# Parteienrecht in Spanien. Eine Perspektive

**María Salvador Martínez/**
**Jorge Alguacil González-Aurioles**[1]

## I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

### 1. Historischer Hintergrund

Die Entstehung und historische Entwicklung der Parteien und ihres Verhältnisses zum Staat und zum Gesetz in Spanien entspricht im Großen und Ganzen den von *Triepel* definierten Etappen: Opposition, Nichtbeachtung und Legalisierung.

Die erste spanische Verfassung von 1812 repräsentiert eine historische Phase der Opposition gegen Parteien. Diese Verfassung erkennt, entsprechend einem jungen liberalen Konstitutionalismus, weder politische Parteien an, noch verankert sie ein Vereinigungsrecht; das einfache Recht schränkte seinerseits politische Vereinigungen ein und hat sie zeitweise sogar verboten. Die folgenden Verfassungen verkörpern eine Periode der formellen Nichtberücksichtigung politischer Parteien. Die Verfassungen von 1869 und 1876 markieren schließlich den Beginn einer Phase der Anerkennung des Vereinigungsrechts in Verfassungstexten und eine Beachtung der politischen Parteien in einigen Rechtsnormen. Diese Anerkennung führte jedoch dazu, dass es nur zwei Parteien gab, die sich an der Macht abwechselten; das Mehrparteiensystem wurde damals als ein Faktor der Destabilisierung und der Vertretung von Partikularinteressen angesehen und man nahm an, das repräsentative System benötige zwei Parteien, die sich friedlich an der Regierung abwechseln, um zu funktionieren. Die Verfassung der Zweiten Spanischen Republik von 1931 stellt einen Wendepunkt in der Geschichte der politischen Parteien dar, der durch eine „Quasi-Konstitutionalisierung" der Parteien und durch einen bis dahin unbekannten politischen Pluralismus gekennzeichnet war. In dieser Verfassung wird in Art. 39 das Recht auf Vereinigungs- und Gewerkschaftsfreiheit anerkannt und bei der verfassungsrechtlichen Regelung der internen Organisation des Parlaments finden auch „politische Fraktionen" Erwähnung.

Dieser historisch-konstitutionelle Weg, der mit dem anderer europäischer Länder vergleichbar ist, wurde durch die Franco-Diktatur (1939-1978) unterbrochen, die Spanien in ein Regime ohne Freiheiten stürzte, geprägt von einer einzigen Partei – der Trägerin einer einzigen Ideologie und von Werten, die dieses diktatorische Regime verkörperte.

Mit dem Tod des Diktators im Jahr 1975 begann der politische Übergang zur Demokratie. Die freie Gründung politischer Parteien war wesentliche Voraussetzung hierfür, weshalb das Gesetz 21/1976 über politische Vereinigungen (*Ley 21/1976 de Asociaciones Políticas*) verabschiedet wurde, in dem das Recht auf politische Vereinigung vorläufig geregelt wurde, um eine Legalisierung von Parteien zu ermöglichen. Dieses Gesetz behielt jedoch ein System der Vorabregistrierung bei, das eine ideologische Kontrolle der Parteien ermöglichte, weshalb es von der demokratischen politischen Opposition abgelehnt wurde und durch das Gesetzesdekret 12/1977 (*Decreto ley 12/1977*) geändert werden musste. Das Gesetzesdekret 20/1977 (*Decreto ley 20/1977*) erkannte die Parteien bezogen auf die Wahlordnung als wesentliche Akteure im Wahlprozess an.

Das Ergebnis dieser Vorschriften war die Legalisierung der de facto bereits existierenden Parteien und die freie Gründung neuer Parteien. Sie alle wurden sofort zu unbestrittenen politischen Akteuren: Sie traten zu den Wahlen vom 15. Juni 1977 an, bei denen die Bürger ihre Vertreter in die Verfassungsgebende Versammlung (*Cortes constituyentes*) wählten, die die aktuelle Verfassung von 1978 verabschiedete und den politischen Übergang zu einer neuen Ordnung der Freiheit und Demokratie einleitete.

### 2. Politische Parteien in der Verfassung von 1978

#### 2.1. Art. 6 der Verfassung

Die Verfassung des Königsreichs Spanien (*Constitución Española* – kurz: CE) von 1978 widmet ihren Art. 6 den politischen Parteien. Ihre Abfassung wurde stark sowohl von den Verfassungen beeinflusst, die in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg (in Italien, Deutschland und Frankreich) erarbeitet wurden, als auch von der damals gerade verabschiedeten portugiesischen Verfassung von 1976. Sowohl die Erfahrung der Franco-Diktatur als auch der Einfluss des Konstitutionalismus der Nachkriegszeit führten zu der Entscheidung, einen Artikel über die politischen Parteien aufzunehmen, der sich im Vortitel befindet, der außerdem die wesentlichen und bestimmenden Elemente der neuen Verfassungsordnung enthält.

[1] Prof. Dr. María Salvador und Prof. Dr. Jorge Alguacil González-Aurioles sind Professoren für Rechtswissenschaften an der *Universidad Nacional de Educación a Distancia* (UNED) Spanien und unterrichten dort am *Centro de Estudios de Partidos Políticos*. Dieser Beitrag stammt aus dem Forschungsprojekt DER2017-84733-R („Politische Parteien: Ursprung, Funktion und Überprüfung ihres verfassungsrechtlichen Status").


doi:10.24338/mip-2021134-146

In der Verfassungsgebenden Versammlung gab es eine interessante Debatte über den Inhalt dieses Artikels, insbesondere darüber welche Elemente des Parteiensystems in ihm verfassungsrechtlich verankert werden sollten. Im ersten Entwurf waren nur die Funktion der Parteien und ihre Gestaltungs- und Handlungsfreiheit enthalten. Es wurde jedoch vorgeschlagen, drei weitere Elemente hinzuzufügen: das Erfordernis der demokratischen Organisation und Arbeitsweise, die öffentliche Finanzierung und die Kontrolle der Parteien durch das spanische Verfassungsgericht (*Tribunal Constitucional*).

Bezogen auf eine verfassungsrechtliche Pflicht zu innerparteilicher Demokratie äußerten einige Fraktionen die Befürchtung, dass ein solches Erfordernis dazu genutzt werden könnte, Parteien zu verbieten, wie es in anderen europäischen Ländern bereits geschehen ist. Dabei nahmen sie ausdrücklich Bezug auf das Konzept der wehrhaften Demokratie unter dem deutschen Grundgesetz. Die Fraktion, die den Vorschlag verteidigte, erklärte jedoch, dass das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie der Notwendigkeit entspreche, die Kohärenz zwischen der in der Verfassung verankerten allgemeinen demokratischen Ideologie und der innerparteilichen Organisation und Funktionsweise der Parteien zu gewährleisten. Der Vorschlag wurde schließlich angenommen. In der Frage der öffentlichen Finanzierung und der Kontrolle der Parteien wurde vertreten, dass beides einfachgesetzlich geregelt werden kann, ohne dass eine diesbezügliche Verfassungsbestimmung erforderlich ist. So wurden letztlich in Art. 6 CE die Funktion der Parteien, ihre Freiheit und das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie wie folgt verfassungsrechtlich verankert: „Die politischen Parteien sind Ausdruck des politischen Pluralismus, wirken bei der Willensbildung des Volkes und deren Äußerung mit und sind Hauptinstrument der politischen Beteiligung. Ihre Gründung und die Ausübung ihrer Tätigkeit sind im Rahmen der Achtung der Verfassung und des Gesetzes frei. Ihre innere Struktur und ihre Arbeitsweise müssen demokratisch sein.“ Art. 6 CE wird ergänzt durch andere verfassungsrechtliche Vorschriften, wie z. B. Art. 1 Abs. 1 CE, der den Staat als sozialen und demokratischen Rechtsstaat definiert, politischen Pluralismus als einen der höchsten Werte seiner Rechtsordnung festlegt, den Grundsatz der nationalen Souveränität festschreibt und die Staatsform als parlamentarische Monarchie definiert, oder Art. 9 Abs. 2 CE, der den allgemeinen Auftrag an die staatlichen Behörden festlegt, die Beteiligung aller Bürger am politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Leben zu erleichtern und weiter durch jede andere Bestimmung, die Grundrechte im Zusammenhang mit dem Funktionieren des politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Bereichs festschreibt.

### 2.2. Verfassungsrechtlicher Status der politischen Parteien

Der verfassungsrechtliche Status der Parteien richtet sich nach der Funktion, die diese ausüben. In diesem Sinne konzipiert die spanische Verfassung einen demokratischen Prozess und eine demokratische Organisation der Staatsgewalt als ein Modell der repräsentativen Demokratie, in der die politischen Parteien eine wichtige Rolle spielen, weil Instrumente der direkten Demokratie und andere Formen der Beteiligung neben der Mitwirkung der Parteien absolut begrenzt sind. Die Parteien sind somit die wichtigsten und nahezu alleinigen Protagonisten des demokratischen Systems.

Das Verständnis des Parteienartikels, wonach die Funktion der Parteien der Aspekt ist, der ihre verfassungsrechtliche Stellung bestimmt, ist in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts konstant geblieben: „Die Verfassung verleiht den politischen Parteien eine besondere Stellung und bietet verfassungsrechtlichen Schutz aufgrund der entscheidenden Bedeutung, die diese Organisationen in modernen pluralistischen Demokratien spielen, wegen der politischen Wichtigkeit ihrer Funktionen (an der Bildung und Manifestation des Volkswillens mitzuwirken) und da sie als grundlegender Kanal für die politische Beteiligung dienen“ (Urteil des Verfassungsgerichts – *Sentencia del Tribunal Constitucional* – kurz: STC 226/2016); „aufgrund dieser bestimmten öffentlichen Funktion, die sie in modernen Demokratien haben, genießen sie rechtlich bestimmte Privilegien, die als logisches Gegenstück bestimmte Einschränkungen haben müssen“ (STC 3/1981). In diesem Zusammenhang und in Bezug auf das Wesen der Parteien hat das Verfassungsgericht festgestellt, dass Parteien keine Staatsorgane sind (STC 10/1983) und auch keine bloßen Vereinigungen, sondern „Vereinigungen, die durch die Verfassungsrelevanz ihrer Funktionen gekennzeichnet sind“ (STC 48/2003).

Die Anerkennung des verfassungsrechtlichen Status der Parteien und die Konkretisierung der Grundsätze, aus denen er sich zusammensetzt, sind eher uneinheitlich verlaufen, was einer gewissen Logik folgt:[2]

[2] Zu diesem Status: Salvador Martinez, M. (2021), *Partidos políticos. El estatuto constitucional de los partidos y su desarrollo legal*, Marcial Pons, Madrid.

a) Der Grundsatz der Freiheit der Parteien wurde als erster bekräftigt und beherrschte die Auslegung des Parteienrechts in den ersten beiden Jahrzehnten der spanischen Demokratie. Nach Ende der Diktatur war das erste Bedürfnis, das erfüllt werden musste, natürlich die Freiheit der Parteien gegenüber dem Staat. Das Engagement der Parteien führte außerdem 1978 zur Demokratie, was die Überzeugung verstärkte, dass die Existenz von Parteien und ihr freies Handeln ein ausreichender Garant für das demokratische System seien.

Die Freiheit der Parteien ist als objektiver Rechtsgrundsatz in Art. 6 CE und durch die von den Parteien ausgeübten Grundrechte geschützt: Vereinigungsfreiheit, Weltanschauungsfreiheit, Meinungsfreiheit. Art. 6 CE stützt sich auf diese Rechte und verleiht ihnen aufgrund der von den Parteien ausgeübten Funktion eine besondere Gestalt: So unterscheidet sich z.B. die politische Vereinigungsfreiheit, also die grundlegende Garantie der Vereinigungsfreiheit der Parteien, in einigen Aspekten von der allgemeinen Vereinigungsfreiheit: Die demokratischen Mitwirkungsrechte der Mitglieder sind Teil des Rechts auf politische Vereinigung (STC 56/1995); der Umfang der gerichtlichen Kontrolle parteiinterner Entscheidungen, insbesondere bezogen auf Sanktionen, kann weiter sein als bei allgemeinen Vereinigungen (STC 226/2016); die Freiheit der Selbstorganisation der Partei wird durch das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie begrenzt und schließlich entschied man sich, dass der Gesetzgeber besondere Auflösungsgründe für Parteien festlegen kann, deren Tätigkeit ihrer verfassungsmäßig zugewiesenen Funktion zuwiderläuft, weil sie die demokratisch-pluralistische Ordnung gefährdet (STC 48/2003).

b) Der Grundsatz der innerparteilichen Demokratie ist ausdrücklich in Art. 6 CE enthalten, sodass seine Anerkennung keine größeren Probleme aufgeworfen hat, wohl aber seine Auslegung und vor allem eine Weiterentwicklung des Grundsatzes, die eher verspätet erfolgt ist. Nach der Auslegung des Verfassungsgerichts besteht das Erfordernis der innerparteilichen Demokratie aus zwei Elementen: dem Grundsatz der innerparteilichen demokratischen Organisation und Arbeitsweise und den Rechten der Mitglieder, die die Beteiligung der Mitglieder an der innerparteilichen Willensbildung gewährleisten sollen (STC 56/1997). Die Lehre hat ihrerseits versucht, Mindestanforderungen zu konkretisieren, denen das Recht entsprechen müsste, um beide Elemente zu gewährleisten, was zu einer interessanten und intensiven dogmatischen Debatte geführt hat.[3] Die dogmatischen und sozialen Anforderungen in diesem Bereich sind der Grund für die jüngsten Rechtsreformen, der einige dieser Mindestanforderungen zugrunde liegen.

c) Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien wurde aus mehreren Verfassungsgrundsätzen abgeleitet: dem Grundsatz des politischen Pluralismus (Art. 1. Abs. 1 CE), dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 9 Abs. 2 CE) und dem Recht auf politische Beteiligung (Art. 9 Abs. 3 CE). Die Chancengleichheit wird als Bedingungsgleichheit von Beginn an über den gesamten Lauf des politischen Wettbewerbs verstanden. Hinsichtlich Finanzierung und Zugang zu den sozialen Medien wurde die Chancengleichheit ausdrücklich in das Wahlrecht aufgenommen. Die Ausgestaltung des Prinzips der Chancengleichheit durch den Gesetzgeber hat jedoch eindeutig die Aufrechterhaltung des Status quo begünstigt, d.h. die großen Parteien mit parlamentarischer Vertretung begünstigt und die Entstehung neuer politischer Akteure behindert, da sie an eine abgestufte Chancengleichheit auf Basis der letzten Wahlergebnisse anknüpft.[4] Nach Ansicht der Lehre war diese Entwicklung in den Anfangsjahren der Demokratie gerechtfertigt, weil die Parteien sowohl zahlreich als auch labil waren und es daher notwendig war, starke Parteien zu fördern, die die neue Demokratie tragen würden, heute jedoch einige dieser Entwicklungen korrigiert werden sollten, um neue oder kleine Parteien zu stärken.[5]

---

[3] Zu diesem Thema: Contreras/Garrido (Hrsg.) (2015), *Los interiores del príncipe moderno. La democracia en los partidos, entre la necesidad y la dificultad*, Comuniter, Zaragoza; Navarro Méndez, J. I. (1999), *Partidos políticos y „democracia interna",* CEPC, Madrid; Flores Giménez, F. (1998), *La democracia interna de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid.

[4] Das Parteiensystem in Spanien ist derzeit durch fünf große politische Formationen gekennzeichnet, drei auf der rechten Seite des Spektrums (PP, Ciudadanos und VOX) und zwei auf der linken (PSOE und Podemos), obwohl es bis 2014 nur zwei große politische Formationen (PP und PSOE) gab, zusätzlich zu einigen regionalistischen oder nationalistischen politischen Parteien. Dieser neue Pluralismus ist jedoch nicht das Ergebnis von gesetzlichen Regelungen, die ihn hätten begünstigen können, sondern er ist, im Gegenteil, trotz Regeln entstanden, die die beiden großen Parteien begünstigen und kleinen und neuen Parteien weniger Möglichkeiten geben.

[5] Zu diesem Grundsatz: Fernández Vivas, Y. (2007), *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid; Sánchez Muñoz, O. (2007): *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, CEPC, Madrid.


doi:10.24338/mip-2021134-146

d) Schließlich ist der Grundsatz der Öffentlichkeit und der Rechenschaftspflicht nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert, obwohl er sich aus den allgemeinen Prinzipien des demokratischen Staates und der Rechtsstaatlichkeit ableitet. Die gesetzliche Entwicklung des Grundsatzes war jedoch bis vor einigen Jahren noch sehr begrenzt, bis wichtige Reformen sowohl in Bezug auf die Finanzierung und die wirtschaftlich-finanzielle Kontrolle als auch in Bezug auf die Transparenz der Organisationstrukturen, der Funktionsweise und der Aktivitäten der Parteien vorgenommen wurden.

## II. Der Parteiengesetzgeber in Spanien

Bei der Regulierung der politischen Parteien in Spanien lassen sich zwei Phasen unterscheiden, die die Entwicklung von einer schwachen zu einer intensiveren und umfassenderen Regulierung widerspiegeln.

### 1. Die ersten Minimalvorschriften

Das erste Parteiengesetz (*Ley de Partidos* – kurz: LPP), das Gesetz 54/1978, wurde von der Verfassungsgebenden Versammlung während der Ausarbeitung der Verfassung beschlossen und nur wenige Tage vor dem Verfassungstext verabschiedet. Dieses Gesetz enthielt absolut minimale und außerordentlich knappe Bestimmungen, da sich der Gesetzgeber nach damaligem Verständnis darauf beschränken sollte, die Freiheit der Parteien zu respektieren, ohne dabei übermäßig in ihren rechtlichen Status einzugreifen. Damals, kurz nach Ende der Diktatur, war das vorrangige und fast einzige Ziel die Legalisierung der politischen Parteien und ihre Stärkung in einem beginnenden demokratischen System.

Zwei Aspekte des Entstehungsprozesses des Parteiengesetzes sind hervorzuheben: Erstens, dass es unter Berücksichtigung des Prozesses der Verfassungsgebung und insbesondere des Art. 6 entstand, der im Verfassungsentwurf den politischen Parteien gewidmet ist. Zweitens wurde während der Bearbeitung und Verabschiedung des Gesetzes ein großer Konsens erreicht, der demjenigen Konsens entspricht, der den Prozess der Verfassungsgebung kennzeichnete, weshalb die Übergangsregelung – ob bereits bestehende Parteien sich an das neue Gesetz anpassen müssen – und eine sehr spezifische Änderung des sehr kurzen Verweises im Gesetz auf die öffentliche Wahlfinanzierung kaum diskutiert wurden.

Das Parteiengesetz war hinsichtlich der dort geregelten Aspekte sowohl ein kurzes als auch klares Gesetz, weil sehr relevante Themen ausgeklammert wurden (weitere Finanzierungsmittel, wirtschaftlich-finanzielle Kontrolle, eine extensivere Regelung des grundlegenden Inhalts der Satzung und der innerparteilichen Demokratie, etc.). Es bestand aus sechs Artikeln, die sich in aller Kürze mit der Anerkennung der Freiheit der Parteien, den Anforderungen und Verfahren hinsichtlich ihrer Eintragung, einigen absolut minimalen Angaben zur internen Organisation und Funktionsweise, der Bestimmung über die vorübergehende Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien in zwei spezifischen Fällen (allerdings ohne weitere Konkretisierung) und der Bestimmung der öffentlichen Finanzierung der Wahltätigkeit befassten.

Inhaltlich kritisierte die Lehre an dem Gesetz zunächst das Eintragungsverfahren, das dem unter dem Franco-Regime eingeführten ähnelte, weil man glaubte, dass es die Freiheit der Parteigründung einschränken könnte. Diese Möglichkeit wurde jedoch vom Verfassungsgericht von vornherein klar ausgeschlossen. Es stellte klar, dass das neue Verfahren der vorherigen Eintragung keinerlei materielle oder ideologische Kontrolle der politischen Parteien beinhalten dürfe (STC 3/1981 und STC 85/1986). Im Übrigen konzentrierte sich die Kritik der Lehre auf die Unzulänglichkeiten des Gesetzes in absolut zentralen Fragen wie der Finanzierung, Kontrolle und innerparteilichen Demokratie. Zwar war die Ausgestaltung des Gesetzes mit Blick auf den historischen Kontext, in dem es verabschiedet wurde, nachvollziehbar: Es war das Ergebnis eines Übergangsprozesses, dessen Hauptziel – als Reaktion auf die politische Realität des unmittelbar vorangegangenen Regimes – darin bestand, Freiheit zu garantieren und staatliche Einmischung zu vermeiden. Im Laufe der folgenden Jahre häuften sich jedoch die Gründe und Argumente für eine stärkere Regulierung.

In dieser Phase – fast ein Jahrzehnt später – wurde die Regelung des Rechts der politischen Parteien mit der Verabschiedung des Organgesetzes 3/1987 über die Finanzierung der politischen Parteien (*Ley Orgánica 3/1987 sobre financiación de los Partidos Políticos*) abgeschlossen, das jedoch ebenfalls ein sehr kurzes Gesetz mit elf Artikeln und sehr knappen, unzureichenden Bestimmungen war.

### 2. Das Organgesetz 6/2002 über politische Parteien

Im Jahr 2002 verabschiedete der Gesetzgeber das Organgesetz 6/2002 über politische Parteien (*Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos* - kurz: LOPP), mit dem das vorherige LPP aufgehoben wurde. In der Begründung des LOPP heißt es, dass mit dem Gesetz auf die damals bestehenden Forderun-

gen in diesem Bereich reagiert werden sollte, die im Wesentlichen folgende zwei waren: die gesetzliche Festlegung von Mindestanforderungen an die innerparteiliche Demokratie und die Einführung einer Regelung zur vorübergehenden Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien, die gewährleistet, dass die Handlungen aller Parteien in Einklang mit der Verfassung stehen. Mit dem Gesetz sollte einerseits auf die Kritik der Lehre reagiert werden, die eine stärkere gesetzliche Ausgestaltung des Erfordernisses der innerparteilichen Demokratie forderte, aber vor allem sollte damit das Problem terroristischer Gewalt angegangen werden, die von bestimmten baskischen Parteien unterstützt wurde, deren Nötigung bestimmter gesellschaftlicher Gruppen das normale Funktionieren der demokratischen Ordnung im Baskenland beeinträchtigte.

Die mit dem Gesetz eingeführten Neuerungen in Bezug auf die vorübergehende Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien führten zu einer intensiven dogmatischen und politischen Debatte, sodass bei der Ausarbeitung und endgültigen Verabschiedung des Gesetzes nicht dasselbe hohe Maß an Konsens erreicht wurde wie bei Erlass des Gesetzes von 1978. Der Gesetzentwurf war zwischen den beiden großen Parteien [*Partido Popular* (PP) und *Partido Socialista Obrero Español* (PSOE)] vereinbart worden und obwohl im Kongress sechs Änderungsanträge zum gesamten Gesetzentwurf und 197 Änderungsanträge zu einzelnen Artikeln eingebracht wurden, weicht der schließlich verabschiedete Text kaum von dem ursprünglich vereinbarten Entwurf ab.

Die Verfassungsmäßigkeit des neuen LOPP wurde früh in Frage gestellt und die baskische Regierung reichte eine Verfassungsklage dagegen ein. Das Verfassungsgericht stellte in einem ausführlichen Urteil (STC 48/2003), das in kürzerer Zeit als üblich ergangen ist, einstimmig die Verfassungsmäßigkeit aller angefochtenen Bestimmungen fest, gab aber auch in einigen Punkten Hinweise zu deren Auslegung. Die Entscheidung enthält die umfassendste und systematischste Auslegung des verfassungsrechtlichen Status der Parteien und spiegelt die Entwicklung von einem minimalen, auf die Freiheitlichkeit ausgerichteten Parteiengesetz zu einem stärker eingreifenden Gesetz wider, dessen Schwerpunkt die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Parteien ist.

In der Tat reagiert das LOPP auf andere historische Umstände als das LPP. Es entstand in einer Phase größerer Intervention des Gesetzgebers, in der dieser die Verantwortung dafür übernimmt, ein Parteiensystem mit den notwendigen Grenzen und Garantien zu schaffen, um die Erfüllung der den Parteien im demokratischen Staat zukommenden Funktion zu gewährleisten. Um diese Funktion zu erfüllen, müssen nach Ansicht des Gesetzgebers im Kern zwei Voraussetzungen erfüllt sein: Es bedarf innerparteilicher Demokratie und die Tätigkeit der Partei darf nicht im Widerspruch zu der ihr von der Verfassung zugewiesenen Funktion stehen. Die neue durch das Gesetz eingeführte Regelung erklärt beide Elemente zu den ausschlaggebenden Parametern für die Rechtmäßigkeit der Parteien und zur Bedingung für die Aufrechterhaltung des Status einer politischen Partei. Diese Neuerung ist daher von bemerkenswerter Tragweite und stellt eine wesentliche Änderung gegenüber dem Ansatz der früheren Rechtsordnung dar.

Die Regelungen des LOPP waren in einigen Aspekten technisch verbesserungsfähig und bestimmte Fragen bedurften noch vertiefter Regelung. Deshalb wurden in den folgenden Jahren neue Gesetze und Reformen der bestehenden Gesetze verabschiedet: Das Organgesetz 8/2007 über die Finanzierung der politischen Parteien (*Ley Orgánica 8/2007 sobre financiación de los Partidos Políticos*) ersetzte nach zwanzig Jahren das vorherige Gesetz von 1987; das Organgesetz 5/2012 (*Ley Orgánica 5/2012 de reforma*) reformierte nur fünf Jahre später das Organgesetz 8/2007 über die Finanzierung der politischen Parteien und versuchte, einige der vielen Unzulänglichkeiten des letzteren zu korrigieren; das Gesetz 19/2013 über Transparenz, Zugang zu öffentlichen Informationen und gute Regierungsführung (*Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*) verpflichtete die politischen Parteien zu bestimmten Publizitätspflichten; schließlich wurde mit dem Organgesetz 3/2015 über die Kontrolle der wirtschaftlich-finanziellen Aktivitäten der politischen Parteien (*Ley Orgánica 3/2015 de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos*) eine tiefgreifende und relevante Reform in Bezug auf die Publizität und innerparteiliche Demokratie einführt, die auch die Regulierung der Finanzierungsquellen verschärfte und die Mechanismen der wirtschaftlich-finanziellen Kontrolle stärkte.

Die Verabschiedung dieser jüngsten Gesetzesreformen ging auf die Forderungen der Lehre zurück, aber auch der soziale Druck war entscheidend: Er stand im Zusammenhang mit einer gewissen Krise des traditionellen Parteienmodells und einer deutlichen Unzufriedenheit mit der Leistung der traditionellen Parteien sowie den Empfehlungen spezialisierter internationaler Gremien (insbesondere die GRECO-Berichte des Europarats).

 doi:10.24338/mip-2021134-146

## III. Rechtliche Stellung der politischen Parteien

### 1. Gründung

#### 1.1 Gründungsfreiheit

Dem Grundsatz der Freiheit der Parteien entsprechend erkennt das Gesetz die freie Gründung von Parteien sowie die freie und freiwillige Parteimitgliedschaft an und sieht vor, dass niemand gezwungen werden darf, eine Partei zu gründen, ihr beizutreten oder Mitglied zu bleiben (Art. 1 LOPP). Diese Freiheiten werden in anderen Rechtsnormen weiter konkretisiert:

- Seit der mit Organgesetz 3/2015 eingeführten Reform können alle Staatsangehörigen der Europäischen Union eine Partei gründen, zuvor beschränkte das Gesetz die Gründungsbefugnis aufgrund der Funktion der Parteien und ihrer Beziehung zur Souveränität der spanischen Bürger auf spanische Staatsangehörige (STC 48/2003 FJ 18).
- Das Gesetz verbietet es Personen, die wegen Mitgliedschaft in einer kriminellen Vereinigung oder wegen einer der in den Titeln XXI bis XXIV des Strafgesetzbuches (*Código Penal*) vorgesehenen schweren Straftaten (Straftaten gegen die Verfassung, die öffentliche Ordnung, Hochverrat und Straftaten gegen die internationale Gemeinschaft) strafrechtlich verurteilt wurden als Gründungsmitglieder einer Partei zu fungieren, es sei denn, sie sind gerichtlich rehabilitiert worden. Damit sollte verhindert werden, dass Personen, die wegen terroristischer Straftaten verurteilt wurden, politische Parteien fördern. Diese Einschränkung wurde vom Verfassungsgericht gebilligt. Es sah es als verhältnismäßig an, Personen von der Parteiarbeit auszuschließen, die wegen schwerer Straftaten verurteilt wurden, die gerade darauf abzielen, das friedliche Zusammenleben zu untergraben, für das die Parteien tätig sein sollten (STC 48/2003, FJ 19).
- Minderjährige können nicht in Parteien eintreten, wohl aber in ihre Jugendorganisationen (Art. 2.2 LOPP).
- In mehreren Gesetzen wurden die Verfassungsbestimmungen aufgegriffen, die das Recht auf politische Vereinigung für bestimmte öffentliche Ämter und Funktionen einschränken: Mitglieder der Justiz, der Staatsanwaltschaft, des Rechnungshofs und der staatlichen Sicherheitskräfte und -organe, der Ombudsmann (*Defensor del Pueblo*) ebenso wie die Richter des Verfassungsgerichts dürfen keiner Partei angehören.

#### 1.2 Eintragung

Der spanische Gesetzgeber hat sich von Anfang an dafür entschieden, ein System einer Registereintragung zu schaffen, von dem die formelle Gründung der Partei und der Erwerb ihrer Rechtspersönlichkeit abhängt. Die Lehre kritisierte zunächst, dass es eine gewisse Ähnlichkeit mit dem System der vorherigen administrativen Kontrolle des vorkonstitutionellen Gesetzes 21/1976 beibehielt und man befürchtete, dass das Register zu einer präventiven Kontrolle der Ziele der Partei führen könnte.[6] Das Verfassungsgericht hat jedoch von Anfang an seine klare Auslegung beibehalten, die auch in den ersten Jahren des neuen demokratischen Regimes entscheidend war, als der kommunistischen Partei die Eintragung verweigert wurde. Das Gericht stellte damals fest, dass die Vereinigungsfreiheit jede Art von Verwaltungskontrolle über die Gründung einer Partei ausschließt, die ein System der Vorabgenehmigung beinhaltet; es stellte außerdem fest, dass die allgemeine Pflicht zur Eintragung nur dem Zweck der Publizität dient und dass die Verantwortlichen des Registers, in das die Parteien eingetragen werden, nicht nach eigenem Ermessen über einen Antrag auf Eintragung entscheiden können, da ihre einzige Funktion in einer „geregelten Überprüfung“ bestehe, d.h. in der Kontrolle, ob die vorgelegten Unterlagen den erforderlichen formalen Anforderungen entsprechen (STC 3/1981 und 85/1986).

Die Vereinbarung über die Gründung einer Partei muss durch einen Gründungsakt formalisiert werden, der bestimmte Daten enthalten (eine persönliche Identifikation der Gründungsmitglieder, den Namen der Partei, die Mitglieder der vorläufigen Gremien, die Adresse und die Satzung) und beim Parteienregister eingereicht werden muss.

Die von der Registerbehörde durchzuführende Vorabkontrolle ist gesetzlich auf zwei Extremfälle beschränkt:

- Erstens wird geprüft, ob die formalen Anforderungen erfüllt sind, sodass die Gründungsmitglieder bei Feststellung von Mängeln aufgefordert werden können, diese zu beheben. Die einzigen Konflikte, die in diesem Zusammenhang aufgetreten sind, betrafen Anträge, eine neue Partei mit einem Namen zu registrieren, der dem einer bereits

[6] Jiménez Campo, J. (1981), “La intervención estatal del pluralismo”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 1, S. 171-184; De Otto y Pardo, I. (1985), *Defensa de la constitución y partidos políticos*, CEC, Madrid, S. 105; Blanco Valdés, R. (1990), *Los partidos políticos*, Tecnos, Madrid, S. 184.

bestehenden Partei ähnelte. In diesen Fällen hat das Verfassungsgericht klargestellt, dass das Register die Eintragung nicht verweigern kann, weil der Name des Antragstellers einem anderen ähnelt, auch wenn klar ist, dass die Namen zweier Parteien nicht übereinstimmen oder sich derart ähnlich sein dürfen, dass dadurch Verwechslungen hervorgerufen werden, es sei denn, es liegt eine völlige Namensgleichheit zwischen zwei Parteien vor oder es liegt ein eklatanter, offensichtlicher oder unverhohlener Widerspruch des Parteinamens zu Gesetzen oder Grundrechten vor (STC 85/1986; später in STC 48/2003).

– Zweitens darf das Innenministerium (*Ministerio del Interior*) die Staatsanwaltschaft informieren, wenn sich aus den vorgelegten Unterlagen begründete Hinweise auf ein mögliches strafrechtlich relevantes Fehlverhalten ergeben. In diesem Fall wird die Registrierungsfrist ausgesetzt und ein Gerichtsverfahren eingeleitet, um festzustellen, ob sich die Partei einer Straftat schuldig gemacht hat. Dabei handelt sich um eine präventive gerichtliche Kontrolle, die jedoch wenig wirksam ist: Es ist schwer vorstellbar, dass die Gründer in den vorzulegenden Unterlagen ihre Absicht, Straftaten zu begehen, in irgendeiner Weise deutlich machen. Zudem ist es schwierig, eine solche Absicht von einer Organisation abzuleiten, die noch nicht gegründet wurde und noch nicht gehandelt haben kann. In der Lehre wurde die Möglichkeit in Frage gestellt, die Eintragung auszusetzen, wenn aufgrund von Hinweisen auf die Rechtswidrigkeit ein Gerichtsverfahren eingeleitet wird, da dies in der Praxis die freie Gründung behindert und es wurden auch andere Aspekte der Vorregistrierung erörtert, wobei auf einige Elemente hingewiesen wurde, die sowohl aus technischer als auch aus verfassungsrechtlicher Sicht verbessert werden könnten.

## 2. Interne Organisation und Arbeitsweise

### 2.1. Innerparteiliche Demokratie

Das erste Parteiengesetz enthielt nur minimale Angaben zur innerparteilichen Demokratie, die es kaum vermochten, die demokratische Organisation und Arbeitsweise der Parteien zu gewährleisten. Das nachfolgende LOPP wurde mit der Absicht verabschiedet, die Anforderungen an die innerparteiliche Demokratie weiterzuentwickeln und führte neue Anforderungen ein, die jedoch immer noch unzureichend waren. Erst die mit Organgesetz 3/2015 eingeführte Reform vollbrachte die letzten notwendigen Fortschritte in diesem Bereich.

Das Gesetz legt einige, wenn auch nicht viele, Aspekte der innerparteilichen Organisation und Arbeitsweise als verbindlich fest. Der gegen das Gesetz erhobene Einwand, es gebe die interne Ordnung der Parteien vollständig vor, geht fehl. Das Gesetz schreibt vor, dass die Satzungen der Parteien bestimmte innerparteiliche Elemente regeln müssen, wobei teilweise die inhaltliche Richtung einer solchen Regelung angegeben wird, es aber der Partei überlassen bleibt, wie sie diesen konkreten organisatorischen Aspekt ausgestaltet. Damit soll sichergestellt werden, dass die wichtigsten Elemente, die die innere Ordnung der Partei bestimmen, in der Satzung vorgesehen sind (was vorher nicht immer der Fall war), während die Freiheit der Selbstorganisation der Partei gewahrt bleibt.

Folgende Mindestinhalte sind verbindlich in der Satzung zu regeln:

a) Interne Organisation der Partei

– Parteien müssen eine Hauptversammlung der Mitglieder vorsehen, in der alle Mitglieder direkt oder durch Delegierte agieren können und die für die grundlegenden Entscheidungen der Partei einschließlich der Entscheidung über ihre Auflösung zuständig ist (Art. 7.2 LOPP).

– Die Führungsgremien der Parteien müssen in freier und geheimer Wahl besetzt werden (Art. 7.3 LOPP). Die Satzung muss das Verfahren für die Wahl der Führungsgremien festlegen, entweder direkt oder durch Vertretung, wobei in jedem Fall die Beteiligung aller Mitglieder in freier und geheimer Wahl gewährleistet sein muss (Art. 3.2.j LOPP). In der Satzung müssen außerdem Formalien für die direkte Beteiligung der Mitglieder, insbesondere an den Wahlen des höchsten Führungsgremiums der Partei, festgelegt werden (Art. 7.1 LOPP).

– Hinsichtlich der Funktionsweise der Kollegialorgane schreibt das Gesetz vor, dass in der Satzung für die Einberufung der Sitzungen eine ausreichende Frist zur Vorbereitung der zu behandelnden Tagesordnungspunkte festzulegen ist. Geregelt sein muss außerdem die Anzahl der Mitglieder, die eine Aufnahme von Tagesordnungspunkten in die Tagesordnung bewirken können, Regeln für die Diskussion, die widerstreitende Meinungen zulassen, und die für die Annahme von Beschlüssen erforderliche Mehrheit – in der Regel

 doi:10.24338/mip-2021134-146

die einfache Mehrheit der anwesenden oder vertretenen Mitglieder (Art. 7.4 LOPP). Die Satzung muss auch die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Leitungs- und Vertretungsorgane regeln. Enthalten sein müssen Bestimmungen zu den Fristen für ihre Neuwahl (höchstens alle vier Jahre), ihren Befugnissen, den für die Einberufung von Sitzungen der Kollegialorgane zuständigen Gremien, zur Mindestfrist für die Einberufung von deren Sitzungen, zu deren Dauer, zur Art und Weise der Aufstellung der Tagesordnung einschließlich der Zahl der Mitglieder, die erforderlich sind, um die Aufnahme von Punkten in die Tagesordnung vorzuschlagen, sowie über die Regeln für die Diskussion und zu der für die Annahme von Beschlüssen erforderlichen Mehrheit, in der Regel die einfache Mehrheit der Anwesenden, unabhängig davon, ob es sich um vollberechtigte Mitglieder oder Vorstandsmitglieder handelt (Art. 3.2.i LOPP).

– Die Satzung muss Verfahren zur demokratischen Kontrolle der gewählten Repräsentanten (Art. 7.5 und Art. 3.2.j LOPP) und ein Verfahren für Beschwerden von Mitgliedern gegen Vereinbarungen und Entscheidungen der Parteiorgane (Art. 3.2.q LOPP) vorsehen.

b) Rechte und Pflichten der Mitglieder

– Die Satzung muss die Voraussetzungen und Modalitäten für die Aufnahme und Beendigung der Mitgliedschaft enthalten (Art. 3.2.g LOPP) und kann je nach Grad der Parteibindung des jeweiligen Mitglieds unterschiedliche Modalitäten der Mitgliedschaft festlegen, die mit unterschiedlichen Rechten und Pflichten verbunden sind.

– Die Mitglieder (mit der stärksten Bindung zur Partei, wenn verschiedene Modalitäten vorgesehen sind) müssen mindestens folgende Rechte haben: a) gemäß der Satzung an den Aktivitäten der Partei und der Leitungs- und Vertretungsorganen zu partizipieren, das Stimmrecht auszuüben sowie an der Hauptversammlung teilzunehmen; b) aktives und passives Wahlrecht für Parteiämter; c) über die Zusammensetzung der Leitungs- und Verwaltungsorgane oder über die von den Organen gefassten Beschlüsse, über die durchgeführten Tätigkeiten und über die wirtschaftliche Lage der Partei informiert zu werden; d) Beschlüsse der Parteiorgane anzufechten, die für gesetzes- oder satzungswidrig gehalten werden; e) sich an die für die Wahrung der Rechte der Mitglieder zuständige Stelle wenden zu können (Art. 8.4 LOPP).

– Mitglieder haben die sich aus den Bestimmungen der Satzung ergebenden Verpflichtungen zu erfüllen und in jedem Fall: a) die Ziele der Partei zu teilen und an ihrer Verwirklichung mitzuwirken; b) die Bestimmungen der Satzung und des Gesetzes zu respektieren; c) die von den Leitungsorganen der Partei rechtsgültig beschlossenen Vereinbarungen zu befolgen und einzuhalten; d) die Beiträge und sonstigen Zuwendungen zu entrichten, die gemäß der Satzung auf jedes einzelne Mitglied je nach Art der Mitgliedschaft entfallen (Art. 8.5 LOPP).

– In der Satzung muss die Stelle oder das Gremium bestimmt werden, das für die Verteidigung und Gewährleistung der Rechte der Mitglieder zuständig ist (Art. 3.2.r LOPP). Die Satzung muss außerdem ein Reglement für Satzungsverstöße der Mitglieder und deren Sanktionierung sowie ein Verfahren zu deren Verhängung enthalten, dessen Ausgestaltung der Partei grundsätzlich freisteht, mit Ausnahme von zwei Fällen, die das Gesetz selbst vorschreibt: automatische vorsorgliche Suspendierung der Mitgliedschaft von Mitgliedern, die in ein Strafverfahren verwickelt sind und gegen die ein Beschluss zur Eröffnung eines Verfahrens wegen eines Korruptionsdelikts ergangen ist, und ein Ausschluss für diejenigen, die wegen eines dieser Delikte verurteilt wurden (Art. 3.2.s LOPP). Bei einem Ausschluss oder anderen Sanktionsmaßnahmen, die den Entzug von Rechten beinhalten, sind den Mitgliedern Verfahrensrechte zu garantieren: Sanktionen dürfen nur im Rahmen eines kontradiktorischen Verfahrens verhängt werden, in dem den Betroffenen das Recht auf Unterrichtung über die Tatsachen, die zu solchen Maßnahmen führen, das Recht auf Anhörung vor deren Erlass, das Recht auf Begründung der Entscheidung über die Verhängung einer Sanktion und das Recht, gegebenenfalls einen internen Rechtsbehelf einzulegen, zustehen (Art. 8.3 LOPP).

### 2.2. Kandidatenaufstellung für Wahlen

Eine der am stärksten diskutierten Fragen der innerparteilichen Demokratie in den letzten Jahren in Spanien war die Auswahl der Kandidaten für Wahlen.

a) Die Parteien haben einen weiten Spielraum bei der Festlegung eines Systems der internen Aufstellung von Wahlkandidaten. Ursprünglich vollzog sich die Auswahl regelmäßig durch die entsprechenden internen Gremien, ab Mitte der 2000er Jahre begann man jedoch, Vorwahlen durchzuführen – aktuell ha-

ben praktisch alle Parteien auf nationaler Ebene solche im Laufe der Zeit eingesetzt.

Anfangs weckten die Vorwahlen hohe Erwartungen und wurden als ein Element der weiteren Demokratisierung der Parteien angesehen, welches das Problem der Politikverdrossenheit lösen könnte. Diese Ziele wurden jedoch nicht in einem so hohen Maße erreicht, wie es zunächst möglich schien. Regelmäßig ist die Wahlbeteiligung bei dieser Art von Wahlen gering und im Gegenzug sind erhebliche Nachteile zu verzeichnen (übermäßige Führungsstärke, interne Spaltungen usw.). Die Lehre sieht sie dennoch grundsätzlich positiv, fordert aber eine gesetzliche Regelung von Mindestanforderungen, um sicherzustellen, dass die Vorwahlen unter Beachtung grundlegender demokratischer Garantien durchgeführt werden.

b) Bei der Auswahl der Kandidaten müssen die Parteien Anforderungen an die Aufstellung von Wahlbewerbern einhalten, die denen anderer demokratischer Systeme sehr ähneln: Nur politische Parteien und Wählergruppen können Wahlkandidaten aufstellen (Art. 44 und 44a Organgesetz 5/1985 zum allgemeinen Wahlrecht [LO 5/1985 *Régimen electoral general* – kurz: LOREG]); wählbar sind alle volljährigen Spanier, die wahlberechtigt, also im Wählerverzeichnis registriert sind und auf die kein Grund der Unwählbarkeit zutrifft (Art. 6 LOREG). Außerdem kann in einem Wahlbezirk für dieselbe Wahl nicht mehr als eine Kandidatenliste eingereicht werden (Art. 44.3 LOREG).

Zwei weitere Anforderungen sind umstrittener:

c) Wahlkandidaturen dürfen sich nicht als Fortsetzung oder Nachfolge der Tätigkeit einer für rechtswidrig erklärten Partei darstellen (als ergänzende Maßnahme zu der später zu erörternden Regelung der Auflösung von Parteien, da ansonsten der Zweck des Ausschlusses rechtswidriger Parteien vereitelt würde). Dieses Verbot löste seinerzeit eine besondere verfassungsrechtliche Kontroverse aus, die vom Verfassungsgericht entschieden wurde. Das Gericht erkannte die Verfassungsmäßigkeit der Maßnahme an, wies jedoch darauf hin, dass eine Wahlkandidatur nicht deshalb für ungültig erklärt werden kann, weil sie Personen einschließt, die mit rechtswidrigen politischen Parteien in Verbindung stehen oder ihnen angehören; dies ist nur möglich, wenn hinreichend nachgewiesen ist, dass die Kandidatur eine Fortsetzung der Tätigkeit einer rechtswidrigen Partei darstellt (STC 85/2003 und 68/2005).

d) Seit 2007 müssen die Wahlkandidaturen eine ausgewogene Zusammensetzung aus Frauen und Männern aufweisen, sodass auf der gesamten Liste jeweils mindestens vierzig Prozent der Kandidaten und Kandidatinnen Frauen und Männer sind (in bestimmten Fällen wird der Anteil von Frauen und Männern so nahe wie möglich am zahlenmäßigen Gleichgewicht sein). Diese Vorgabe wurde vor dem Verfassungsgericht angefochten, das sie jedoch aus folgenden Gründen für verfassungskonform erachtete (STC 12/2008): Sie berührt nicht den wesentlichen Inhalt des Rechts auf politische Teilhabe, da dieses nicht das Recht einschließt, von politischen Parteien als Kandidat bei Wahlen vorgeschlagen oder präsentiert zu werden; sie verstößt nicht gegen den Gleichheitsgrundsatz, da sie keine unterschiedliche Behandlung für ein bestimmtes Geschlecht oder eine Differenzierung zwischen den Geschlechtern vorsieht, sondern lediglich eine gleichstellende Maßnahme ist, so dass sie – obwohl sie die Wahlfreiheit der Parteien einschränkt – als angemessen und gerechtfertigt anzusehen ist.

### 3. Finanzierung

Die erste Regelung eines Parteienfinanzierungssystems zu Beginn des demokratischen Systems war sehr knapp und unzulänglich. Einige Jahre später führten die ersten Korruptionsfälle zur Ausarbeitung spezifischer Gesetze (Organgesetz 5/1985 zum allgemeinen Wahlrecht und Organgesetz 3/1987 zur Parteienfinanzierung), die ein gemischtes System mit einer starken Dominanz der öffentlichen Finanzierung einführten. Trotz der großzügigen öffentlichen Finanzierung stiegen die Ausgaben der Parteien exponentiell an, sodass die Parteien auch auf unregelmäßige private Finanzierungsquellen zurückgreifen mussten. Dies und der Druck der öffentlichen Meinung angesichts eines praktisch unwirksamen Systems der Parteienaufsicht und -kontrolle führten zur Verabschiedung eines neuen Gesetzes zur Regelung dieser Thematik (Organgesetz 8/2007 zur Parteienfinanzierung – *LO 8/2007 de financiación de partidos políticos*), das in den letzten Jahren reformiert wurde, um staatliche Zuschüsse zu reduzieren, aber vor allem, um eine größere Transparenz und Kontrolle zu gewährleisten.

Das Finanzierungssystem der politischen Parteien in Spanien verbindet von Beginn an staatliche und private Einnahmen:

a) Parteien erhalten staatliche Zuschüsse zu den Wahlkampfkosten, die auf Grundlage der von den einzelnen Parteien erzielten Sitz- und Stimmenzahl

 doi:10.24338/mip-2021134-146

gewährt werden und den Parteien einen Ausgleich für die während des Wahlkampfes entstandenen Kosten bieten sollen.

b) Zudem wird den parlamentarisch vertretenen Parteien entsprechend der Anzahl der Sitze und Stimmen, die bei den letzten Wahlen errungen wurden, ein staatlicher Zuschuss zur Deckung der Kosten der ordentlichen Tätigkeiten gewährt.

c) Fraktionen erhalten einen staatlichen Zuschuss als Beteiligung an den Kosten, die sich aus ihrer Tätigkeit ergeben, wobei die Fraktionen jeweils Anspruch auf einen für alle gleichen Festbetrag und auf einen variablen Betrag haben, der von der Anzahl der Mitglieder der Fraktion abhängt.

d) Indirekte Finanzierung durch die öffentliche Hand erfolgt durch Überlassung von Sendezeiten für Wahlwerbung in den öffentlichen Medien, Zuschüsse für den Versand von Briefumschlägen, Handzetteln, Wahlwerbung an die Wähler und Überlassung von Flächen für die Anbringung von Plakaten sowie andere Formen der Wahlwerbung usw.

e) Zu den privaten Ressourcen zählen Mitgliedsbeiträge, Spenden, eigenes Vermögen usw. Die ersten Regelungen hinsichtlich dieser Ressourcen waren ebenfalls spärlich, heute aber gibt es eine recht umfassende und detaillierte Regelung: Es gibt eine jeweils unterschiedliche rechtliche Behandlung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden, unterschiedliche Obergrenzen für Spenden, Instrumentarien zur besseren Kontrolle, Bestimmungen bezüglich Krediten, steuerliche Anreize für Spenden, eine Obergrenze für Schuldenerlasse usw.

Die Parteienfinanzierung stützt sich in erster Linie auf öffentliche Einnahmen, was 1978, als die Parteienstruktur noch schwach war, sinnvoll war, es heute aber nicht mehr ist. Die Kanäle der staatlichen Finanzierung sind breit gefächert und differenziert (sie decken den Wahlkampf, die parlamentarische Arbeit und gewöhnliche Parteiaktivitäten ab) und machen die Parteien in hohem Maße abhängig von öffentlichen Geldern. Mögen die Vergabekriterien, die Mehrheits- und Parlamentsparteien bevorzugen, anfangs mit dem Ziel der Stärkung des beginnenden demokratischen Parteiensystems noch gerechtfertigt gewesen sein, wirken sie sich vierzig Jahre später jedoch verzerrend und nachteilig für kleine oder neue Parteien aus. Die private Finanzierung wurde mit Misstrauen betrachtet und die Kontrollmechanismen waren bis vor einigen Jahren kaum ausreichend. Schließlich wurde auch die Haltung des Gesetzgebers kritisiert, der keine Absicht gezeigt hat, das System zu ändern, und nur punktuell als Reaktion auf Korruption oder politische und wirtschaftliche Krisensituationen reformierend eingegriffen hat.[7]

## 4. Auflösung von Parteien

Das geltende LOPP von 2002 enthält eine sehr detaillierte Regelung für die Auflösung von Parteien, da eines seiner Ziele darin bestand, Parteien, die terroristische Gewalt unterstützen, durch Auflösung zu bekämpfen. Dies war wahrscheinlich die schwierigste Entscheidung, die der spanische Gesetzgeber in Bezug auf Parteien zu treffen hatte.

Die Auflösung einer Partei ist danach in drei Fällen möglich[8]:

a) Auflösung aus strafrechtlichen Gründen: Diese Art der Auflösung findet generell Anwendung auf alle Arten von Vereinigungen, einschließlich Parteien, die die Tatbestände des Art. 515 Strafgesetzbuch erfüllen, in dem rechtswidrige Vereinigungen definiert sind.[9] Die Auflösung von Parteien aus strafrechtlichen Gründen ist in der Praxis jedoch sehr kompliziert und wurde bisher nur ein einziges Mal durchgesetzt, nämlich bei der Auflösung der *Partido Comunista de España Reconstituido* (Rekonstituierte

[7] Iglesias Bárez, M. (2015), „La reforma de la financiación de partidos políticos en España: modelo y antimodelo“, in Garrido López, C./Sáenz Royo, E. (coords.), *La reforma del Estado de partidos*, Marcial Pons, Madrid, S. 87-107; Santano, A. C. (2016), *La financiación de los partidos políticos en España*, CEPC, Madrid; Sánchez Muñoz, O. (2013), „La financiación de los partidos políticos en España: ideas para un debate“, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 99, S. 161-200.

[8] Iglesias Bárez, M. (2008), *La ilegalización de partidos en el ordenamiento jurídico español*, Comares, Granada; Pérez-Moneo, M. (2007), *La disolución de partidos políticos por actividades antidemocráticas*, Lex Nova, Valladolid; Vírgala Foruria, E. (2003), “Los partidos políticos ilícitos tras la LO 6/2002“, en *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 10-11, p. 203-262; Vírgala Foruria, E. (2017), “La exclusión política como instrumento de la lucha antiterrorista en España”, en Gutiérrez Gutiérrez, I. (ed.), *Mecanismos de exclusión en la democracia de partidos*, Marcial Pons, Madrid, p. 31-79.

[9] Als rechtswidrig gelten: 1. Vereinigungen, die darauf abzielen, eine Straftat zu begehen, oder die, sobald sie gegründet sind, die Begehung einer solchen Straftat fördern. 2. Vereinigungen, die – obwohl ihr Ziel rechtmäßig ist – gewaltsame Mittel oder Mittel zur Veränderung oder Beherrschung von Personen einsetzen, um das Ziel zu erreichen. 3. Paramilitärische Organisationen. 4. Vereinigungen, die direkt oder indirekt zu Hass, Feindseligkeit, Diskriminierung oder Gewalt gegen Einzelpersonen, Gruppen oder Vereinigungen aufgrund ihrer Ideologie, Religion oder Weltanschauung, der Zugehörigkeit ihrer Mitgliedschaft oder einiger ihrer Mitglieder zu einer ethnischen Gruppe, Rasse oder Nation, aufgrund ihres Geschlechts, ihrer sexuellen Orientierung, familiären Situation, Krankheit oder Behinderung ermutigen, anregen oder anstiften.

Kommunistische Partei Spaniens), die mit der terroristischen Vereinigung GRAPO in Verbindung stand (Entscheidung des Nationalen Gerichtshofs – *ST Audiencia Nacional* – 31/2006, 30. Juni, bestätigt durch STC 655/2007).

b) Die Auflösung aus nicht-strafrechtlichen Gründen kann hingegen in zwei verschiedenen Fällen erfolgen:

– „Wenn eine Partei kontinuierlich, wiederholt und in schwerwiegender Weise gegen das Erfordernis einer demokratischen innerparteilichen Struktur und Arbeitsweise gemäß den Bestimmungen der Art. 7 und 8 des LOPP verstößt." Allerdings ist dieser Fall praktisch ebenfalls nur schwer durchsetzbar, da er mit erheblichen Beweisschwierigkeiten einhergeht. Außerdem wäre auch bei Verwirklichung der Tatbestandsmerkmale eine Auflösung nur in absoluten Ausnahmefällen möglich.

– „Wenn die Tätigkeit einer Partei wiederholt und in schwerwiegender Weise gegen demokratische Grundsätze verstößt oder darauf ausgeht, die freiheitliche Ordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder das demokratische System unmöglich zu machen oder zu beseitigen, und zwar durch die in Art. 9 [des Gesetzes] genannten Handlungen." In Bezug auf den zweiten Tatbestand legt das Gesetz sehr detailliert die Elemente, Verhaltensweisen und Tatsachen fest, anhand derer bestimmt werden kann, wann eine Partei einen solchen Tatbestand erfüllt.[10] Dabei reicht es nicht aus, dass eine einzelne im Gesetz aufgeführte Handlung gelegentlich und von einem einzelnen Akteur begangen wird, vielmehr ist notwendig, dass ein andauerndes Verhalten über einen längeren Zeitraum unter Beteiligung der Führungsgremien oder einer erheblichen Anzahl von Mitgliedern vorliegt.

Für die Bearbeitung von Auflösungsverfahren aus nicht-strafrechtlichen Gründen hat das LOPP ein spezielles, vorrangiges Gerichtsverfahren mit nur einer Instanz eingeführt. Rechtswirkungen der Auflösung sind laut Gesetz die sofortige Einstellung aller Aktivitäten und die Einleitung eines Verfahrens zur Vermögensliquidierung. Außerdem ist festgelegt, dass „die Gründung einer neuen politischen Partei oder die Nutzung einer bereits im Register eingetragenen Partei, die die Tätigkeit einer für rechtswidrig erklärten und aufgelösten Partei fortsetzt oder ablöst, als betrügerisch angesehen wird und nicht zulässig ist". Auf diese Weise wird die Wirksamkeit der Auflösung für den Fall abgesichert, dass eine neue Partei gegründet würde, die faktisch an die Stelle der aufgelösten Vereinigung tritt. In einem solchen Fall kann eine Sonderkammer des Obersten Gerichtshofs (*Sala Especial del Tribunal Supremo*) im Rahmen der Vollstreckung des Auflösungsbeschlusses angerufen werden, um die Unzulässigkeit des Fortbestands oder der Nachfolge der aufgelösten Partei festzustellen (Art. 12 LOPP).

Die Einführung dieses dritten Auflösungsgrundes löste eine intensive juristische und politische Debatte aus. Die herrschende Lehre vertrat die Auffassung, dass die Festlegung von nicht-strafrechtlichen Auflösungsgründen mit der Verfassung in Einklang steht, auch wenn im Detail die spezifische Weise, in der das Gesetz diesen dritten, nicht-strafrechtlichen Fall definiert hatte, kritisiert wurde. Das Verfassungsgericht hat das Gesetz unter Berufung auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gebilligt. Es war der Auffassung, der Gesetzgeber könne nicht-strafrechtliche Auflösungsgründe vorsehen und erkannte an, dass der Bestand einer Partei, die mit terroristischer Gewalt kollaboriert oder diese unterstützt, den Fortbestand der von der Verfassung proklamierten pluralistischen demokratischen Ordnung gefährdet. Das Verfassungsgericht räumte ein, dass angesichts der dadurch auftretenden Gefahr keine andere Sanktion als die Auflösung denkbar ist, um die damit einhergehende Gefährdung der Rechtsordnung zu beseitigen. Es fügte hinzu, dass es nicht darum gehe, Parteien wegen der von ihnen verfolgten Ziele, Pläne oder Vorhaben zu verbieten – was gegen die politische Vereinigungsfreiheit verstoßen würde –, sondern wegen der zur Erreichung dieser Ziele eingesetzten Mittel, die demokratische Grundsätze und Grundrechte verletzen. Das Gericht war der Ansicht, dass die Art und Weise der Ausgestaltung des Tatbestands hinreichend restriktiv sei: Eine Auflösung ist nicht bei einmaliger Begehung einer der unter Strafe stehen-

[10] So beschreibt das Gesetz detailliert drei Arten von Verhaltensweisen, die diesen Straftatbestand erfüllen können (Art. 9.2): „systematische Verletzung der Grundfreiheiten und -rechte in Verbindung mit Angriffen auf das Leben oder die Unversehrtheit von Personen oder die Ausgrenzung oder Verfolgung von Personen aus verschiedenen Gründen; Ermutigung, Anstiftung oder Legitimierung von Gewalt zur Erreichung politischer Ziele oder zur Beseitigung der demokratischen Ordnung und politische Unterstützung der Tätigkeit terroristischer Organisationen unter bestimmten Bedingungen". Das Gesetz spezifiziert noch weiter, indem es beispielhaft darauf hinweist, dass die oben genannten Tatbestände bei einer wiederholten oder kumulierten Begehung neun unterschiedlicher im dritten Absatz niedergelegter Begehungsweisen, die eine Konkretisierung der in Absatz 2 genannten Tatbestände darstellen, erfüllt sind (Art. 9.3). Schließlich gibt das Gesetz eine Reihe von Umständen an, die bei der Beurteilung und Bewertung der genannten Taten sowie der andauernden und/oder wiederholten Begehung derselben berücksichtigt werden können (Art. 9.4).

 doi:10.24338/mip-2021134-146

den Handlungen möglich, sondern nur dann, wenn sie mehrfach und in schwerwiegendem Maße, wiederholt, kumuliert oder dauerhaft in einer Weise begangen werden, die eine entschiedene Unvereinbarkeit mit den friedlichen und rechtmäßigen Handlungsweisen, die dem Prozess politischer Beteiligung eigen sind, verkörpern. Die Rechtsprechung gab damit Hinweise für die Auslegung einiger Abschnitte von Art. 9 des Gesetzes.

Wie zu erwarten war, begann nach der Verabschiedung des Gesetzes das erste Verbotsverfahren gegen die Parteien *Herri Batasuna* ([baskische] Volksunion – kurz: HB), *Euskal Herritarrok* (Baskische Bürger – kurz: EH) und *Batasuna* (baskisch für: Einheit), das mit dem Urteil der Sonderkammer des Obersten Gerichtshofs vom 27. März 2003 endete, in dem die Kammer eine Beteiligung der ETA (*Euskadi ta Askatasuna*, baskisch für: Freiheit für die baskische Heimat) an diesen Vereinigungen und die Handlungen dieser als vorsätzliche und wiederholte politische Ergänzung der terroristischen Aktivitäten der ETA bejahte. Diese Entscheidung wurde vor dem Verfassungsgericht angefochten, das jedoch mit den Urteilen SSTC 5/2004 und 6/2004 die Entscheidungen des Obersten Gerichtshofs bestätigte. In der Folge wurden diese Entscheidungen dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vorgelegt, der in seinem Urteil vom 30. Juni 2009 einstimmig und nachdrücklich bestätigte, dass die Entscheidung des Verfassungsgerichts insofern allen Anforderungen entspricht, als die Auflösung nicht gegen die Vereinigungs- und Meinungsfreiheit verstoße. Diese Entscheidung des EGMR stand in Einklang mit seiner Rechtsprechung, wonach der Gesetzgeber eine Regelung schaffen kann, die die Auflösung einer Partei ermöglicht, die gegen die demokratische Grundordnung verstößt, indem sie Gewalt anwendet, dazu aufruft oder diese vereitelt, sofern sich dies in konkreten Handlungen manifestiert hat und der Einfluss der Partei geeignet ist, die öffentliche Ordnung zu beseitigen oder einen wesentlichen Teil der Gesellschaft zu terrorisieren.

Nach dem Verbot von *Batasuna* im Jahr 2003 formierten die Mitglieder sich erneut und versuchten mehrmals, sich als neue politische Vereinigung eintragen zu lassen. In diesen Fällen wurden diejenigen gesetzlich vorgesehenen prozessualen Mittel eingesetzt, die dazu dienen, die Gründung einer neuen Partei zu verhindern oder sie aufzulösen, sofern sie die Fortsetzung einer bereits verbotenen Partei darstellt. Alle diese Entscheidungen wurden vom Verfassungsgericht und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (sofern sie angefochten wurden) bestätigt. Schließlich wurde die Eintragung einer neuen Partei, *SORTU* (baskisch etwa für „Entstehen"), beantragt, deren Satzung bereits das Ziel enthielt, zur endgültigen und vollständigen Bekämpfung jeglicher Art von Gewalt und Terrorismus, insbesondere der ETA-Organisation, beizutragen, und bei der es keine hinreichenden objektiven Anhaltspunkte mehr dafür gab, dass es sich um die Fortsetzung einer aufgelösten Partei handelte, sodass ihr die Eintragung zugestanden wurde (STC 138/2012).

## 5. Kontrollen

In Spanien unterstehen die Parteien der Verfassung, den Gesetzen sowie ihren Satzungen und internen Regelungen und sind daher den notwendigen Kontrollmechanismen unterworfen, um die Einhaltung all dieser Vorschriften zu überprüfen. Die Verfassung enthält hierzu keine spezifischen Bestimmungen und es war Sache des Gesetzgebers, zu entscheiden, ob er spezifische Kontrollinstrumente für Parteien schaffen will.[11]

a) In der Regel werden Streitigkeiten, an denen Parteien beteiligt sind, vor den jeweils sachlich zuständigen Gerichten ausgetragen.

Regelmäßig führt der Weg zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten jeglicher Art, die im Zusammenhang mit einer politischen Partei entstehen, zur Zivilgerichtsbarkeit, da es sich bei Parteien um juristische Personen des Privatrechts handelt. Alle Streitigkeiten, die die Tätigkeit der Partei im Rechtsverkehr mit Dritten betreffen, können vor die Zivilgerichtsbarkeit gebracht werden, ebenso wie Konflikte, die innerhalb der Partei, innerhalb der Beziehungen zwischen ihren Mitgliedern und der Organisation der Partei entstehen. Nur wenige parteiinterne Konflikte werden vor Gericht ausgetragen, obwohl solche in den letzten Jahren zugenommen haben (bspw. Mängel bei der Durchführung von Vorwahlen, ungerechtfertigte Beeinträchtigungen der Meinungsfreiheit der Mitglieder oder Nichteinhaltung der in der Satzung festgelegten Fristen für die Abhaltung des Parteitages).

Konflikte zwischen Parteien und der öffentlichen Verwaltung werden durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit (*Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo*) beigelegt. Die Strafgerichtsbarkeit ist der Erörterung von Taten vorbehalten, die einen Straftatbestand im Sinne des Strafgesetzbuches darstellen.

[11] Matia Portilla, J. (dtor.), *Problemas actuales sobre el control de los partidos políticos*, Tirant lo blanch, Valencia, S. 423-492.

b) Wie bereits erwähnt regelt das LOPP ein neues spezifisches Mittel zur Kontrolle der Tätigkeit von Parteien durch die Sonderkammer des Obersten Gerichts, wenn eine wiederholte und schwerwiegende Verletzung des Gebots der internen Struktur und der demokratischen Funktionsweise vorliegt oder wenn die Tätigkeit der Partei wiederholt und schwerwiegend gegen die demokratischen Grundsätze verstößt oder darauf abzielt, die freiheitliche Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder das demokratische System durch die in Art. 9 des LOPP aufgeführten Verhaltensweisen zu vereiteln.

c) Im verfassungsgebenden Prozess wurde diskutiert, ob das Verfassungsgericht für die Kontrolle der Angelegenheiten der Parteien zuständig sein sollte, die unmittelbar mit ihrer Verfassungsmäßigkeit zusammenhängen. Letztlich fiel die Entscheidung zugunsten einer Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Das Verfassungsgericht kann jedoch im Wege einer Verfassungsbeschwerde (*recurso de amparo)* mit denjenigen Konflikten befasst werden, in denen Grundrechte der Partei oder ihrer Mitglieder in Streit stehen. Dies hat dazu geführt, dass die Zahl der Rechtsstreitigkeiten, die in den letzten vierzig Jahren vor dem Verfassungsgerichtshof anhängig gemacht wurden und die sich auf die Handlungen von Parteien oder deren Mitgliedern bezogen, nicht sehr hoch war. In anderen Rechtsordnungen, in denen Parteien andere Wege zum Verfassungsgericht offenstehen, hatten die jeweiligen Verfassungsgerichte die Möglichkeit, eine größere Anzahl von Konflikten zu lösen und umfangreichere Leitlinien in diesem Bereich zu entwickeln.

d) Die Wirtschafts- und Finanzkontrolle wird hauptsächlich durch den Rechnungshof (*Tribunal de Cuentas*) ausgeübt, wenngleich auch andere Stellen beteiligt sind, die jedoch bis vor einigen Jahren in nur sehr begrenztem Umfang tätig waren. Die Parteien haben erheblichen Widerstand geleistet, sich in diesem Bereich Verpflichtungen und Grenzen zu unterwerfen. Ursprünglich war die vom Gesetzgeber eingeführte wirtschaftlich-finanzielle Kontrolle so unzureichend und mangelhaft, dass sie in keiner Weise eine wirksame Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Finanzierungsmittel oder der wirtschaftlichen Verwaltung der Parteien ermöglichte. Seit 2007 und insbesondere in den letzten zehn Jahren wurden aufgrund des sozialen Drucks und der Intervention internationaler Gremien wie der GRECO des Europarats einige gesetzliche Maßnahmen in diesem Bereich verabschiedet.

## IV. Schlussbetrachtung

Das Parteienrecht in Spanien hat in den mehr als vierzig Jahren der Demokratie unter der Verfassung von 1978 eine bedeutende Entwicklung durchlaufen. In der ersten Phase gab es eine gewisse Mystifizierung der Parteien, denn sie repräsentierten die neu gewonnene Demokratie. Das fundamentale Prinzip, das ihre rechtliche Ordnung beherrschte, war das der Freiheit. Im Laufe der Jahre zeichnete sich eine etwas kritischere Haltung gegenüber den Parteien und ihrer rechtlichen Ordnung ab, und man erkannte, dass es mehr als nur Freiheit braucht, um sicherzustellen, dass sie ihre Funktion im demokratischen System erfüllen können. Insofern waren die Hauptthemen der Debatte die innerparteiliche Demokratie, die Verbesserung der Chancengleichheit, die Reform des Finanzierungssystems, die Stärkung der Mechanismen der wirtschaftlich-finanziellen Kontrolle und, in letzter Zeit, die parteipolitischen Aktionen der Parteien. In diesen Fragen haben sich die Parteien trotz der Vorschläge der herrschenden Lehre geweigert, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, von denen sie wussten, dass sie ihnen schaden könnten; Änderungen wurden nur aufgrund des gesellschaftlichen und internationalen Drucks vorgenommen.

Die wichtigste Bewährungsprobe für das spanische Parteienrecht war in jedem Fall die Auflösung einiger politischer Parteien. Der Gesetzgeber hatte die schwierige Aufgabe, ein System für die vorübergehende Aussetzung der Parteieigenschaft und Auflösung von Parteien zu schaffen, durch welches das Problem der terroristischen Gewalt angegangen werden sollte. In seiner praktischen Anwendung hat dieses System die damit angestrebten Ziele erreicht und wirkte sich positiv aus. Außerdem wurden diesbezügliche Entscheidungen des Gesetzgebers und die darauf beruhende Rechtspraxis vom Verfassungsgericht und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt; all dies hat zur Stärkung des Parteienrechts in Spanien und damit des demokratischen Systems beigetragen.

 doi:10.24338/mip-2021134-146