

## Verfassungsprobleme des italienischen Parteienrechts

Edoardo Caterina<sup>1</sup>

### 1. Verfassungsrechtliche Grundzüge des italienischen Parteienrechts

Artikel 49, der Parteienartikel der italienischen Verfassung (*Costituzione* – abgekürzt *Cost.*), ist ein verfassungshermeneutisches Rätsel. Er lautet: „Alle Staatsbürger haben das Recht, sich frei in Parteien zu organisieren, um in demokratischer Weise an der Ausrichtung der Staatspolitik mitzuwirken“<sup>2</sup>. Zahllos sind die Seiten, die über die Auslegung dieser zweideutigen Formulierung geschrieben wurden. Gestritten wurde im Kern um die Bedeutung der Worte „*con metodo democratico*“ („in demokratischer Weise“; wörtlich: „mit demokratischer Methode“). Zusammengefasst stehen sich zwei Meinungen gegenüber. Der einen Ansicht nach bezieht sich die „demokratische Methode“ nur auf den Wettbewerb unter den Parteien und soll als bloßes Verbot der Gewalt in der Politik verstanden werden<sup>3</sup>. Nach anderer Ansicht findet dieses Demokratiegebot auch auf die innere Ordnung der politischen Parteien Anwendung, ähnlich wie bei Art. 21 I 3 GG<sup>4</sup>.

Die Entstehungsgeschichte des Art. 49 zeigt<sup>5</sup>, dass diese in der interpretationsoffenen Formulierung angelegte Zweideutigkeit schon von den italienischen Verfassungsvätern und -müttern bemerkt wurde und trotzdem ungelöst blieb. Vor allem die Furcht der linken Parteien (Kommunisten und Sozialisten) vor einer staatlichen Kontrolle ihrer Tätigkeiten führte zu einem informellen Übereinkommen, nach dem Art. 49 *Cost.* nicht als verfassungsrechtliche Grundlage eines italienischen Parteiengesetzes dienen durfte.

Heute wird nach der herrschenden Lehre dem Begriff „demokratische Methode“ auch ein Gebot der innerparteilichen Demokratie entnommen<sup>6</sup>. Dies liegt zum einen an der Veränderung des ursprünglichen politischen Kontextes, der eine evolutive Auslegung zulässt<sup>7</sup>, und zum anderen an einer an diesen Verfassungswandel angepassten, stärker am Wortlaut der Vorschrift orientierten Interpretation, der nicht (wie Art. 21 GG) die Parteien, sondern die Staatsbürger zum Anknüpfungspunkt der Regelung macht. Dass die Mitwirkung der Bürger an der „Ausrichtung der Staatspolitik“ auf demokratische Weise erfolgen muss, bedeutet nach heute vorherrschendem Verständnis zwangsläufig, dass sich die Bürger demokratisch in Parteien organisieren und, auf diese Weise gruppiert, demokratisch um die Durchsetzung ihrer politischen Vorstellungen konkurrieren müssen.

Zum Verständnis des Art. 49 *Cost.* hat der italienische Verfassungsgerichtshof (*Corte costituzionale*) nie klärend Stellung genommen. Tatsächlich hat sich der Verfassungsgerichtshof ohnehin kaum mit politischen Parteien und Parteienrecht befasst. Aus deutscher Perspektive mag dieses Schweigen überraschen. Die Gründe dafür liegen hauptsächlich in der unterschiedlichen Struktur der Verfassungsgerichtsbarkeit. Erstens dürfen in Italien die politischen Parteien nicht im Rahmen des Organstreitverfahrens („*conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*“ – vgl. Art. 134 *Cost.*) klagen, da sie, wie der Verfassungsgerichtshof ausgeführt hat, nicht als Staatsgewalten („*poteri dello Stato*“) zu betrachten seien, sondern als „Organisationen der Zivilgesellschaft“<sup>8</sup>. Zweitens kennt das italienische System weder die Individualverfassungsbeschwerde noch die abstrakte

<sup>1</sup> Dr. Edoardo Caterina ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Università degli studi di Macerata.

<sup>2</sup> „*Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale*“.

<sup>3</sup> So z.B.: *A. Predieri*, I partiti politici, in: Calamandrei/Levi, Commentario sistematico alla Costituzione italiana, 1950, S. 171 ff.

<sup>4</sup> Vgl. z.B.: *V. Crisafulli*, I partiti nella Costituzione, in: Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, Bd. 2, 1969, S. 107 ff.

<sup>5</sup> *P. Ridola*, Partiti politici, *Enc. Dir.*, XXXII (1982), S. 66 ff. (109 ff.); *E. Caterina*, Die Ursprünge des Art. 21 GG: die Idee der Parteiregulierung in Verfassungsdebatten der Nachkriegszeit, in: MIP 2019, 60 ff. (72 f.).

<sup>6</sup> Siehe vor allem die Referate und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der italienischen Verfassungsrechtler vom 17. und 18. Oktober 2008: *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Annuario 2008. Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, 2009. Unter den neueren monographischen Studien, die diese Auslegung des Art. 49 *Cost.* unterstützen, sind folgende zu erwähnen: *F. Scuto*, La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione, 2018; *L. Gori*, Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale, 2018.

<sup>7</sup> So z.B. *A. Ruggeri*, Note minime in tema di democrazia interna ai partiti politici, in: *Rivista AIC* 2010, online abrufbar unter <https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/RUGGERI%20per%20Segovia%20pdf.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>8</sup> Vgl. *Corte costituzionale*, *ordinanza n. 79 del 2006*; *ordinanza n. 120 del 2009*; *ordinanza n. 196 del 2020*. S. dazu: *P. Ridola*, La legittimazione dei partiti politici nel conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato: organamento dei soggetti del pluralismo o razionalizzazione dei principi costituzionali del processo politico?, in: *Giurisprudenza costituzionale* 2006 (1), S. 668 ff.

Normenkontrolle. Drittens ist die Wahlprüfung gemäß Art. 66 Cost. ausschließlich dem Parlament überlassen<sup>9</sup>. Es bleibt nur die Möglichkeit einer konkreten Normenkontrolle („*controllo incidentale*“), bei der viertens und letztens aber der Verfassungsgerichtshof die Verfassungsmäßigkeit nur von Gesetzen und Akten mit Gesetzeskraft (*decreti legislativi, decreti legge*) prüfen darf: Daher fehlt ohne ein Parteiengesetz der Stoff für eine Verfassungsrechtsprechung über die politischen Parteien.

Die italienische Verfassung enthält, anders als das deutsche Grundgesetz, kein *allgemeines* Parteiverbot. Häufig wird daraus gefolgert, dass Italien keine streitbare Demokratie (oder in italienischer Terminologie: „geschützte Demokratie“ – *democrazia protetta*) sei. Das ist so aber nicht ganz korrekt: In den „Übergangs- und Schlussbestimmungen“ (*Disposizioni transitorie e finali* – abgekürzt disp. trans.) der *Costituzione* wird „die Neubildung der aufgelösten faschistischen Partei“ (XII disp.trans.) verboten. Zwar ist die Bestimmung von den Verfassungsvätern und -müttern eher als symbolische Abkehr von der Vergangenheit denn als normatives Gebot konzipiert worden. Nichtsdestoweniger hat das sogenannte Scelba-Gesetz (*legge n. 645 del 1952*) die Übergangsbestimmung streng umgesetzt und ein Parteiverbotsverfahren auf einfachgesetzlicher Ebene ausgestaltet. Im Unterschied zu Deutschland liegt dieses Parteiverbotsverfahren in Italien aber nicht in der Zuständigkeit des Verfassungsgerichtshofs. Es wäre sogar möglich, dass die Regierung einfach durch ein Gesetzesdekret die „neo-faschistische“ Partei auflöst<sup>10</sup>. Die Hürden für ein Verbot der Neubildung der aufgelösten faschistischen Partei sind also deutlich niedriger, so dass jedenfalls unter diesem Gesichtspunkt die italienische Demokratie als noch „streitbarer“ als die Deutsche bezeichnet werden kann.

Abgesehen von diesen Besonderheiten der italienischen Verfassungsordnung entsprechen die für die Parteien geltenden Verfassungsprinzipien allerdings im Wesentlichen denen in Deutschland und lassen sich mit der berühmten Statuslehre von Konrad Hesse<sup>11</sup> auch im italienischen Kontext sehr gut beschrei-

ben. Aus Art. 49 Cost. ableitbar ist der Status der äußeren sowie der inneren Freiheit der Parteien, der – jedenfalls der herrschenden Auslegung des Begriffs der „demokratischen Methode“ folgend – auch ein Gebot innerparteilicher Demokratie umfasst; den Status der Gleichheit gewinnt man aus Art. 49 Cost. in Verbindung mit Art. 3 Cost. (Gleichheitsgrundsatz); der Status der Öffentlichkeit kann als funktional für die innere Demokratie bzw. Freiheit angesehen werden und steht in logischem Zusammenhang mit den öffentlichen Aufgaben, die den Parteien verfassungsrechtlich zugewiesen sind.

## 2. Gesetzliche Regulierung der politischen Parteien

Auch wenn ein italienisches „organisches“ Parteiengesetz fehlt, sind die Parteien in Italien von unterschiedlichen Vorschriften teilweise reguliert, die in einer zersplitterten Gesetzgebung zu finden sind.

Das Gesetzesdekret Nr. 149/2013 (*decreto legge n. 149 del 2013* – abgekürzt GD Nr. 149/2013) stellt die wichtigste Rechtsgrundlage dar. Damit hat der Gesetzgeber die direkte staatliche Parteienfinanzierung abgeschafft und den Parteiensatzungen die Einhaltung minimaler demokratischer Grundsätze auferlegt<sup>12</sup>. Überblicksartig lassen sich die Inhalte des Gesetzesdekretes wie folgt zusammenfassen: Parteien werden verpflichtet, eine Satzung mit bestimmten Inhalten zu haben und ihre Rechenschaftsberichte zu veröffentlichen. Eine unabhängige Verwaltungsbehörde, die *Commissione di garanzia degli statuti e per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici* (abgekürzt CRP)<sup>13</sup>, prüft, ob die Satzungen den gesetzlichen Verpflichtungen entsprechen. Nur Parteien, deren Satzungen die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllen, werden von der CRP in das „Register der politischen Parteien“ eingetragen und haben Anspruch auf die *indirekte* staatliche Parteienfinanzierung. Das GD Nr. 149/2013 hat darüber hinaus die Transparenzpflichten der Parteien deutlich gestärkt und eine Obergrenze für Spenden von 100.000 Euro pro Jahr und Spender eingeführt.

Das GD Nr. 149/2013 kann jedoch nicht als ein „echtes“ Parteiengesetz angesehen werden. In Bezug auf

<sup>9</sup> „Jede Kammer befindet über die Zulassungsberechtigung ihrer Mitglieder und über die nachträglich eingetretenen Gründe der Nichtwählbarkeit und Unvereinbarkeit“. Es sei daran erinnert, dass in Deutschland die Wahlprüfung dem BVerfG die Gelegenheit gegeben hat, wichtige Urteile zum Parteienrecht zu fällen. Vgl. z.B.: BVerfGE 89, 243.

<sup>10</sup> Vgl. Art. 3, *legge n. 645 del 1952*.

<sup>11</sup> Vgl. K. Hesse, Die verfassungsrechtliche Stellung der politischen Parteien im modernen Staat (Bericht), in: VVDStRL 1959, S. 11 ff.

<sup>12</sup> Vgl. dazu in deutscher Sprache: A. De Petris, Wieder am Ziel vorbei? Aktueller Stand und neue Entwicklungen der Parteienfinanzierung in Italien, in: MIP 2015, S. 101. Allgemein über die neue Parteienfinanzierung in Italien siehe: G. Tarli Barbieri, F. Biondi, Il finanziamento della politica, 2016.

<sup>13</sup> Es handelt sich um eine Kommission, die aus 5 Mitgliedern besteht, von denen 3 Richter des Rechnungshofes (*Corte dei conti*), 1 Richter des Kassationsgerichtshofes (*Corte suprema di cassazione*) und 1 Richter des *Consiglio di Stato* (Obersten Verwaltungsgerichts) sind.

die innerparteiliche Demokratie enthält es keine zwingenden Vorschriften, die unmittelbar Einfluss auf die innere Ordnung der Parteien nehmen könnten. Erstens, weil nur die Parteien, die die indirekte öffentliche Finanzierung in Anspruch nehmen wollen, die gesetzlichen Anforderungen an ihre Satzungen erfüllen müssen. Die *MoVimento 5 Stelle* (abgekürzt M5S), die öffentliche Gelder programmatisch ablehnt, ist eine „nicht registrierte Partei“ und ihre Satzung unterliegt nicht der Kontrolle durch die CRP (sie ist jedoch verpflichtet, ihren jährlichen Rechenschaftsbericht einzureichen). Zweitens sind die Gesetzesvorschriften über Parteisatzungen sehr vage und laufen im Wesentlichen darauf hinaus, dass über die bloße Verpflichtung zur Regelung bestimmter Fragen hinaus der Satzungsautonomie der Parteien kaum weitergehende inhaltliche Vorgaben gemacht werden. So müssen die Parteien etwa in ihren Satzungen „die Häufigkeit der nationalen oder allgemeinen Parteitage“ (Art. 3, Abs. II) festlegen, es gibt aber keinen Höchstzeitraum zwischen den Parteitagen wie im deutschen Parteiengesetz (vgl. § 9 Abs. 1 PartG). Die Parteien müssen zwar auch „die Verfahren für die Auswahl der Kandidaten für die Wahl der Mitglieder des Parlaments“ (ebd.) bestimmen: Ob das Auswahlverfahren als Mitgliederabstimmung, als Beschluss einer Delegiertenversammlung, als Entscheidung einer Einzelperson oder als Schönheitswettbewerb ausgestaltet wird, bleibt aber der Parteisatzung überlassen. Schließlich ist zweifelhaft, ob eine „Top-Down“-Kontrolle von Parteisatzungen wirklich sicherstellt, dass demokratische Standards auch in der Praxis tatsächlich eingehalten werden: Diese Form der Kontrolle innerparteilicher Demokratie nährt die Befürchtung, dass sich Parteien ermutigt sehen, lediglich gut formulierte Satzungen zu erstellen.

Aber nicht nur für die Fragen innerparteilicher Demokratie, auch darüber hinaus leidet die normative Kraft des GD Nr. 149/2013 unter einem allgemeinen „strukturellen Mangel“. Es fehlt an einem starken regulatorischen Hebel, mit Hilfe dessen das Recht die Wirklichkeit gestalten könnte. Dieser wäre durch eine ins Gewicht fallende öffentliche Finanzierung gegeben, deren Fehlen hat aber zu einem System geführt, das die Einhaltung der gesetzlich auferlegten Verpflichtungen nicht effektiv gewährleisten kann. Unter diesem Blickwinkel ist der Standpunkt derjenigen, die das GD Nr. 149/2013 als widersprüchliche Operation betrachten<sup>14</sup>, nicht falsch: Auf der ei-

nen Seite wurden die Pflichten der Parteien erhöht, während auf der anderen Seite die Anreize zur Durchsetzung dieser Pflichten beseitigt wurden. Andererseits war dieser Widerspruch in gewisser Weise notwendig: Wenn der Gesetzgeber sich für ein Finanzierungssystem entscheidet, das auf privaten Beiträgen beruht, kann er nicht umhin, sich um eine größtmögliche Transparenz dieser Beiträge zu bemühen, auch wenn er weniger Instrumente zur Verfügung hat, um die Parteien zur Transparenz zu bewegen. Das grundsätzliche Problem des GD Nr. 149/2013 besteht vielmehr in dem mangelhaften Aufsichtssystem und den zahlreichen Schlupflöchern, die ebenso viele „Fluchtwege“ aus den Transparenzanforderungen bieten.

Insbesondere hat der Gesetzgeber es bei Erlass des GD versäumt, auch die zahlreichen partei- und politknahen Stiftungen und Vereinigungen den für Parteien geltenden Transparenzanforderungen zu unterwerfen. In der Folge war ein Trend zur Vermehrung solcher Einrichtungen (*Think-tanks*, Stiftungen usw.) zu verzeichnen, wobei das Gesamtergebnis die Schaffung einer großen Anzahl „politischer Sondervermögen“ war, die keiner Transparenzpflicht unterlagen und an die Bedürfnisse einzelner Politiker oder innerparteilicher Gruppierungen gebunden waren. Zwischen 2015 und 2017 gab es mindestens 108 solcher „Nebenorgane“ von Parteien; 90 % von ihnen haben nie über die Herkunft ihrer Mittel Rechenschaft gegeben und nur in 6 Fällen wurden die Namen von (einigen) Geldgebern offengelegt. Hier sind echte „*black boxes*“ entstanden, die nicht nur die Finanzierungsquellen völlig undurchsichtig machten, sondern auch zur Schwächung und Zersplitterung des Parteiensystems beitrugen. Und hierin liegt das eigentliche Paradoxon: Ein Gesetz, das darauf abzielte, „den Bürgern eine zentrale Rolle bei der Finanzierung der Parteien zu geben“<sup>15</sup> und somit die Parteien selbst zu stärken, indem es sie besser in der Zivilgesellschaft verwurzelt, hatte den gegenteiligen Effekt, die Parteien weiter zu schwächen und ihren Mitgliedern jegliche mögliche Kontrolle über die Parteifinanzen zu entziehen. Eine erste bittere Lehre, die aus den Folgewirkungen des GD Nr. 149/2013 gezogen werden kann, ist, dass eine vollständige Undurchsichtigkeit einer schlecht gestalteten Transparenz vorzuziehen ist.

Der Gesetzgeber hat versucht, die eben aufgezeigten Probleme zu beheben. Das GD Nr. 149/2013 wurde durch das Gesetz Nr. 3/2019 (*legge n. 3 del 2019*) geändert, das sich insbesondere mit dem Thema po-

<sup>14</sup> So: *F. Biondi*, Il finanziamento dei partiti italiani: dall'introduzione del finanziamento pubblico alla sua abolizione, in: Tarli Barbieri/Biondi (Hrsg.), Il finanziamento della politica, 2016, S. 50 ff.

<sup>15</sup> So steht es in der Präambel des GD Nr. 149/2013.

litische Stiftungen und Parallelaktionen befasst<sup>16</sup>. Die Lösung ist einfach: Wer einer Partei besonders nahesteht oder Parallelaktionen durchführt, unterliegt den gleichen Transparenzpflichten wie Parteien. Jede Vereinigung oder jede Stiftung, a) deren Vorstand durch Beschlüsse einer Partei auch nur teilweise bestimmt wird oder b) deren Vorstand Politiker oder ehemalige Politiker angehören<sup>17</sup> oder c) die Leistungen zugunsten einer Partei oder eines Politikers im Wert von mindestens 5.000 € pro Jahr erbringt, unterliegt daher den Transparenzpflichten (und damit auch der Pflicht zur Veröffentlichung der Namen der Spender). Diese Neuerungen sind zwar zu begrüßen, werden aber wohl auf dem Papier bleiben, bis die CRP in die Lage versetzt wird, effektiv zu arbeiten. Transparenz ist nicht kostenlos zu haben, aber der Gesetzgeber hat lediglich die Transparenzanforderungen erhöht, ohne der Aufsichtsbehörde zur Durchsetzung auch Ressourcen und Personal zur Verfügung zu stellen. Die CRP verfügt über kein eigenes Budget und hat nur sehr wenig Personal (im Januar 2019 beschäftigte sie nur sechs Personen!). Auch beschränkt sich die Kontrolle der Rechenschaftsberichte auf eine lediglich formale Überprüfung der Ausgabenbelege, was auch seitens der GRECO schon moniert wurde<sup>18</sup>. In Ermangelung von Untersuchungsbefugnissen der CRP kommt es für die Frage, ob das Gesetz Nr. 3/2019 für mehr Transparenz sorgen kann, darauf an, dass die „Politiknahen Stiftungen“ selbst aktiv „hervortreten“ und ihre Rechenschaftsberichte der CRP vorlegen.

### 3. Die Leiden der jungen Fünf-Sterne-Bewegung: Ein richterlicher Weg zur innerparteilichen Demokratie?

Als die M5S gegründet wurde, bezeichnete sie sich als „Nicht-Partei“ (*non partito*) und sogar als „Nicht-Verein“ (*non associazione*) mit einem „Nicht-Statut“ (*non statuto*)<sup>19</sup>. Die M5S hatte 2013, als sie bei den Wahlen die stimmenstärkste Partei in der Abgeordnete-

tenkammer war, grundsätzlich kein Statut. Aber diese „innere Gesetzlosigkeit“ sollte der „Nicht-Partei“ bald zum Verhängnis werden. Diese *internet-assembled* Partei, die weder eine klare Weltanschauung noch starke assoziative Bindungen hatte, war bald mit unzähligen internen Unstimmigkeiten und Spaltungen konfrontiert, die auch in Gerichtsverfahren ausgetragen wurden. Und ohne eine innere rechtliche Ordnung müsste ein staatliches Gericht im Streitfall ausschließlich nach staatlichem Recht entscheiden. Wie unschwer zu erahnen war und ist, waren es vor allem Parteiausschlussverfahren (dazu a. und c.) und die Kandidatenaufstellung für die Wahlen (dazu b.), die die meisten Kontroversen auslösten<sup>20</sup>.

a. *Neapel*. Der erste Fall stammt aus dem Jahr 2016, als es kurz vor der Auswahl der M5S-Kandidaten für die Kommunalwahlen in Neapel zu Massenausschlüssen aus der Partei kam<sup>21</sup>. Diejenigen, die „pauschal“ ausgeschlossen wurden, waren Mitglieder eines lokalen innerparteilichen Flügels, die sich in einer Facebook-Gruppe versammelt hatten, um einen alternativen Bürgermeisterkandidaten zu unterstützen. Die wesentlichen Regeln zur inneren Ordnung der M5S waren damals sowohl in dem „Nicht-Statut“ als auch in dem *Regolamento* enthalten. Das „Nicht-Statut“ war der Sache nach ein bloßes programmatisches Dokument, das nur sehr wenige Hinweise auf die innere Organisation gab. Das *Regolamento* hingegen enthielt detailliertere Regelungen über Rechte und Pflichten der Mitglieder, Befugnis-

<sup>16</sup> Vgl. Artikel 5 Absatz 4 GD Nr. 149/2013 (geändert durch Absatz 20 des Gesetzes Nr. 3/2019).

<sup>17</sup> Und zwar laut Gesetz: „Mitglieder von Organen politischer Parteien oder Bewegungen oder Personen, die in den letzten zehn Jahren Mitglieder des nationalen oder europäischen Parlaments oder regionaler oder lokaler gewählter Versammlungen sind oder waren oder die in den letzten zehn Jahren aufgrund ihrer Mitgliedschaft in politischen Parteien oder Bewegungen Regierungsämter auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene oder institutionelle Ämter innehaben oder innehatten“.

<sup>18</sup> GRECO, Third Evaluation Round – Evaluation Report on Italy. Transparency of Party Funding, vom 23.03.2012, online abrufbar unter: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6956> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>19</sup> Zur internen Organisation der M5S vor 2016 siehe: F. Tronconi (Hrsg.), Beppe Grillo's Five Star Movement: Organisation, Communication and Ideology, 2015; S. Ceccanti, S. Curreri, I partiti antisistema nell'esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso, in: *Diritto pubblico comparato e europeo* 2015 (3), S. 799 ff.; A. Cossiri, Il "territorio" nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica, in: *Le Regioni* 2014 (3), S. 359 ff.

<sup>20</sup> Allgemein zu dieser Rechtsprechung siehe: G. Grasso, Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del MoVimento 5 Stelle, in: *Diritti Comparati* 2019 (3), S. 57, online abrufbar unter <https://www.diritto-comparato.it/wp-content/uploads/2019/12/003-Grasso.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021); N. Pignatelli, La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale, in: *Rivista del Gruppo di Pisa* 2019 (2), S. 84, online abrufbar unter [https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Nicola\\_Pignatelli\\_-\\_La\\_giustiziabilita\\_degli\\_atti\\_dei\\_partiti\\_politici.pdf](https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Nicola_Pignatelli_-_La_giustiziabilita_degli_atti_dei_partiti_politici.pdf) (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>21</sup> S. dazu: E. Caterina, Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei tribunali di Napoli e di Roma, in: *Osservatorio sulle Fonti* 2016 (3), online abrufbar unter <https://www.osservatorioosullefonti.it/mobile-note-e-commenti/note-e-commenti-n-3-2016/1031-oss-3-2016-caterina/file> (letzter Abruf 20.07.2021).

se der Mitgliederversammlung, Ausschlussgründe und Disziplinarverfahren, wurde aber 2014 in völlig einseitiger Weise durch den „politischen Leiter“ (*capo politico*) der M5S verabschiedet. Gerade darin zeigte sich die Abnormität der Macht des „politischen Leiters“ (damals Beppe Grillo). Es war tatsächlich der „politische Leiter“, der das Disziplinarverfahren einleitete und in erster Instanz über den Ausschluss von Mitgliedern aus der Bewegung selbstständig entschied.

Das Gericht von Neapel, sah das „Nicht-Statut“ als die eigentliche Satzung der M5S an, stellte aber fest, dass darin keine von den im Zivilgesetzbuch für „anerkannte Vereine“ vorgesehenen Regeln abweichenden Bestimmungen enthalten waren. Folglich hielt es die Artikel 21 und 24 des Zivilgesetzbuches<sup>22</sup> für anwendbar, die der Mitgliederversammlung die Entscheidung über Ausschlussmaßnahmen bzw. Satzungsänderungen zuschreiben. Daraus wiederum folgte, dass das nicht von einer Mitgliederversammlung verabschiedete *Regolamento* nicht „als Rechtsquelle verstanden werden konnte, die geeignet war, die Regeln der Satzung zu ändern“. In letzter Konsequenz war dies gleichbedeutend mit einer Nichtigkeitserklärung des ganzen *Regolamento* der Partei, was auch zur Nichtigkeit der Ausschlussentscheidungen führte. Wenige Monate nach dem Beschluss des Gerichts von Neapel, im September 2016, wurde innerhalb der M5S eine Änderung des „Nicht-Statuts“ und des *Regolamento* in die Wege geleitet, die nach den Absichten der Verfasser die schwerwiegenden und zahlreichen Probleme, die durch die jüngste Rechtsprechung entstanden waren, „beheben“ sollte. Nach der Änderung verweist das „Nicht-Statut“ ausdrücklich auf die Bestimmungen des *Regolamento* und wird durch dieses für alle geregelten Gegenstandsbereiche ergänzt. Im Gegenzug erfuhr auch das *Regolamento* wichtige Änderungen.

*b. Genua.* Im März 2017 wählten die Mitglieder der genuesischen M5S durch eine Online-Abstimmung (die sogenannte „*Comunarie*“) den Bürgermeisterkandidaten für die Kommunalwahlen in Genua<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Art. 21 II ZGB: „Zur Änderung der Gründungsurkunde und der Satzung ist, wenn diese nichts anderes bestimmen, die Anwesenheit von mindestens drei Viertel der Mitglieder und die Zustimmung der Mehrheit der Anwesenden erforderlich“. Art. 24 III ZGB: „Der Ausschluss eines Mitglieds kann von der Mitgliederversammlung nur aus schwerwiegenden Gründen beschlossen werden; das Mitglied kann dagegen innerhalb von sechs Monaten ab dem Tag der Zustellung des Beschlusses das Gericht anrufen“.

<sup>23</sup> S. dazu: G. Grasso, La cifra democratica del MoVimento 5 Stelle alla prova dell'art. 49 della Costituzione, in: Quaderni costituzionali 2017 (3), S. 616 ff.

Eine Woche später erklärte Beppe Grillo die Abstimmung für ungültig und schloss die Gewinnerin, Marika Cassimatis, vom Wahlkampf aus. Der Mitgliederversammlung wurde eine neue Abstimmung vorgeschlagen: Sie sollte wählen, ob die M5S mit dem anderen Kandidaten (der offensichtlich vom „politischen Leiter“ bevorzugt wurde) an den Kommunalwahlen teilnehmen sollte, oder gar nicht. Die Mitglieder stimmten für die Aufstellung des anderen Kandidaten. Am 10. April hat das Gericht von Genua in einem von Frau Cassimatis angestrebten Verfahren die oben genannten Beschlüsse der M5S ausgesetzt. Das Gericht beanstandete eine Nichtbeachtung der internen Parteiregeln, denn obwohl danach dem „politischen Leiter“ „eine besonders durchdringende Rolle der Führung und des Impulses“ zukomme, könne diese Macht „in der spezifischen Frage der Auswahl der Kandidaten nicht im ‚Recht zum letzten Wort‘ identifiziert“ werden. Nur die zuständige territoriale Versammlung hätte die Abstimmung annullieren können, da die internen Regeln der M5S kein Vetorecht des „politischen Leiters“ vorsahen.

*c. Sardinien.* Der letzte – spektakuläre – Fall hat in Sardinien in diesem Jahr stattgefunden. Carla Cuccu, eine Regionalabgeordnete (*consigliera regionale*) der M5S-Fraktion, wurde aus der Partei wegen ihrer „heterodoxen“ politischen Stellungnahmen ausgeschlossen. Gegen die Parteiausschlussentscheidung erhob Cuccu Klage vor dem Landgericht (*Tribunale ordinario*) Cagliari. Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes gab das Gericht dem Antrag der Klägerin statt und setzte den Parteiausschluss aus. Es hielt die von dem innerparteilich vorgesehenen „Garantieausschuss“ (*Comitato di garanzia*) erlassene Ausschlussentscheidung für unbegründet, weil sie sich lediglich im Allgemeinen auf erhebliche Verstöße gegen die Grundsätze der M5S stützte, ohne jedoch zu spezifizieren, worin das Verhalten bestand, und weil der von der Ausschlussentscheidung Betroffenen kein rechtliches Gehör gewährt worden war. Nach diesem Beschluss ist das bis dahin Unvorstellbare geschehen: Am 17.2.2021 wurde die Satzung der M5S geändert – selbstverständlich durch eine Online-Abstimmung. Die wichtigste Neuerung bestand in der Abschaffung der Figur des „politischen Leiters“ (nach dem Rücktritt von Luigi Di Maio) und deren Ersatz durch einen Vorstand von fünf Mitgliedern. Eine Woche später, stellte das sardische Gericht in dem in der Sache parallel laufenden Hauptsacheverfahren fest, dass in jenem „Interregnum“ der Thron leer geblieben war. „Der Verein“ sei ohne legitimierten gesetzlichen Vertreter gewese-

sen. Daher wurde durch gerichtliche Verfügung ein Prozesspfleger ernannt, der vorläufig die M5S zu vertreten hatte. Dieser auf den ersten Blick unbedeutende verfahrenstechnische Zwischenfall hatte in Wirklichkeit erhebliche Folgen. Die M5S hatte argumentiert, dass der alte „politische Leiter“ bis zur Ernennung des neuen Vorstandes im Amt blieb. Der Gerichtsbeschluss machte aber deutlich, dass der politische Führer der M5S (Vito Crimi) sein Amt missbräuchlich ausübte. Für die Öffentlichkeit sah es so aus, als sei ein neuer Parteisekretär per Gerichtsbeschluss ernannt worden, auch wenn dies rechtlich natürlich nicht der Fall ist.

Wie ist diese Rechtsprechung, die gerade in groben Zügen beschrieben wurde, insgesamt zu bewerten? Zweifellos haben diese Gerichtverfahren den positiven Effekt gehabt, die M5S zu drängen, sich *klare* interne Regeln zu geben und sie zu achten. Was früher die absolute Herrschaft eines Einzelnen (Beppe Grillo) war, hat allmählich eine Verrechtlichung erfahren, vor allem dank dieser richterlichen Interventionen. Das Vorhandensein eines schriftlichen Regelwerks erfüllt zweifellos eine wesentliche Garantiefunktion für die einzelnen Parteimitglieder und gehört daher zu den Mindeststandards der innerparteilichen Demokratie. Ein erster Befund ist also, dass es den italienischen Gerichten zum Teil gelungen ist, die M5S zu „zähmen“, indem sie einen Mindeststandard an innerparteilicher Demokratie durchgesetzt haben. Ein zweiter Punkt, der zu kritisieren ist, ist die teilweise Verkennung der einschlägigen gerichtlichen Prüfungsmaßstäbe. Bei der Entscheidung der Rechtsstreitigkeiten wurde ausschließlich auf Referenzvorschriften des italienischen Zivilgesetzbuches zurückgegriffen, ohne die verfassungsrechtlichen Grundsätze direkt oder indirekt durch eine verfassungskonforme Interpretation der zivilrechtlichen Normen anzuwenden. Die Gerichte zogen es immer vor, sich hinter den Bestimmungen des Zivilgesetzbuches zu verstecken und die Parteien wie andere „nicht anerkannte Vereine“ (*associazioni non riconosciute*) zu behandeln. Diese Haltung, die eine eindeutige (aber politisch offenbar heikle) rechtliche Einordnung der politischen Parteien zu vermeiden sucht, ist zwar verständlich, jedoch nicht akzeptabel. Ein Rückgriff unmittelbar auf die Verfassung zur Klärung von Rechtsfragen scheint ein größeres Problem für die Gerichte zu sein, als sich auf eine Handvoll Paragraphen zu berufen, die der faschistische Gesetzgeber von 1942 für ganz andere Vereinigungen als politische Parteien konzipiert hat. In den hier betrachteten Fällen hätte das demokratische Prinzip viel mehr zur Klärung der Rechtsfragen bei-

tragen können als das Zivilgesetzbuch. Das Recht auf eine innerparteiliche Opposition<sup>24</sup> hätte die Entscheidung im neapolitanischen Fall ohne Weiteres getragen; im genuesischen Fall hätte die Idee einer Parteistruktur, die – nach deutschem Verständnis – eine Willensbildung „von unten nach oben“ gewährleistet und nicht umgekehrt<sup>25</sup>, ausschlaggebend sein müssen. Stattdessen haben die untersuchten Entscheidungen implizit eingeräumt, dass eine Partei den Grundsatz der innerparteilichen Demokratie nicht respektieren muss, wenn ihr Statut dies erlaubt. Diese angesichts der verfassungsrechtlichen Vorgaben unhaltbare „zivilrechtliche Reduktion“ der politischen Partei ist aber nicht in erster Linie und ausschließlich den Gerichten anzulasten, sondern sie ist vor allem auf das Fehlen eines echten Parteiengesetzes zurückzuführen, das allen Rechtsanwendern und damit auch den Richtern einen eindeutigen und hinreichend ausdifferenzierten Bezugsrahmen für das Recht der politischen Parteien bieten würde.

#### 4. Das große Experiment: Die Abschaffung der direkten staatlichen Parteienfinanzierung

Das GD Nr. 149/2013 war ein Wendepunkt in der italienischen Verfassungsgeschichte: Nach fast 40 Jahren staatlicher Finanzierung wurde die Entscheidung getroffen, zu einem Modell der Parteienfinanzierung zurückzukehren, das hauptsächlich auf privaten Beiträgen basiert. Dies war der vielleicht größte Kehraus mit dem „Besen der Anti-Politik“<sup>26</sup>. Die direkte staatliche Parteienfinanzierung wurde durch eine indirekte staatliche Finanzierung ersetzt, die hauptsächlich aus der steuerlichen Absetzbarkeit von Parteispenden und dem sog. „2 Promille“-Mechanismus besteht. Kurz gesagt, beruht das neue System ausschließlich auf den Präferenzen, die die Steuerzahler in ihren Steuererklärungen angeben (können). In der Steuererklärung gibt der einzelne Steuerzahler jedes Jahr an, welcher Partei er 2 Promille der gezahlten Steuern zuwenden möchte. Wenn keine Partei angegeben wird, verbleiben „die 2 Promille“ beim Staat. Daneben können Parteispenden bis zu 30.000 Euro in Höhe von 26% vom der Steuer abgesetzt werden.

2017 war das erste Jahr, in dem Parteien nach dem Ende der Übergangsfrist nicht mehr von der direkten staatlichen Finanzierung profitieren konnten. Der

<sup>24</sup> S. dazu: D. Th. Tsatsos, Ein Recht auf innerparteiliche Opposition?, in: Bernhardt u.a. (Hrsg.), Völkerrecht als Rechtsordnung, 1983, S. 997 ff.

<sup>25</sup> BVerfGE 2, 1, 40.

<sup>26</sup> So G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, 2013, S. 161: „ramazza dell'antipolitica“.

Übergang war besonders traumatisch in einem Parteiensystem, das bis dahin zu drei Vierteln von öffentlichen Zuschüssen abhängig war. Nach Angaben des Rechnungshofs (*Corte dei conti*) konnten die Parteien vor 2012 mit einer jährlichen direkten staatlichen Finanzierung von rund 190 Millionen Euro rechnen<sup>27</sup>. Im Jahr 2019 belief sich die indirekte staatliche Förderung durch den „2 Promille“-Mechanismus auf rund 18 Millionen Euro. Noch geringer sind die Vorteile aus Steuerbegünstigungen: Das *Ministero dell’Economia e delle Finanze* schätzt in seinem *Jahresbericht über Steuerausgaben (2020)*<sup>28</sup> deren eigentliche finanzielle Auswirkungen auf 6,4 Mio. Euro pro Jahr. Zwischen 2013 und 2019 wurden in den Einkommensteuererklärungen Spenden an politische Parteien in Höhe von durchschnittlich ca. 21,254 Mio. € pro Jahr erfasst. Auffallend ist die Höhe der durchschnittlich deklarierten Parteispende: 2019 waren es gut 2.600 Euro. Diese Zahl zeigt deutlich, wie weit wir von einem idealen Modell der privaten Finanzierung, das sich aus vielen kleinen Spenden zusammensetzt, entfernt sind. Dieser hohe Betrag ist wahrscheinlich auch darauf zurückzuführen, dass viele der erfassten Spenden in Wirklichkeit nichts anderes sind als „Parteisteuern“, die von gewählten Vertretern gezahlt werden (zum Vergleich: in Frankreich betrug 2016 die in den Steuererklärungen erfasste durchschnittliche Spende 275 Euro<sup>29</sup>).

Die drastische Kürzung der öffentlichen Mittel und der Mangel an privater Finanzierung haben zu einem Rückgang der Parteieinnahmen geführt, die sich laut einer Studie zu den eingereichten Rechenschaftsberichten im Jahr 2018 auf nur 39,6 Millionen Euro beliefen<sup>30</sup>. Zahlen, die nicht nur nicht im Entferntesten mit den Parteifinanzien in anderen Ländern, sondern nicht einmal mit den Mitteln vergleichbar sind, die nur wenige Jahre zuvor in Italien zur Verfügung standen. Die Hauptressource, die neben den „2 Pro-

mille“-Zuwendungen den Parteien bleibt, sind die Beiträge der gewählten Vertreter (sog. „Parteisteuern“ oder „Mandatsträgerabgaben“). 2017 lag der Anteil der Spenden von Abgeordneten an ihre Parteien zwischen minimal 66 % und maximal 99,8 % der Spenden, die von Parteien mit Parlamentsvertretung insgesamt eingenommen wurden<sup>31</sup>. So machen die Beiträge von gewählten Vertretern nun etwa 40 % der Parteieinnahmen aus.

Zugleich ist die Finanzierung der Parlamentsfraktionen unverändert geblieben: Zählt man die Beiträge zusammen, die an die Fraktionen sowohl in der Abgeordnetenkammer als auch im Senat gezahlt werden, beläuft sie sich auf rund 53 Millionen Euro pro Jahr, fast das Dreifache des Betrags, den die Parteien durch die „2 Promille“-Regelung erhalten. Die natürliche Folge dieser Situation ist eine Bedeutungssteigerung der Fraktionen im politischen Leben und die Übernahme bestimmter Aktivitäten durch sie, die traditionell von den Parteien organisiert wurden<sup>32</sup>.

Dieses Parteienfinanzierungssystem ist aus verfassungsrechtlicher Sicht, gelinde gesagt, höchst zweifelhaft. Selbst der Rechnungshof hat festgestellt: „Parteien, deren Anhänger ein höheres Einkommen haben, scheinen angesichts der [hohen] Wertgrenze für die Absetzbarkeit von Spenden und des 2 Promille-Mechanismus im Vorteil zu sein“<sup>33</sup>. Julia Cagé, eine französische Wirtschaftswissenschaftlerin, nannte es nichts weniger als ein „Verbrechen“ und hat es anschaulich wie folgt beschrieben: „Italien hat mit dem 2-Promille-System eine Art Doppelstimme erfunden. Jeder Bürger stimmt zweimal ab. Das erste Mal an der Wahlurne: eine Person, eine Stimme.

<sup>27</sup> *Corte dei conti – Collegio di controllo sulle spese elettorali*, Referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008, Deliberazione CCSE 9/2009, S. 180.

<sup>28</sup> *Commissione per le spese fiscali - Ministero dell’Economia e delle Finanze*, Rapporto annuale sulle spese fiscali 2020, online abrufbar unter <https://www.mef.gov.it/documenti-alle-gati/2021/Rapporto-spesse-fiscali-nov-2020.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>29</sup> Vgl. J. Cagé, *Il prezzo della democrazia*, 2020, S. 126 ff. Originalausgabe: *Le prix de la démocratie*, 2018.

<sup>30</sup> *Openpolis*, *Partiti deboli, democrazia fragile*, online abrufbar unter <https://www.openpolis.it/esercizi/come-si-finanziano-oggi-i-partiti/> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>31</sup> *Openpolis*, *Partiti in crisi. Analisi dei bilanci delle forze politiche tra 2013 e 2017*, online abrufbar unter <https://www.openpolis.it/wp-content/uploads/2018/07/Partiti-in-crisi-2018.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>32</sup> In Italien gibt es wie in Deutschland ein Verbot der Übertragung von Mitteln von Fraktionen an Parteien (vgl. Art. 15 IV *Regolamento Camera* und Art. 16 II *Regolamento Senato*). Es gab aber Parallelaktionen von Fraktionen zugunsten von Parteien. Aus den Rechenschaftsberichten der Fraktionen geht insbesondere hervor, dass die „Kommunikationsausgaben“ in den letzten Jahren stetig gestiegen sind. Vgl. *Openpolis*, *Partiti deboli, democrazia fragile*, online abrufbar unter <https://www.openpolis.it/esercizi/come-si-finanziano-oggi-i-partiti/> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>33</sup> *Corte dei conti – Collegio di controllo sulle spese elettorali*, Referto ai Presidenti dei Consigli regionali delle regioni Lazio, Lombardia e Molise sui consuntivi delle spese e le relative fonti di finanziamento riguardanti le formazioni politiche presenti alle elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali del Lazio e della Lombardia del 4 marzo 2018, e del Molise in data 22 aprile 2018 - Deliberazione 9 CCSE Pol-Reg 2018 - 11 Settembre 2019, S. 45.

Und das zweite Mal auf dem Formular der Steuererklärung: ein Euro, eine Stimme<sup>34</sup>. Der Verstoß gegen das Prinzip der Chancengleichheit ist eindeutig: Der Staat nutzt seine Ressourcen, um Parteien auf der Grundlage des Reichtums ihrer Anhänger zu begünstigen. Die Rechtsprechung des deutschen BVerfG ist in dieser Hinsicht auch aufschlussreich: „Der Gesetzgeber (...) darf die vorgegebenen Unterschiede nicht durch eine steuerliche Regelung verschärfen, die einen Teil der Bürger in gleichheitswidriger Weise bevorzugt“<sup>35</sup>. Bezogen auf die „2 Promille“-Regelung zeigt die folgende Tabelle, dass die Partei mit den reichsten Anhängern proportional fast doppelt so viel bekommt wie die „ärmste“ Partei.

**Tabelle: Ungleichheit bei Zuteilung der „2 Promille“-Parteienfinanzierung im Jahr 2019**

Partei	2-Promille-Optionen	Zuschüsse (€)	Euro pro Option
Südtiroler Volkspartei	16.178	313.429	19,37
Forza Italia	35.462	623.076	17,57
Più Europa	51.243	809.273	15,79
Partito Democratico	572.686	8.437.932	14,73
Fratelli d'Italia	93.815	1.168.061	12,45
Lega - Padania	63.689	753.093	11,82
Sinistra Italiana	42.636	499.257	11,70
Lega - Salvini	274.512	3.091.083	11,26
Rifondazione comunista	52.061	535.889	10,29

Quelle: MEF

Bei den Steuerabzügen ist der Gesetzgeber gefordert, Abzugsgrenzen festzulegen, die sich an den Möglichkeiten des durchschnittlichen Steuerzahlers orientieren. In einer über mehr als 30 Jahre (1958-1992) entwickelten Rechtsprechung hat das BVerfG dies für die deutsche Rechtslage eindeutig festgestellt<sup>36</sup>. Aus dieser Perspektive ist die derzeitige Ausgestaltung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden in Italien verfassungsrechtlich unhaltbar. Insbesondere erscheint die Höchstgrenze für abzugsfähige Spenden, die auf 30.000 € festgelegt wurde, zu hoch zu sein. Zum Vergleich: In Deutschland beträgt der maximal zulässige Abzug 825 €, wobei er in Italien 7800 € (26 % von 30.000 €) erreicht, also fast das Zehnfache (in einem Land, in dem das Durchschnittseinkommen niedriger ist). Die auch für juristische Personen vorgesehene Abzugsmöglichkeit ist darüber hinaus verfassungsrechtlich beden-

lich, da sie eine erhebliche Anhebung der Abzugsgrenze zugunsten derjenigen natürlichen Personen zur Folge hat, die hinter der juristischen Person stehen<sup>37</sup>.

Schließlich ist zu betonen, dass das derzeitige System der öffentlichen Finanzierung von Parteien die Chancengleichheit auch unter einem anderen Gesichtspunkt beeinträchtigt. Tatsächlich sind nicht nur die Parteien mit den wohlhabendsten Anhängern im Vorteil, sondern auch diejenigen, die bereits im Parlament vertreten sind. Wie gezeigt, beziehen italienische Parteien heute einen bedeutenden Teil ihrer Ressourcen aus „Parteisteuern“ und verlassen sich bei vielen Aktivitäten auf die Strukturen der Fraktionen. Nicht übersehen werden darf dabei, dass die Vertretung durch mindestens einen Abgeordneten die im GD Nr. 149/2013 festgelegte Voraussetzung für Parteien ist, um von der „2 Promille“-Regelung profitieren zu können.

## 5. Ausblick

Der oben beschriebene Gesamtrahmen ist noch lange nicht konsolidiert und es ist nicht schwer, künftige Entwicklungen sowohl in der Gesetzgebung als auch in der Rechtsprechung vorherzusehen. Die übliche Unbeweglichkeit des Gesetzgebers kollidiert mit zwei Bedürfnissen, die von den Parteien zunehmend wahrgenommen werden. Erstens scheint man sich insbesondere nach der „M5S-Rechtsprechung“ bewusst geworden zu sein, dass ein Parteiengesetz nicht zwangsläufig einen Eingriff in die Parteiautonomie darstellt, sondern auch eine Garantie für die Freiheit der Parteien selbst sein kann<sup>38</sup>. Zweitens besteht ein praktischer Bedarf an mehr öffentlichen Mitteln, auch wenn bisher keine Partei es gewagt hat, eine Rückkehr zur staatlichen direkten Finanzierung öffentlich vorzuschlagen<sup>39</sup>. In diesem Zusammenhang könnte ein wichtiger Impuls für den Gesetzgeber vom Verfassungsgerichtshof ausgehen, der, wie oben bereits erwähnt, bisher der große Abwesende im italienischen Parteienrecht war. Vor allem die neue Parteienfinanzierung eignet sich gut für eine In-

<sup>37</sup> Deshalb hat das BVerfG in Deutschland ähnliche Regelungen für verfassungswidrig erklärt: BVerfGE 85, 264, 314.

<sup>38</sup> So: P. Ignazi, I pericoli dell'ingerenza dei giudici nella vita interna dei partiti, in: Domani, 09.05.2021.

<sup>39</sup> Dieser Bedarf wurde auch in einer Debatte im Senat am 12. Dezember 2019 deutlich (die Debatte betraf *Open*, die Stiftung des ehemaligen Ministerpräsidenten Matteo Renzi). Vgl. *Senato della Repubblica*, Resoconto stenografico – Assemblea, 12.12. 2019, online abrufbar unter: <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/1135445.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>34</sup> J. Cagé, *Il prezzo della democrazia*, 2020, S. 115.

<sup>35</sup> BVerfGE 73, 40, 71, siehe auch E 8, 51; 85, 264, 297.

<sup>36</sup> Vgl. F. Boyken, *Die neue Parteienfinanzierung*, 1998, S. 56 ff.; 72 ff.; 158 ff.; 197 ff.; 248 ff.; 324 ff.

tervention der Verfassungsrichter. So könnte eine Partei beispielsweise die Verteilung der Beträge aus dem „2 Promille“-System anfechten und ein Verwaltungsgericht überzeugen, das GD Nr. 149/2013 dem Verfassungsgerichtshof zur Prüfung vorzulegen. Auf diese Weise stünde der Wege zum Verfassungsgerichtshof offen. Sollte der Verfassungsgerichtshof das System der indirekten öffentlichen Finanzierung für verfassungswidrig erklären, wäre ein ähnlicher Dominoeffekt wie 1966 in Deutschland nach dem ersten Parteienfinanzierungsurteil nicht ausgeschlossen.

Mit Blick auf die innerparteiliche Demokratie und insbesondere die Kandidatenaufstellung kann die jüngste Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Nr. 48/2021 als wichtiger Durchbruch bezeichnet werden. Mit diesem Urteil ließ der Verfassungsgerichtshof die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung im Bereich des Wahlvorbereitungsverfahrens für Parlamentswahlen zu<sup>40</sup>. Dies war zuvor durch die Rechtsprechung des Kassationsgerichtshofs ausgeschlossen worden, der Art. 66 Cost. (siehe oben) dahingehend ausgelegt hatte, dass die Überprüfung von Wahlfehlern im Bereich der Wahlvorbereitung allein dem Parlament vorbehalten ist<sup>41</sup>. Diese neue Rechtsprechung eröffnet einen gerichtlichen Schutz in der Vorwahlphase, der sich auch auf die Kandidatenaufstellung innerhalb der Partei auswirken könnte. Dies ist jedoch derzeit nur eine theoretische Möglichkeit, da das Verfahren zur Auswahl der Kandidaten nicht gesetzlich geregelt ist und im Ermessen der Parteien liegt. Die Zukunft wird zeigen, ob diese theoretische Möglichkeit auch tatsächlich zu einer Weiterentwicklung des italienischen Parteienrechts führen wird.

<sup>40</sup> Siehe: *L. Trucco*, Diritti politici fondamentali: la Corte spinge per ampliare ulteriormente la tutela (a margine della sent. n. 48 del 2021), in: *Consulta online 2021* (1), S. 283, online abrufbar unter: <https://www.giurcost.org/studi/trucco18.pdf> (letzter Abruf 20.07.2021).

<sup>41</sup> *Cassazione civile*, Sezioni unite, 8.04.2008, Entscheidungen Nr. 9151 u. 9152. Vgl. dazu: *G. Tarli Barbieri*, La legislazione elettorale nell'ordinamento italiano, 2018, S. 61 ff.