

# Herausforderung Transparenz

## Guatemalas Parteienfinanzierung steht vor einer komplizierten Reform

### ■ Executive Summary

In a modern democracy, political parties exert great influence on the operations of governmental institutions, which is why their finances are a matter of some delicacy. In Guatemala, the debate on the subject has only just begun. The sources of the parties' funds are anything but clear, and cases of money reaching a political party illegitimately are being uncovered every day.

The Electoral and Party Act of 2004 was intended to launch a turnaround towards greater transparency and legitimacy. According to the Act, the Supreme Electoral Tribunal, the Tribunal Supremo Electoral (TSE), should have been controlling all sources of party funds since 2005. And there is much to be done: That political groups are being subverted by the drug mafia is an open secret in the Central American country. And that the influence of organized crime is a growing problem seems to be documented by the case of a member of parliament who came to the congress building in a flashy luxury car despite his low salary, and was expelled by his party shortly afterwards.

Indeed, congress itself does much to feed the citizens' suspicions. A short while ago, for instance, it passed an amendment of the law against organized crime in which punishments were mitigated and certain punishable offences dropped altogether. When the initiators of the bill later stated that this had been a 'mistake', the critical press responded with corresponding cynicism.

In allen demokratisch regierten Ländern ist die Finanzierung der Parteien ein sensibler Punkt. In Guatemala ist sie es allemal, einem Land, in dem illegitime Geldflüsse, die Unterwanderung politischer Gruppierungen durch die Drogenmafia und der Einfluss der organisierten Kriminalität Alltagsthema sind. Abhilfe sollte das 2004 verabschiedete neue Wahl- und Parteiengesetz schaffen. Laut ihm hat das Oberste Wahlgericht, der Tribunal Supremo Electoral (TSE), die Kontrollfunktion über die Finanzen der Parteien, die angesichts einer staatlichen Subvention von zwei Quezal (ca. 18 Euro-Cent) pro Wählerstimme, verteilt auf vier Jahre, bislang in der Tat zur Suche nach privaten Geldgebern gezwungen waren. Die Aufgaben des TSE, das sich durchaus Verdienste um die Transparenz der Wahlen in dem zentralamerikanischen Land erworben hat, sind groß: Es geht um die Definition des zu kontrollierenden Politikbereichs, die Sicherstellung administrativ-technischer Kontrollgrundlagen, die Regelung der privaten Finanzierung, die Definition der kontrollierten Finanzierungsarten, die Bewertung der Überwachbarkeit des Einhaltens der Richtlinien, die Veröffentlichung des Kontrollresultats sowie die Festlegung von Sanktionen. Die Ausgangsbedingungen zum Aufbau einer modernen Parteienfinanzierung in Guatemala sind alles andere als einfach. Das Land wird mit einem langen Weg rechnen müssen.

Until recently, government party funding was limited to two Quezal (c. 18 Euro cents) per vote over a period of four years, which left the parties no option but to look for private donors. However, as Guatemala is an extremely poor country, their choice was limited to a small group of financially powerful donors, which paved the way for the creation of dependencies.

In Mexico, for example, parties are financed entirely by the state. After the end of Franco's dictatorship, Spain opted for the same formula to contain the structural dominance of traditionally powerful forces. In Guatemala, the plan is now to increase governmental campaign funding eightfold, beginning with the elections of 2007.

By passing this Act, the often criticized parties of Guatemala took a respectable step to get away from the apron strings of financially powerful donors. Still, there is a long way to go, and the challenges are enormous. Since its establishment in 1983, the TSE has acquired the character of a guarantor of free and clean elections. Now, it is confronted by the task of increasing the quality of the electoral and party system of the country by a considerable margin.

Containing hardly any concrete instructions, the Act leaves the TSE to oversee the transformation process of the political parties – a task that is both divisive and legally complex, as we can see from the yards and yards of shelves filled with scientific literature on the situation in the Federal Republic of Germany. However, the divisiveness of its mission also results from the need to investigate the influence exerted on many parties by small but powerful circles which do not always operate within the limits of the law, a question that has been taboo until now.

The TSE has already been criticized for raising the minimum number of members that a political party must have; after all, many have problems jumping that hurdle. Very likely, the TSE will be criticized even more once it assumes control over the private sources of party funds.

There are a number of concrete problems that must be solved by the TSE, such as defining the political area to be controlled, providing the administrative and technical basis for controlling the political parties, regulating private funding, specifying the fund

sources that will be subject to control, assessing the chances of actually monitoring guideline conformance, deciding about whether or not to publish the results of audits, and defining sanctions.

There are some stumbling blocks, too: Thus, the exact extent to which the Tribunal is competent to monitor political parties as well as citizens' election committees would have to be defined. As party funding is always synonymous with political funding, at least in part, the Tribunal would have to say exactly how it intends to deal with the income of party representatives and functionaries. And because political parties cannot be assessed by the fiscal authorities of Guatemala where, having no tax ID number, they are nonentities as far as the Inland Revenue is concerned, the option of registering political parties for tax purposes as NGOs or under some other heading would have to be considered. Another question that calls for an answer is about what financing concepts should be included in the monitoring process. Yet another concern is the imposition of ceilings on campaign spending. It would also have to be seen whether the judges of the TSE, who are all jurists, not experts in financial matters and certainly not in matters relating to party funding, are at all equipped to hack their way through the financial jungle. A last question relates to the consequences of the TSE's financial reviews: Should the results be published? If yes, where and when? And what sanctions should the Tribunal be entitled to impose?

Because the interests involved are so complex, all we can hope for is some partial successes until the elections of 2007 come along. The TSE might be well advised to admit to the limitations of its own capabilities in the near future. At the same time, it should build up sound internal structures, formulate clear-cut rules, and endeavour to render its interpretation of applicable standards transparent. This is the only way in which the Tribunal can avoid being caught between the lines in the impending electoral battle about the president's office.

All this, however, cannot be done without money. Since even the Tribunal itself is hardly likely to remain unaffected by the ruling culture of intransparency, it would be advisable to review the TSE's structures in the near future.

Guatemala will have to tread a long and stony path towards a modern, truly democratic party-funding system. The Federal Republic of Germany took well above five decades to complete the journey. On the other hand, the conditions prevailing in Germany at the time were not nearly as complex as those that characterize reality in the Central American country today.

### ■ Parteienfinanzierung

Parteien und ihre Finanzen – in Deutschland werden die Bürger bei diesem Thema hellhörig. Da Parteien in modernen Demokratien einen entscheidenden Einfluss auf die Funktionsweise der staatlichen Institutionen und die gesellschaftliche Entwicklung insgesamt ausüben, ist ihre Finanzierung ein sensibler Punkt. Dies ist er um so mehr, da die Parteien im Parlament bei der Verabschiedung von Finanzierungsregelungen in eigener Sache entscheiden. Die Debatte um die Parteienfinanzierung ist so alt wie die Bundesrepublik, die sich von Beginn an im Grundgesetzartikel 21 des Themas angenommen hat.

In der vergleichsweise jungen Demokratie Guatemalas läuft die öffentliche Debatte über ein optimales Finanzierungssystem der Parteien erst langsam an.<sup>1)</sup> Die Parteien erhielten seit dem Inkrafttreten des Wahlgesetzes 1986 eine eher symbolische Finanzierung seitens des Staates.<sup>2)</sup> Klarheit über die Finanzen der Parteien herrscht aber bis heute nicht, was kontinuierlich Anlass zu Spekulationen und Gerüchten gibt. Immer wieder deckt die Presse illegitime Geldflüsse an Parteien oder Abgeordnete auf. Dies nährt einen Generalverdacht gegen die guatemaltekische Politik- und Parteienlandschaft.

Mit der Novelle des guatemaltekischen Wahl- und Parteiengesetzes von 2004 erhalten die Parteien zunächst ab der kommenden Wahl 2007 mehr Geld: den Gegenwert von zwei US-Dollar pro Stimme. Und es soll Licht ins Dunkel der Parteifinanzen dringen. Bislang wurde nur die *Verwendung* der staatlichen Finanzierung formal geprüft. Die Gesetzesänderung sieht eigentlich schon seit 2005 vor, dass es dem Obersten Wahlgericht (Tribunal Supremo Electoral, TSE) obliegt, die gesamten Parteifinanzen und damit auch die Herkunft der aus privater Hand stammenden

1) Das Thema war Gegenstand eines internationalen Seminars am 30. Mai 2006 in Guatemala-Stadt, das von der KAS Guatemala in Kooperation mit dem Tribunal Supremo Electoral veranstaltet worden war.

2) In Höhe von zwei Quetzal (etwa 18 Euro-Cent) pro Stimme bei einem Stimmenanteil von mindestens vier Prozent. Nach der Novellierung des Gesetzes 2004 ist die Finanzierung an das Erreichen von mindestens fünf Prozent der Wählerstimmen oder ein Mandat für mindestens einen Abgeordneten geknüpft. Die Zahlung erfolgt in gleichen Tranchen für jedes der vier Jahre einer Legislaturperiode. Berechnungsgrundlage ist die erste Runde bei der Wahl des Präsidenten, was kleine Parteien, die ohne eigenen Präsidentschaftskandidaten antreten, benachteiligt. Vgl. Art. 20 bzw. ab 2004 Art. 21 des Wahl- und Parteiengesetzes (Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Gelder zu überwachen. Das neue Haushaltsjahr der Parteien beginnt am 1. Juli.

Für die Neuerungen der Gesetzeslage zum Thema Parteien und Wahlen haben die im Parlament vertretenen Parteien und Abgeordneten zunächst Anerkennung verdient: Sie haben ein heißes Eisen angefasst und eine Lanze für die Demokratie gebrochen.<sup>3)</sup>

### ■ Mutige Abgeordnete

Ihrer Sorge, dass der Drogenhandel die Parteien finanziell unterminieren könnte, gaben im April dieses Jahres Vizepräsident Eduardo Stein und der Sonderbeauftragte des Präsidenten für Menschenrechte, Frank La Rue, öffentlich Ausdruck.<sup>4)</sup> Andere Abgeordnete, etwa die als engagierte Menschenrechtsvertechterin geachtete Nineth Montenegro (Encuentro por Guatemala, EG), bezeichnen es als offenes Geheimnis, dass die Drogenmafia politische Gruppierungen unterwandere.<sup>5)</sup> „Die Analysten vergleichen die Lage Guatemalas mit der Kolumbiens Ende der achtziger Jahre, als ans Licht kam, wie die Drogenbosse in die Politik einfielen“, sagte Innenminister Carlos Vielmann Mitte Februar.<sup>6)</sup> Auch die Ermordung eines Abgeordneten vor wenigen Monaten steht möglicherweise in Bezug zur organisierten Kriminalität. Dies ist eine der Ermittlungslinien der Staatsanwaltschaft, die andere verfolgt potenzielle parteiinterne Konflikte.

Der Einfluss der organisierten Kriminalität ist offenbar kein rein innenpolitisches Thema. Die USA haben in verschiedenen Fällen bereits erteilte Visa für guatemaltekische Abgeordnete zurückgezogen. Betroffen ist zum Beispiel ein Abgeordneter, der zunächst auffiel, als er in einem ausgesprochen auffälligen Luxusauto auf den Parkplatz des Kongresses fuhr. Laut Presseberichten beziehen Abgeordnete ein monatliches Gehalt von rund 3000 Euro. „Das ist doch nur eine Frage der Arithmetik“, lauteten Kommentare jener, die dem Abgeordneten illegale Aktivitäten unterstellten. Zu den Kritikern zählte auch die eigene Partei, die Nationale Union der Hoffnung (Unión Nacional de la Esperanza, UNE), die den Abgeordneten umgehend aus ihren Reihen ausschloss.

Doch auch UNE-Vorsitzender Álvaro Colom, nach aktuellen Umfragen der aussichtsreichste Kandidat für die Präsidentschaftswahlen 2007, war aus

3) Eine ebenfalls wichtige Neuerung des Wahlgesetzes ist die Bestimmung, dass Wahllokale zukünftig in allen Ortschaften eingerichtet werden müssen, in denen 500 oder mehr Wahlberechtigte leben. Dies ist angesichts der Zersiedelung Guatemalas und der früheren Regel, dass in den gut 300 *cabeceras municipales* (eine Art kleinerer Kreisstadt) gewählt werden musste, ein wichtiger, aber auch ausgesprochen kompliziert zu organisierender Schritt zur Einbindung weiter Bevölkerungskreise (gerade auch von Indigenas) in das demokratische System.

4) „Presagios de violencia en proceso electoral; Inseguridad: Asesinato de políticos, visto como preludio de panorama negro“; <http://www.prensalibre.com/pl/2006/abril/08/138879.html> (abgerufen: 7.6.2006).

5) <http://www.prensalibre.com/pl/2006/febrero/14/134613.html> (abgerufen: 7.6.2006).

6) „Los analistas comparan la situación de Guatemala con la que vivió Colombia a finales de los 80, cuando los capos de la droga salieron a la luz cuando incursionaron en la política.“ „Temem infiltración de narcotraficantes en elecciones“; <http://www.prensalibre.com/pl/2006/febrero/14/134613.html> (abgerufen: 7.6.2006).

Finanzgründen in die Schlagzeilen geraten. Ausgerechnet aus dem Rechnungshof (Contraloría) waren 3,5 Millionen Quetzal (etwa 380000 Euro) in die Wahlkasse der UNE gelangt. Der Betrag sei der UNE untergeschoben worden, rechtfertigte sich Colom. Es habe sich um ein Komplott gehandelt. Seine Gegner sind – wie sollte es anders sein – nicht dieser Meinung.

Weitere Indizien nähren den Argwohn der Bürger. So wurde kurz vor der letzten Abstimmung im Kongress eine Novellierung des Gesetzes gegen die organisierte Kriminalität vorgenommen, die Strafen reduzierte und Straftatbestände ausklammerte. „Ein Versehen“, bekundeten die verantwortlichen Abgeordneten anschließend. An den Präsidenten, Oscar Berger, erging die Bitte, das Gesetz umgehend per Veto davor zu bewahren, geltendes Recht zu werden. Die überarbeitete Novelle, die unter anderem neue Straftatbestände erfasst, kommt dadurch erst mit Verzögerung zur Wirkung. Nicht ganz ohne Zynismus titelte unlängst auch die *Prensa Libre* „Gesetz gegen (organisiertes) Verbrechen erst nach der Weltmeisterschaft“. Die Fraktionen hatten sich vor der Verabschiedung der „verbesserten“ Norm in die Sommerpause begeben. Viele Bürger erhalten so den Eindruck, dass der Kongress vor allem dann Fehler begeht oder auf Zeit spielt, wenn vom Gesetzgeber zu verabschiedende Normen potenzielle Geldgeber schlechter stellen.

### ■ Wer kann Parteien finanzieren?

Bislang war die staatliche Finanzierung der Parteien mit zwei Quetzal pro Wählerstimme (zirka 18 Euro-Cent), verteilt auf vier Jahre, nur als knauserig zu bezeichnen. Den Bedürfnissen der Parteien wurde damit in keiner Weise entsprochen. „Wir finanzieren uns zum größten Teil aus privaten Quellen“, geben Parteienvertreter zu.

Doch wer kann in Guatemala Parteien finanzieren? Vielen Bürgern reicht ihr Einkommen kaum zum Überleben. Die Armutsquote liegt weit über 50 Prozent. Während sich die Parteien in Deutschland rund zu je einem Drittel aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und öffentlichen Zuwendungen finanzieren, waren die guatemalteckischen Parteien bislang überwiegend

auf private Geldquellen angewiesen. Dass es sich hier in der Hauptsache um Mittel handeln muss, die ein relativ kleiner Bevölkerungskreis bereitstellt, wird klar, wenn Parteienvertreter berichten, dass ihre Parteien die Aktivitäten der Mitglieder finanzieren müssen – nicht umgekehrt. Die relative Schwäche der Parteien bezüglich ihrer Mitgliederzahl erschwert die Lage zusätzlich.

Natürlich sind historische Vergleiche problematisch – zumal solche, die zwischen Europa und Lateinamerika gezogen werden. Doch Artikel 21 (1) des deutschen Grundgesetzes, nach dem die Parteien insbesondere über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft ablegen müssen, ist die klare Konsequenz des Umstandes, dass der Aufschwung der NSDAP nicht zuletzt dank der Finanzierung aus Kreisen der Schwerindustrie möglich war.

In Guatemalas Nachbarland Mexiko hatte man den Schluss gezogen, den Parteien praktisch eine Vollfinanzierung zu gewähren. Auch in Spanien bestand – als Teil des Moncloa-Paktes nach dem Ende der Franco-Diktatur – ein Konsens zugunsten einer überwiegenden Staatsfinanzierung, um die strukturelle Dominanz der traditionell mächtigen Kräfte zu relativieren.

Mit der Novelle des Parteiengesetzes in Guatemala wird die staatliche Wahlkampfkostenerstattung von zwei Quetzal ab der kommenden Wahl 2007 auf zwei Dollar pro Stimme (verteilt auf vier Jahre) fast um das Achtfache gesteigert. Ob damit die Parteien wirklich in der Lage sind, den kommenden Wahlkampf zu bestreiten, ist fraglich.

Nach einer Studie der Nichtregierungsorganisation Acción Ciudadana kostete der Wahlkampf der heutigen Regierungspartei GANA<sup>7)</sup> rund 39 Millionen Quetzal – nach heutigem Kurs etwa 5,3 Millionen US-Dollar. Mit 921 233 Stimmen im ersten Wahlgang der Präsidentschaftswahl<sup>8)</sup> erzielte das 2003 siegreiche Wahlbündnis einen Anspruch auf nicht einmal zwei Millionen Quetzal staatlicher Finanzierung – also rund fünf Prozent der von Acción Ciudadana ermittelten Ausgaben. Selbst mit der seit 2004 eingeführten und ab dem Wahlkampf 2007 effektiven Subvention von – hypothetisch – knapp zwei Millionen US-Dollar würde die öffentliche Finanzierung allenfalls für ein Drittel der Wahlkampfkosten reichen. Daraus

7) GANA: Große Nationale Allianz/Gran Alianza Nacional. Das Wahlbündnis bestand ursprünglich aus Partido Patriota, Movimiento Reformador und Partido Solidaridad Nacional. Der Partido Patriota unter Führung des Ex-Generals Otto Pérez Molina trat aber später aus der Allianz aus und nimmt nun unter eigenem Namen an den kommenden Wahlen 2007 teil.

8) Quelle: <http://www.tse.org.gt/elecciones2003/DatosNacionales.pdf>.

wird deutlich, wie bedeutsam die Finanzierung aus privaten Quellen ist.

### ■ Befreiungsschlag mit Fallstricken

Die Gesetzesnovelle von 2004 zeigt: Die so oft kritisierten Parteien haben einen ersten, bemerkenswerten Schritt unternommen, sich durch die Anhebung der staatlichen Finanzierung und durch externe Überwachung aus der Enge der finanziellen Abhängigkeiten von finanzstarken Kreisen zu befreien. Komplementär dazu sieht das neue Parteiengesetz die Begrenzung der zulässigen Wahlausgaben auf einen Dollar pro Wahlberechtigten (2003: 5073282) vor.<sup>9)</sup> Durch die Anhebung der Mindest-Mitgliederzahl von etwa 5000 auf gut 15 200<sup>10)</sup> wollen die Volksvertreter offenbar auch der chronischen Tendenz zu Parteispaltungen und -neugründungen entgegenwirken. Außer der 50-jährigen Christdemokratie (DCG) ist keine Partei vor 1989 gegründet worden, die Mehrzahl der Parteien wurde nach 2000 ins Parteienregister aufgenommen.<sup>11)</sup>

Guatemala hat hier noch einen weiten Weg vor sich. Die Herausforderungen – und auch die Risiken für das Wahlgericht Guatemalas – sind enorm. Seit seiner Gründung 1983, als das TSE entstand, um 1985 die ersten demokratischen Wahlen nach der Zeit der Militärregierungen zu organisieren<sup>12)</sup>, hat sich die Institution zunehmend als Garant für freie und saubere Wahlen profiliert. Das TSE, heute unter dem Vorsitz von Óscar Bolaños, steht nun vor der Aufgabe, der Qualität des guatemaltekischen Wahl- und Parteiensystems einen weiteren Schub zu verleihen – und vor dem Risiko, zu scheitern.

Das Gesetz enthält kaum konkrete Anweisungen bezüglich der Kontrolle der Parteifinzen. Es überlässt dem TSE, in einem Reglement die gesetzlichen Bestimmungen zu konkretisieren und damit den strukturellen und finanziellen Transformationsprozess der Parteien zu moderieren. Auf diese Weise erhält das mit fünf Richtern (*magistrados*) und fünf stellvertretenden Richtern ausgestattete Gericht einen brisanten Auftrag. Die Materie ist zunächst, wie bereits die Erfahrungen aus Deutschland zeigen, juristisch komplex und nicht gewissermaßen „über Nacht“ zu regeln: Etliche Regalmeter füllen die wis-

9) Vgl. Artikel 21 des guatemaltekischen Wahl- und Parteiengesetzes.

10) In Deutschland wäre eine solche Regelung klar verfassungswidrig, denn Art. 21 GG sagt eindeutig: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Ihre Gründung ist frei.“

11) Vgl. ASIES, *Guatemala: Monografía de Partidos Políticos 2000-2004*, Guatemala, 2004.

12) Bei den Wahlen von 1985 wurde der Christdemokrat Vinicio Cerezo mit großer Mehrheit zum Präsidenten Guatemalas gewählt.

senschaftlichen Bücher, Aufsätze und Verfassungsurteile allein zur bundesdeutschen Situation. Diskutierte Themen sind etwa, ob die Parteien privater oder öffentlicher Natur sind, welche Parteien finanziert werden sollten, was unter Chancengleichheit und Transparenz in der Parteienfinanzierung verstanden wird und wie diese Prinzipien am besten erfüllt werden können. Mit dem Parteiengesetz von 2004 ist in Deutschland der vorläufige Endpunkt einer über Jahrzehnte mitunter hitzig geführten Debatte erreicht. Das Ergebnis: Die Prinzipien der Chancengleichheit zwischen den Parteien, das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen und ihr Anspruch auf detaillierte Kenntnis der Parteifinzen werden in Deutschland heute sicherlich umfassender geachtet als in den meisten anderen Ländern der Welt.

Brisant ist der Auftrag des TSE jedoch auch, weil er ein Tabu berührt – den Einfluss kleiner, aber finanzstarker und nicht immer legal arbeitender Kreise auf manche Parteien. Das Thema scheint von zu großer Tragweite, um gewissermaßen auf administrativem Weg behandelt zu werden. „Die Parteien haben dem TSE eine Falle gestellt“, urteilte ein Beobachter aus Kreisen der Internationalen Zusammenarbeit. Die Institution läuft Gefahr, das in über zwei Jahrzehnten aufgebaute Prestige zu verspielen.

### ■ **Wahlgericht unter Beschuss**

Wie nicht anders zu erwarten, hat bereits die Anhebung der erforderlichen Mitgliederzahl für Parteien zu Konflikten geführt, denn manche Parteien haben durchaus Probleme, die Hürde zu nehmen.<sup>13)</sup> Kritik am TSE blieb wegen der Umsetzung der Norm, durch die wohl drei der 19 zurzeit registrierten Parteien ihren Status verlieren könnten, nicht aus. Bemängelt wurden die mangelnde Klarheit der angewandten Kriterien und die Dauer der administrativen Prozesse der Mitgliederverifizierung.

Geradezu explosiv kann allerdings das Novum der Kontrolle der privaten Parteifinzen durch das TSE werden.

Das Tribunal Supremo Electoral muss schnell, professionell und neutral den neuen Herausforderungen begegnen. Doch angesichts der Komplexität gerade

13) Berichten zufolge bieten manche Parteien Bürgern Geld – bis zu 100 Quetzal – (ca. elf Euro) für ihre Parteimitgliedschaft.

der Materie der Parteienfinanzierung handelt es sich um eine Herkules-Aufgabe.

Im Bereich Parteienfinanzierung muss das TSE Lösungen für eine Reihe von Problemen erarbeiten. Darunter fallen

- die genaue Definition des zu kontrollierenden Politikbereichs,
- die Sicherstellung administrativ-technischer Grundlagen für eine effektive Finanzkontrolle auf Parteienseite,
- die detaillierte Regelung der privaten Finanzierung,
- die genaue Definition der überwachten Finanzierungs-kategorien,
- die Bewertung, inwieweit die Beachtung von Ausgabenlimits tatsächlich überwacht werden kann, sowie
- die Publizität des Überwachungsergebnisses und die Festlegung konkreter und angemessener Sanktionsmöglichkeiten.

Der erste Stolperstein ist die Reichweite der Überwachungskompetenz des TSE. Das Wahlgericht ist zwar für die Überwachung der Parteien zuständig. Unklarheit besteht jedoch in den Details der Überwachung der Bürgerwahlkomitees (*comités cívicos electorales*), die auf lokaler Ebene als „Wahlvereine“ zur Unterstützung bestimmter Kandidaten oder Parteien gegründet werden. Diese sind laut Wahl- und Parteiengesetz den Parteien praktisch gleichgestellt. Damit öffnet sich eine wenig beachtete, finanzielle Parallelwelt zu den Parteien, die neue Probleme bei der Finanzkontrolle und der Überwachung etwa des Ausgabenlimits bei Wahlkämpfen aufwirft. Berichte, nach denen in den vergangenen sechs Monaten 1500 neue Komitees dieser Art gegründet wurden, sind Indiz, dass die Parteien dieses Schlupfloch bereits erkannt haben.

Parteienfinanzierung, wie das Beispiel der Wahlkomitees zeigt, ist zudem nur ein Ausschnitt der Politikfinanzierung. Das TSE müsste also auch definieren, wie es etwa mit dem Einkommen von Parteienvertretern und Funktionsträgern umgeht, insbesondere mit potenziellen offenen oder verdeckten Direktspenden an solche.

Ist der Kontrollbereich klar definiert, beginnen neue Probleme mit kleinen, aber wichtigen adminis-

trativen Details. Ohne eine Steuernummer ist in Guatemala eine Organisation finanztechnisch inexistent. Sie kann weder steuertaugliche Quittungen erhalten noch Kredite aufnehmen oder anderweitig ökonomisch aktiv werden. Nur diese Nummer in Kombination mit ihrem Namen erlaubt die eindeutige Zuordnung finanzieller Aktivitäten zu einem wirtschaftlichen Akteur – die Grundlage der Arbeit etwa für Wirtschaftsprüfer. Nur wenige Parteien haben jedoch eine Steuernummer, da das Steuerrecht zwar Nichtregierungsorganisationen (NRO) anerkennt, Parteien aber als solche nicht erfasst. Der Weg der Parteien muss damit über die steuerliche Registrierung als NRO führen. Die Parteien beklagen sich über das aufwändige administrative Verfahren bei der Steuerbehörde (SAT) für die Zuteilung der unentbehrlichen Nummer.

Danach muss das TSE genau festlegen, welche Finanzierungskonzepte unter die Überwachung fallen. Ein Schlüsselement ist etwa die Behandlung geldwerter Leistungen. Während der Dienst eines Parteimitgliedes schwer als Wert zu beziffern ist, stellt sich die Lage bei der kostenlosen oder kostengünstigen Überlassung von Sendezeiten in privaten Rundfunkmedien schon anders dar. Guatemala besitzt zudem keinen staatlichen Fernsehsender, auf den die Verbreitung von Wahlspots begrenzt werden könnte.

Auch die Deckelung der Wahlkampfausgaben gestaltet sich problematischer, als es der Gesetzestext zunächst vermuten lässt. Wie kompliziert Definitionsprobleme werden können, demonstriert der Fall des Präsidentschafts-(Vor-)Kandidaten Otto Pérez Molina vom Partido Patriota. Gut ein Jahr vor dem offiziellen Wahlauftritt durch das TSE erschien das Porträt des Ex-Generals mit den Worten „*urges mano dura*“ (etwa: „schnell hart durchgreifen“ – in Anspielung auf die immer weiter steigende Kriminalitätsrate), gepaart mit der Aufforderung „Werde Mitglied!“. Legitim sei das Werben um Mitglieder in einer Zeit, in der die Parteien die Hürde von 15000 Mitgliedern nehmen müssten, verteidigte Pérez Molina die Plakat-Aktion. Das TSE entschied Wochen nach Beginn der Kampagne gegen den Ex-General. Die Plakate müssten weichen, entschied das Gericht, doch die Plakate blieben in den Straßen. Man werde alle juristischen Wege gegen die Entscheidung

des TSE ausschöpfen, kündigte der designierte Präsidentschaftskandidat an.

Doch selbst ohne Gegenwind aus der Politik ist die organisatorische Struktur des Wahlgerichts mit der administrativen Kontrolle der Parteifinzen überfordert – sollte es versuchen, nur mit dem eigenen Personal die Bücher der Parteien zu kontrollieren. Weder hinsichtlich der personellen Ausstattung noch in der Qualifizierung des Mitarbeiterstabs ist das TSE für diese Aufgabe gerüstet. Die TSE-Richter sind Juristen, keine Finanzexperten. Nur Wirtschaftsprüfer – zudem mit spezieller Expertise für Parteifinzen – sind in der Regel in der Lage, das Dickicht der Finanzen zu durchdringen.

In Deutschland wurde deshalb der Weg der Finanzkontrolle durch externe Rechnungsprüfer eingeschlagen. Das Beispiel macht auch in Europa Schule: In der bevorstehenden Novelle zur Parteienfinanzierung in Spanien wird eine vergleichbare Lösung favorisiert.

Schließlich bleibt die Frage, welche Konsequenzen die Finanzkontrolle nach sich zieht: Werden die Ergebnisse publiziert? Wann und wie (in verständlicher Form)? Und hat das TSE ein praktikables und angemessenes Sanktionsinstrumentarium zur Hand? Auch diese Entscheidungen liegen in der Hand des Wahlgerichtes.

### ■ Nur Teilerfolge in Sicht

Aus der Komplexität der Interessenlagen wird deutlich, dass bis zu den Wahlen 2007 allenfalls Teilerfolge bei der Kontrolle der Parteifinzen erzielt werden. Um die eigene Glaubwürdigkeit zu wahren, bleibt dem TSE sicherlich nur die Flucht nach vorne: die öffentliche Anerkennung der Grenzen der eigenen Leistungsfähigkeit in der aktuellen Lage unter Nutzung aller gangbaren Wege der Finanzkontrolle. Dagegen, dass das TSE in der vorhersehbaren politischen Schlacht um die Präsidentschaftswahl 2007 zwischen die Mühlsteine gerät, helfen nur eine starke innere Struktur, klare Regeln und eine transparente Interpretation der geltenden Normen.

Dazu benötigt das TSE auch Geld. Laut Gesetz stehen dem Gericht 0,5 Prozent des Staatsbudgets zu. Doch das Gesetz scheint sich selbst nicht zu trauen.

Für den Fall, dass es den zugesicherten Betrag nicht erhalten sollte, autorisiert das Gesetz die Annahme internationaler Gelder. So verwundert es nicht, dass sich jüngst TSE-Präsident Bolaños in einem Interview mit der Tageszeitung *Siglo XXI* über die mangelnde finanzielle Ausstattung des Tribunals beklagte.

Doch glaubt man dem Bericht des Rechnungshofes, nehmen Teile des Tribunals in eigener Sache die Frage der Finanzkontrolle nicht allzu ernst.<sup>14)</sup> Andererseits ist nicht zu erwarten, dass Institutionen von der Kultur der Intransparenz und des informellen Einsatzes öffentlicher Mittel völlig verschont bleiben. Daher kann das TSE kaum anders agieren, als rasch auch die eigenen Strukturen einer eingehenden Prüfung zu unterziehen und diese offen zu legen. Nur mit einer transparenten Finanzierung kann mittelfristig sicher gestellt werden, dass die Wähler wirklich wissen, wer hinter einer Institution steht und wie sie funktioniert – dies gilt gleichermaßen für Parteien wie für die staatliche Organisation.

Die Bundesrepublik hat für einen ähnlichen Weg, der auch immer mit Rückschlägen versehen war, gut 50 Jahre benötigt. Doch die Ausgangslage Guatemalas ist ungleich komplizierter. Daher benötigen die demokratisch gesinnten Bürger Guatemalas zwei Dinge – Geduld und weiterhin die Unterstützung der internationalen Gemeinschaft für die Stärkung der Institutionen und Parteien.

Das Manuskript wurde am 13. Juni 2006 abgeschlossen.

14) Vgl. *Prensa Libre*: „Preocupan hallazgos en tribunal electoral“; [http://www.prensalibre.com/pl/2006/junio/05/lectura\\_nac.html#143423](http://www.prensalibre.com/pl/2006/junio/05/lectura_nac.html#143423).