von Subventionen durch Koppelung an eingeworbene nicht-staatliche Mittel	327

2. Senkung der Schwelle zur Teilnahme an der Subventionsverteilung	328
3. Starke Erhöhung der Obergrenzen für Spenden	328
4. Verschärfung der Transparenzbestimmungen durch umfassende Registerpflichten	330
VI. Gesetzesvorhaben von <i>Kukiz'15</i> (2016): Gänzliche Abschaffung staatlicher Zuschüsse bei Einführung freiwilliger Bürgerbeiträge und Abgaben für Expertenfonds	331
H. Zusammenfassende Schlussbetrachtung	333
I. Rechtsvergleichende Analyse der Parteienfinanzierung in Polen	333
1. Rahmenbedingungen der Analyse der Parteienfinanzierung in Polen	333
2. Oszillieren der Parteienfinanzierung in Polen zwischen Selbstversorgung und Vollalimentation	335
II. Reformvorschläge für die polnische und deutsche Parteienfinanzierung	336
Literaturverzeichnis	339

Abkürzungsverzeichnis

ADAV	Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AWŚ	<i>Akcja Wyborcza Solidarność</i> (Wahlaktion Solidarität)
BGBL	Bundesgesetzblatt
BNE	Bruttonationaleinkommen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
CBA	<i>Centralne Biuro Antykorupcyjne</i> (Zentrales Antikorruptionsbüro)
CBOS	<i>Centrum Badania Opinii Społecznej</i> (Zentrum zur Erforschung der öffentlichen Meinung)
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CERN	Europäische Organisation für Kernforschung
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
Dz. U.	<i>Dziennik Ustaw</i> (Gesetzverzeichnis; entspricht deutschem BGBL.)
ebd.	ebenda
FDP	Freie Demokratische Partei
GG	Grundgesetz
GRECO	Le Groupe d'Etats contre la Corruption
INTOSAI	International Organization of Supreme Audit Institutions
J Commun Stud Transit Polit	Journal of Communist Studies and Transition Politics
JuS	Juristische Schulung
JZ	JuristenZeitung
KKP-\$	Kaufkraftparität-Dollar
KORWiN	<i>Koalicja Odnowy Rzeczypospolitej Wolność i Nadzieja</i> (Koalition der Erneuerung der Republik Freiheit und Hoffnung)
KPRL	<i>Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej</i> (Verfassung der Volksrepublik Polen)

Abkürzungsverzeichnis

KRP	<i>Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej</i> (Verfassung der Republik Polen)
KRS	<i>Krajowy Rejestr Sądowy</i> (Nationales Gerichtsregister)
Lfg.	Ergänzungslieferung
LPR	<i>Liga Polskich Rodzin</i> (Liga Polnischer Familien)
NIK	<i>Najwyższa Izba Kontroli</i> (Oberste Kontrollkammer)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NSA	<i>Naczelny Sąd Administracyjny</i> (Hauptverwaltungsgericht)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OTK	<i>Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego</i> (Rechtsprechung des Verfassungstribunals)
PartG	Parteiengesetz
PartG-DDR	Gesetz über Parteien und andere politische Vereinigungen (Parteiengesetz) der Deutschen Demokratischen Republik
PD	<i>Partia Demokratyczna – demokraci.pl</i> (Demokratische Partei)
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PiS	<i>Prawo i Sprawiedliwość</i> (Recht und Gerechtigkeit)
PiSp	<i>Państwo i Społeczeństwo</i> (Staat und Gesellschaft)
PiP	<i>Państwo i Prawo</i> (Staat und Recht)
PKW	<i>Państwowa Komisja Wyborcza</i> (Staatliche Wahlkommission)
PO	<i>Platforma Obywatelska</i> (Bürgerplattform)
PS	<i>Przegląd Sejmowy</i> (Sejm Umschau)
PSL	<i>Polskie Stronnictwo Ludowe</i> (Polnische Bauernpartei)
PZPR	<i>Polska Zjednoczona Partia Robotnicza</i> (Vereinigte Polnische Arbeiterpartei)
RAS	<i>Ruch Autonomii Śląskiej</i> (Bewegung für ein autonomes Schlesien)
RP	<i>Rzeczpospolita Polska</i> (Republik Polen)
RPP	<i>Ruch Poparcia Palikota</i> (Bewegung zur Unterstützung Palikots)
Rspr.	Rechtsprechung
RSW	<i>Robotnicza Spółdzielnia Wydawnicza</i> (Genossenschaftlicher Arbeiter-Verlag)
<i>Samoobrona</i>	<i>Samoobrona Rzeczypospolitej Polskiej</i> (Selbstverteidigung der Republik Polen)
SAP	Sozialistische Arbeiterpartei Deutschlands
SD	<i>Stronnictwo Demokratyczne</i> (Demokratische Partei)
SDAP	Sozialdemokratische Arbeiterpartei

SdRP	<i>Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej</i> (Sozialdemokratie der Republik Polen)
SED	Sozialistische Einheitspartei Deutschlands
SLD	<i>Sojusz Lewicy Demokratycznej</i> (Allianz der Demokratischen Linken)
SN	<i>Sąd Najwyższy</i> (Oberster Gerichtshof)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
TK	<i>Trybunał Konstytucyjny</i> (Verfassungstribunal; z.T. auch als Verfassungsgerichtshof bezeichnet)
TR	<i>Twój Ruch</i> (Deine Bewegung)
UD	<i>Unia Demokratyczna</i> (Demokratische Union)
UKPV	Unabhängige Kommission zur Überprüfung des Vermögens der Parteien und Massenorganisationen der DDR
upp	<i>Ustawa o partiach politycznych</i> (Gesetz über die politischen Parteien)
ust. CBA	<i>Ustawa o Centralnym Biurze Antykorupcyjnym</i> (Gesetz über das Zentrale Antikorruptionsbüro)
ust. NIK	<i>Ustawa o Najwyższej Izbie Kontroli</i> (Gesetz über die Oberste Kontrollkammer)
UW	<i>Unia Wolności</i> (Freiheitsunion)
VR-BT	Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages
VR-PL	<i>Ustawa o wykonywaniu mandatu posła i senatora</i> (Gesetz über die Ausübung des Mandats als Abgeordneter und Senator)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WahlK	<i>Kodeks wyborczy</i> (Wahlkodex)
WahlO	<i>Ordynacja Wyborcza</i> (Wahlordnung)
WTO	World Trade Organization
ZL	<i>Zjednoczona Lewica</i> (Vereinigte Linke)
zł	<i>złoty</i> (Polnischer Złoty)
ZSL	<i>Zjednoczone Stronnictwo Ludowe</i> (Vereinigte Bauernpartei)
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
ZZRS	<i>Związek Zawodowy Rolnictwa Samoobrona</i> (Landwirtschaftliche Gewerkschaft Selbstverteidigung)

Einleitung

Seit Einführung des allgemeinen Wahlrechts in Europa und den USA im 19. Jahrhundert sind politische Parteien zu umfangreichen Organisationen herangewachsen.¹ Das hat dazu geführt, dass sie einer eigenen Finanzierung bedürfen. Gäbe es doch ohne finanzielle Mittel weder Wahlkämpfe noch Kommunikation der Kandidaten mit potentiellen Wählern; die politischen Parteien würden insgesamt der Handlungsunfähigkeit verfallen.² Wie weitreichend eine solche Handlungsunfähigkeit wäre, wird deutlich, wenn man sich mit *Pollocks* grundlegendem Werk *Money and Politics Abroad* (1932) vor Augen führt, dass funktionierende politische Parteien für eine funktionierende Regierung, also auch für einen funktionierenden Staat, essentiell notwendig sind.³

Dies gilt in besonderem Maße für sog. *emerging democracies* wie Polen. 1989 begann dort der Demokratisierungsprozess nach mehreren Jahrzehnten der Herrschaft eines Einparteiensystems.⁴ Wesentlich für die Neugestaltung des in den Folgejahren entstandenen polnischen Staates in Form einer repräsentativen Demokratie war und ist auch weiterhin ein funktionierendes Parteiensystem, das ohne die Finanzierung seiner Akteure nicht existieren könnte. Doch gerade die Frage, wie eine Parteienfinanzierung sinnvollerweise auszusehen habe, um die Demokratie zu stärken und zu stabilisieren, wurde in Polen in den vergangenen 25 Jahren zu unterschiedlichen Zeiten immer wieder anders beantwortet. Dabei oszillier(t)en die Regelungen, Reformvorschläge und Meinungen zwischen den Extremen gänzlich fehlender und vollumfänglicher staatlicher Unterstützung (*Selbstversorgung* vs. *Vollalimentation*).

Anhand einer eingehenden Betrachtung der bisherigen Regelungen zur Parteienfinanzierung, der Rahmenbedingungen für diese (verfassungsrechtliche Bestimmungen, Wahlsystem, Parteienlandschaft) und ihrer Auswirkungen wird im Rahmen dieser Arbeit der Zustand der polnischen Parteienfinanzierung analysiert. Um diesen Zustand deutlicher konturieren

1 *Duverger*, *Les partis politiques*, 1951, S. 2.

2 *Pinto-Duschinsky*, in: *Walecki* (Hrsg.), *Finansowanie polityki*, 2000, S. 9 (9).

3 *James K. Pollock*, *Money and Politics Abroad*, 1932, S. 3; vgl. auch *Pinto-Duschinsky*, in: *Walecki* (Hrsg.), *Finansowanie polityki*, 2000, S. 9 (9).

4 Zum Demokratisierungsprozess in Polen *Gulczyński*, in: *Waniek/Gulczyński* (Hrsg.), *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, 2009, S. 15 (22–31).

zu können, werden als Referenzgröße die deutsche Parteienfinanzierung und ihre Entwicklung herangezogen. Die deutsche Parteienfinanzierung eignet sich hierfür besonders gut, da in Deutschland das europaweit erste Parteiengesetz mit Bestimmungen zur staatlichen Parteienfinanzierung in Kraft trat.⁵ Zugleich unterscheidet sich trotz nahezu gleichlautender verfassungsrechtlicher Vorgaben das Verständnis von Parteienfinanzierung in Deutschland jedoch stark von demjenigen in Polen.

Bei der Betrachtung einer jungen Demokratie wie der polnischen ist für die Wissenschaft zudem von Interesse, wie sich die zentralen Strukturen der Parteienfinanzierung entwickeln und welche Auswirkungen bestimmte Tendenzen für eine Demokratie im Allgemeinen haben können. Lassen sich doch angesichts der nach 1989 unternommenen Versuche einer Neuordnung der Staatsorganisation bestimmte Regelungsmodelle in Polen wie in einer Art Reagenzglasanordnung beobachten. Dies kann auch für ein vergleichsweise konsolidiertes System wie das deutsche neue Erkenntnisse zu Tage fördern. Deshalb wird in der vorliegenden Arbeit ebenfalls beleuchtet, wie sich die beiden Finanzierungssysteme u. a. in der Lösung bestimmter Fragestellungen oder Probleme voneinander unterscheiden und was sie im Hinblick auf ihr unterschiedliches Vorgehen vom jeweils anderen lernen können.

Das Augenmerk der vorliegenden Arbeit liegt demnach auf den Regelungen zur Parteienfinanzierung in Polen, wobei die aktuellen Regelungen im Fokus stehen und mit früheren Regelungen verglichen werden. Außer Betracht bleiben dabei Aspekte der indirekten Parteienfinanzierung (mit Ausnahme von Direktspenden an Abgeordnete) und der parteinahen Stiftungen sowie der polnischen Expertenfonds, da sie für die hier angestellten Überlegungen kaum Relevanz haben. Auch die als Referenz zur aktuellen Parteienfinanzierung in Polen herangezogene deutsche Rechtslage findet hier keine ausführliche Darstellung. Ein solches Vorgehen erscheint angesichts der bereits vorliegenden umfangreichen Literatur angeraten, zumal eine ausführliche Darstellung der deutschen Parteienfinanzierung den Rahmen der Dissertation sprengen würde. Diese in ähnlicher Form bereits von *Schlage*⁶ angewandte Methode erscheint praktikabler als ein klassischer Rechtsvergleich nach *Zweigert/Kötz*⁷, der die unterschiedlichen Regelungen mittels Länderberichten gegenüberstellt.

5 *Menzel*, DÖV (19) 1966, 585 (585).

6 *Schlage*, Die Verteilung der Staatsmacht zwischen der Russländischen Föderation und ihren Subjekten, 2011, S. 4.

7 *Zweigert/Kötz*, Einführung in die Rechtsvergleichung auf dem Gebiete des Privatrechts, 3. Aufl. (1996), S. 42 ff.

Inhaltlich soll im Mittelpunkt dieser Arbeit das Oszillieren der polnischen Parteienfinanzierung zwischen Selbstversorgung und Vollalimentierung stehen. Hierbei ist von besonderem Interesse, warum es zu diesem Oszillieren kam und wie es zu bewerten ist. Zudem soll aufgezeigt werden, welche Entwicklung die Parteienfinanzierung in Polen in Zukunft nehmen könnte.

Maßstab für die Bewertung sind insbesondere verfassungsrechtliche Vorgaben. Dementsprechend werden Regelungen als positiv und nachahmenswert erachtet, die politischen Parteien helfen, die ihnen in einem demokratischen Staat zugeordnete Rolle als Bindeglied – als sog. ‚Transmissionsriemen‘ – zwischen Staat und Volk zu erfüllen, indem sie sich an der Meinungsbildung des Volkes beteiligen,⁸ zugleich jedoch auch die Chancengleichheit politischer Parteien⁹ beachten und das Transparenzgebot¹⁰ erfüllen. Nach dem Verständnis dieser Arbeit stellen Regelungen, die die Vorgaben dieser Parameter erfüllen, die Grundlage für eine pluralistische und demokratische Parteienlandschaft dar, aus der ein ebenso pluralistischer und demokratischer Staat entstehen kann.

Die vorliegende Arbeit hat also zum Ziel, einen wesentlichen Bereich der Demokratie Polens für den deutschen Leser zu erschließen. Sie möchte dazu beigetragen, Licht in die Staatsorganisation eines direkten und sich rasant wandelnden Nachbarn Deutschlands zu bringen. Gerade im Hinblick auf das Zusammenwachsen Europas erscheint es essentiell, politische und rechtliche Entwicklungen innerhalb der Europäischen Union zu beobachten und so bestimmte Tendenzen vorauszusehen, um nicht – wie zuletzt im Jahr 2016 durch die Kontroverse um das polnische Verfassungsgericht – eine unangenehme Überraschung zu erleben, sondern Veränderungen in den richtigen Kontext einordnen und dementsprechend frühzeitig reagieren zu können. In einem immer stärker zusammenwachsenden europäischen Rechtsraum geht es uns daher unmittelbar etwas an, was in unserem Nachbarland geschieht.

8 Dazu nachfolgend unter B.I.

9 Dazu nachfolgend unter B.II.

10 Dazu nachfolgend unter B.III.

A. Parteienwissenschaftliche Grundlagen der Parteienfinanzierung: Entstehung und Entwicklung politischer Parteien in der Moderne

I. Einführung

Bevor näher auf die Parteienfinanzierung in Polen und auf deren Besonderheiten eingegangen wird, sollen zunächst die Entwicklungsstadien politischer Parteien von ihren Anfängen im 19. Jahrhundert bis in die Gegenwart skizziert werden¹¹: Von der *cadre party* (19. Jahrhundert) über die *mass party* (1880–1960) zur *catch-all party* (seit 1945), um schließlich bei der *cartel party* (seit 1970) anzukommen.¹²

So lassen sich die im Laufe der Zeit erlassenen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Regelungen sowie deren Verhältnis zum jeweiligen Entwicklungsstadium der politischen Parteien besser einordnen. Insbesondere wird so nachvollziehbarer, warum politische Parteien zur Willensbildung der Bevölkerung notwendig sind und warum ihr Wirken heute ohne (staatliche) Finanzierung kaum denkbar wäre.

Katz/Mair zufolge lassen sich seit der Entstehung politischer Gruppierungen in Westeuropa Parteitypen ausmachen, die in bestimmten Perioden vorherrschend waren. *Katz/Mair* benennen diese, stellen sie nebeneinander und in ein Beziehungsgeflecht mit Staat und Gesellschaft. Auf diese Weise zeichnen sie nach, wie und warum sich bestimmte Parteisysteme entwickelt haben. Das jeweils vorangegangene System habe dabei die Ent-

11 Für einen Überblick zu anderen Interpretationen der Parteienentwicklung m. w. N. *Gunther/Diamond*, in: *Diamond/Gunther* (Hrsg.), *Political Parties and Democracy*, 2001, S. 3 (4–7, 9).

12 Für einen Kurzüberblick *Katz/Mair*, *Party Politics* 1 (1995), 5 (18); gegen die dort vorgenommene Einteilung *Koole*, *Party Politics* 2 (1996), 507 (510), der für eine Dreiteilung „[v]or [...] / nach der Einführung des allgemeinen Wahlrechts“ sowie in der „Gegenwart“ plädiert.

stehung des ihm nachfolgenden beeinflusst.¹³ Entscheidende Faktoren¹⁴ sind bei dieser Entwicklung laut *Katz/Mair* insbesondere der allgemeine gesellschaftliche Wandel sowie die Ausweitung des Wahlrechts und die Finanzierung politischer Parteien.

II. *Cadre Party*

Die ersten (neuzeitlichen) Parteien in Westeuropa waren sog. Honoratiorenparteien (*cadre parties*¹⁵).¹⁶ *Weber* zufolge handelt es sich bei Honoratioren um

Personen, welche 1. kraft ihrer ökonomischen Lage imstande sind, kontinuierlich nebenberuflich in einem Verband leitend [...] ohne Entgelt oder gegen nominalen oder Ehren-Entgelt tätig zu sein, und welche 2. eine, gleichviel worauf beruhende, soziale Schätzung [...] genießen.¹⁷

Honoratioren waren insofern v. a. Richter, Beamte, Professoren, Geistliche, Gutsbesitzer, Rechtsanwälte und Redakteure.¹⁸

Wie an der Definition *Webers* deutlich wird, spielte die Finanzierung der politischen Tätigkeit bereits in diesem frühen Stadium der Parteienentwicklung eine wichtige Rolle. Mehr als heutzutage war das politische En-

13 *Katz/Mair*, *Party Politics* 1 (1995), 5 (6); wie bereits *Koole* (s. o.) kritisierte, hätte die Darstellung der Parteitypologie bei *Katz/Mair* etwas vertiefter sein können. Daher wird sie an dieser Stelle um die Anmerkungen anderer Autoren ergänzt. Hierbei ist *Grabow* zuzustimmen, dass es keine allgemeingültige Typologie politischer Parteien gebe, die alle Erscheinungs- und Organisationsformen derselben sowie deren Ursachen erfasse, vgl. *Grabow*, *Abschied von der Massenpartei*, 2000, S. 11.

14 Für eine Übersicht über die Entstehungsbedingungen vgl. auch *Grabow*, *Abschied von der Massenpartei*, 2000, S. 13.

15 *Friedrich/Zehetmeier*, *Parteien*, 2. Aufl. (1965), S. 26, bezeichnen autoritär gesteuerte Mitglieds-/Massenparteien wie beispielsweise faschistische Parteien als „Kaderparteien“; der Begriff *cadre parties* bei *Katz/Mair* oder bei *Duverger* beschreibt jedoch den in Deutschland als „Honoratiorenpartei“ bekannten Parteytypus; vgl. die Wortbedeutung von *cadre parties* gemäß *Encyclopaedia Britannica*, aufrufbar unter <http://www.britannica.com/topic/political-party> [zuletzt aufgerufen am 11.3.2016]; zur Entwicklung von den Parteien der Antike bis zu den Parteien im neuzeitlichen Sinne siehe *Friedrich/Zehetmeier*, *Parteien*, 2. Aufl. (1965), S. 18–21.

16 Hierzu statt vieler *Duverger*, *Les partis politiques*, 1951, S. 2 ff.

17 *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Halbband 1, 4. Aufl. (1956), S. 170.

18 *Nipperdey*, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, 1961, S. 42.

gagement damals ein Ehrenamt. Dadurch blieb es jedoch weitgehend einem exklusiven Kreis der Oberschicht vorbehalten.¹⁹ Denn das System der Honoratiorenparteien impliziert, dass sich nur diejenigen politisch betätigen, denen es finanziell möglich ist, dieser politischen (Neben-)Tätigkeit als Hobby nachzugehen.

Honoratiorenparteien gingen häufig nur aus lose verbundenen Wahlkomitees, Wählervereinigungen oder Wahlvereinen hervor; mithin aus Zusammenschlüssen, die lediglich temporär für die Teilnahme an Wahlen gebildet wurden.²⁰ Diese losen Zusammenschlüsse von Honoratioren in (Wahl-)Komitees festigten sich jedoch mit zunehmender Teilnahme an Wahlen.²¹ Denn häufig traten bei Neuwahlen diejenigen, aus denen das frühere Komitee bestanden hatte, erneut zusammen.²² So gewann das bei der Wahl antretende Komitee an Bedeutung, während die Bedeutung des einzelnen Honoratioren schwand.²³ Gleichwohl erfolgte diese Institutionalisierung politischer Parteien noch langsam. So verfügten die Honoratiorenparteien in der Regel noch nicht über eine straffe Organisation mit einer Geschäftsordnung oder ähnlichen Regelungsinstrumenten.²⁴ Auch auf Mitgliederwerbung verzichtete man beinahe gänzlich.²⁵ Die Mitglieder rekrutierten sich aus der gesellschaftlichen Elite.²⁶ Einflussreiche und angesehene Persönlichkeiten (aus der Partei) verschafften die für die Wahl notwendige positive Aufmerksamkeit. Mäzene oder andere Sponsoren garantierten das finanzielle Auskommen:²⁷

Ici, la qualité importe avant tout: ampleur du prestige, habilité de la technique, importance de la fortune. Ce que les partis de masses obtiennent par le nombre, les partis de cadres obtiennent par le choix.²⁸

Entscheidend half der Oberschicht das Zensuswahlrecht (d. h. ein an Besitz, Einkommen oder Steuerleistung gebundenes Wahlrecht mit entspre-

19 *Friedrich/Zehetmeier*, Parteien, 2. Aufl. (1965), S. 25.

20 *Nipperdey*, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, 1961, S. 42, S. 46 f.; *Friedrich/Zehetmeier*, Parteien, 2. Aufl. (1965), S. 25.

21 *Nipperdey*, Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, 1961, S. 47.

22 Ebd.

23 Ebd., S. 48.

24 *Friedrich/Zehetmeier*, Parteien, 2. Aufl. (1965), S. 25.

25 Ebd.

26 *Duverger*, Les partis politiques, 1951, S. 85.

27 Ebd., S. 85, S. 90.

28 Ebd., S. 85.

chend abgestuftem Gewicht der Wählerstimme)²⁹, die politische Szene zu dominieren. Dadurch war die Anzahl potentieller Wähler gering, sodass die beschränkten Kommunikationsmittel und die lose Parteistruktur der *cadre parties* nicht weiter ins Gewicht fielen. Es bestand kein Bedarf, um die Unterstützung der Massen zu werben, sodass die Verbindung der Honoratioren mit diesen Massen auf ein Minimum beschränkt werden konnte.³⁰ Wie *Duverger* treffend formuliert: „l'élection se passe en quelque sorte entre gens ,bien€, entre personnes du même monde, qui se connaissent réciproquement ou presque“.³¹

III. Von der *mass party* zur *catch-all party*

Ein entscheidender Einschnitt für die Parteienentwicklung kam mit der Industrialisierung (Ende des 18., Anfang des 19. Jahrhunderts). Im Zuge derselben wurde das Zensuswahlrecht zunehmend von einem allgemeinen – wenn auch i. d. R. zunächst nur für Männer geltenden – Wahlrecht abgelöst.³² Dadurch konnten erstmals auch die unterprivilegierten, aber bevölkerungsreichen Schichten wählen und so durch politische Vertreter die Herrschaft im Staat beeinflussen.³³ Um regieren zu können, brauchte eine Partei also größeren Rückhalt innerhalb der Bevölkerung.³⁴ Anders als zu Zeiten des Zensuswahlrechts machte der starke Anstieg der Wählerschaft notwendig, die Kommunikation mit dieser zu koordinieren und die Parteiarbeit zu professionalisieren.³⁵ Die neuen Wählerschichten sollten mög-

29 Siehe <http://www.duden.de/rechtschreibung/Zensuswahlrecht> [zuletzt aufgerufen am 25.8.2016].

30 *Sheehan*, in: *Ritter* (Hrsg.), *Deutsche Parteien vor 1918*, 1973, S. 81 (83).

31 *Duverger*, *Les partis politiques*, 1951, S. 5.

32 *Katz/Mair*, *Party Politics* 1 (1995), 5 (9); *Duverger*, *Les partis politiques*, 1951, S. 87; als erster deutscher Teilstaat schaffte Baden 1818 das Zensuswahlrecht ab; das allgemeine Männerwahlrecht wurde im Deutschen Reich 1871 eingeführt; dazu *Kaack*, *Geschichte und Struktur des deutschen Parteiensystems*, 1971, S. 22 und S. 34f.; das Wahlrecht für Frauen bestand im Deutschen Reich seit der Verabschiedung der Verordnung über die Wahlen zur verfassungsgebenden deutschen Nationalversammlung vom 30.11.1918 (§ 2); für eine überblicksartige Darstellung der Entwicklung des Wahlrechts in Europa siehe den Artikel zu „election“ in der *Encyclopaedia Britannica* unter <http://www.britannica.com/topic/election-political-science> [zuletzt aufgerufen am 25.8.2016].

33 So auch *Duverger*, *Les partis politiques*, 1951, S. 5.

34 *Koole*, *Party Politics* 2 (1996), 507 (511); vgl. auch bereits *Duverger*, *Les partis politiques*, 1951, S. 5.

35 *Grabow*, *Abschied von der Massenpartei*, 2000, S. 14.

lichst effektiv in das (neue) politische System eingebunden werden. Hierzu versuchte man die über Klassen- oder Religionszugehörigkeit sozial (vor-)definierte Anhängerschaft mittels dieser Konstanten in einer Partei zu integrieren.³⁶ In Deutschland waren dies die Sozialdemokratische Partei (SAP, später SPD),³⁷ die sich an Arbeiter wandte, sowie die katholische Zentrumspartei^{38,39}. Jene ersten Massenorganisationen sorgten dafür, dass sich das Bild der Partei insgesamt wandelte; es entstand das Modell der sog. Massenpartei (*mass party*)⁴⁰. Diese sammelte und artikulierte in ihrem Programm die Interessen ihrer großen Anhängerschaft und vertrat diese gegenüber dem Staat.⁴¹ Um ihr Programm zu legitimieren und in diesem Wettbewerb zu bestehen, musste eine Partei möglichst viele Angehörige ‚ihrer‘ Schicht in den Meinungsbildungsprozess einbeziehen und bei Wahlen mobilisieren.⁴² Anders als die Honoratiorenparteien verfügten Massenparteien nicht über reiche Spender, die die Gruppierung finanziell unter-

36 Ebd., S. 15.

37 Der 1863 gegründete Allgemeine Deutsche Arbeiterverein (ADAV) sowie die 1869 gegründete Sozialdemokratische Arbeiterpartei (SDAP) schlossen sich 1875 auf dem Gothaer Kongress zur Sozialistischen Arbeiterpartei Deutschlands (SAP) zusammen. Nach der Nichtverlängerung des „Sozialistengesetzes“ gründete sich die SAP 1890 offiziell als Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) neu, vgl. Eintrag zur SPD unter „Kaiserreich“ / „Innenpolitik“ auf der Website des Deutschen Historischen Museums, aufrufbar unter <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/kaiserreich/innenpolitik/sozialdemokratische-partei-deutschlands-spd.html> [zuletzt aufgerufen am 25.8.2016].

38 Die auf die Nationalversammlung in der Paulskirche zurückgehende Deutsche Zentrumspartei gründete sich 1871, siehe Eintrag zur Deutschen Zentrumspartei unter „Kaiserreich“ / „Innenpolitik“ auf der Website des Deutschen Historischen Museums, aufrufbar unter <https://www.dhm.de/lemo/kapitel/kaiserreich/innenpolitik/zentrum.html> [zuletzt aufgerufen am 25.8.2016].

39 Grabow, Abschied von der Massenpartei, 2000, S. 15.

40 Zum Teil auch als *socialist party* bezeichnet, da die bessere Organisation und die größere Bedeutung der Mitglieder zuerst bei den sozialistischen Parteien zu beobachten waren und erst später von anderen Parteien übernommen wurden; dazu Duverger, *Les partis politiques*, 1951, S. 87 und S. 90; trotz ihrer großen Mitgliederzahlen sieht Duverger die kommunistischen und faschistischen Parteien als besondere Form der Partei an. Seines Erachtens setzen diese – zumindest theoretisch – mehr auf Qualität als auf Quantität (S. 22). Angesichts der Unterschiede fragt Duverger, ob diese Parteien nicht einen neuen Parteytypus, die sog. *partis de fidèles* (engl.: *devotee parties*), repräsentieren, vgl. Duverger, S. 91; auch Friedrich/Zehetmeier, *Parteien*, 2. Aufl. (1965), S. 26, führen den Begriff ‚Massenpartei‘ auf die Sozialdemokratische Partei als Massenorganisation zurück, daneben verwenden sie den Begriff ‚Mitgliederpartei‘.

41 Katz/Mair, *Party Politics* 1 (1995), 5 (6).

42 Ebd., 5 (7).

stützten, von denen die Partei jedoch auch abhängig war (*financement capitaliste*).⁴³ Die Massenpartei verteilte die finanzielle Last auf möglichst viele Schultern. Zahlreiche kleine Beiträge ihrer Mitglieder sollten sie finanziell tragen (*financement démocratique*).⁴⁴ Außerdem stützte die Massenpartei ihre Arbeit in hohem Maße auf das Engagement der eingeschriebenen Mitglieder bei den von der Partei zu bewältigenden Aufgaben.⁴⁵ Dabei beschränkte sich diese Arbeit nicht auf die Wahlkampagnen wie bei den Honoratiorenparteien, deren Wahlkomitees ihre Aktivitäten zwischen den Wahlen einstellten^{46, 47} Vielmehr wurden auch in den Zeiträumen zwischen den Wahlen neue Mitglieder geworben und die eingeschriebenen Anhänger aktiviert.⁴⁸ All diese Neuerungen erforderten eine gute Organisation⁴⁹ der Partei(basis)⁵⁰ und damit eine weitere Professionalisierung: „La distinction des partis de cadres et des partis de masses ne repose pas sur leur dimension, sur le nombre de leurs membres: il ne s’agit pas d’une différence de taille, mais de structure.“⁵¹

Der *mass party* schien die Zukunft zu gehören. Die Struktur der Honoratiorenpartei war den neuen Herausforderungen, also Millionen zu mobilisieren, nicht gewachsen.⁵² Zudem fand die Idee einer stärkeren Beteiligung von Parteibasis und Wählerschaft Anklang bei den traditionellen Unterstützern der Honoratiorenparteien. Diese Entwicklung hin zur Massenpartei sorgte dafür, dass sich die Rolle der politischen Parteien in der Gesellschaft insgesamt veränderte: Sie wurden zunehmend zu entscheidenden Verbindungsgliedern zwischen der Gesellschaft – jedenfalls zwischen de-

43 Duverger, *Les partis politiques*, 1951, S. 84.

44 Hierzu bereits ebd., S. 84 und S. 95.

45 Friedrich/Zehetmeier, *Parteien*, 2. Aufl. (1965), S. 26.

46 So Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, 1961*, S. 42 und S. 48.

47 Friedrich/Zehetmeier, *Parteien*, 2. Aufl. (1965), S. 26.

48 Ebd.

49 Zahlreiche Beispiele dafür, wie solch eine Parteiorganisation (bei der SPD) genau aussah, findet man bei Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918, 1961*, S. 386 f.; so nennt Nipperdey u. a. die Pflicht der (Teil-)Organisationen zum Bericht an den Vorstand, die Festlegung der Höhe von Zuschüssen der Zentrale an die einzelnen Untergruppierungen sowie die Rechte des Vorstands bei Schlichtungs- und Ausschlussverfahren.

50 Katz/Mair, *Party Politics 1* (1995), 5 (10).

51 Duverger, *Les partis politiques*, 1951, S. 84.

52 Katz/Mair, *Party Politics 1* (1995), 5 (11); anschaulich zu der losen Struktur der Honoratiorenparteien bereits Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Halbband 2, 5. rev. Aufl. Nachdruck Studienausgabe (2002), S. 842.