

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1025

**Vermögensbildung und
unternehmerische Tätigkeit
politischer Parteien**

Von

Miroslav Angelov



Duncker & Humblot · Berlin

MIROSLAV ANGELOV

Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit
politischer Parteien

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1025

Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien

Von

Miroslav Angelov



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät
der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2005
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

Alle Rechte vorbehalten
© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 3-428-12064-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Diese Arbeit hat im Sommersemester 2005 an der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation vorgelegen.

Rechtsprechung und Literatur sind bis Ende August 2005 berücksichtigt. Das am 6. September 2005 verkündete Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs zum Niedersächsischen Mediengesetz konnte nur noch kursorisch verarbeitet werden. Es bestätigt weitestgehend die in dem Kapitel über die Parteirundfunkbeteiligungen gewonnenen Erkenntnisse.

Bei den statistischen und empirischen Angaben, die auf Recherchen in Handelsregistern und Archiven, Interviews mit den Parteischatzmeistern sowie früheren Publikationen anderer Autoren beruhen, bestand kein Anspruch auf letzte Vollständigkeit und Aktualität. Primäres Ziel dieser Arbeit war es insoweit nicht, eine exakte zahlenmäßige Darstellung des Vermögensbestandes aller politischer Parteien an einem bestimmten Stichtag zu liefern, sondern die Entwicklung, die Struktur sowie die Größenordnung des Vermögens und der Wirtschaftstätigkeit politischer Parteien aufzuzeigen.

Zutiefst verpflichtet bin ich meinem verehrten Doktorvater Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Meyer, dem ich nicht nur zahlreiche neue rechtliche Erkenntnisse verdanke, sondern von dem ich auch viel über Politik gelernt habe. Herrn Prof. Dr. Alexander Blankenagel danke ich für die schnelle Erstellung des Zweitgutachtens.

Mein besonderer Dank gilt auch meinen Freunden Herrn StA Alexander Roth und Herrn Christian Müller für ihre konstruktive Kritik und die Durchsicht der Arbeit. Dr. Johannes Becher von der Verwaltung des Deutschen Bundestages hat mir statistisches Material zur Verfügung gestellt und war zu Fachgesprächen bereit. Frau Darinka Peneva hat mir bei der Formatierung der Arbeit geholfen. Herr Ulrich Kasparick, MdB sowie Herr Björn Kulp und Frau Karin Güvenc haben mir freundlicherweise technische Hilfe geleistet. Ihnen allen danke ich ebenfalls herzlich.

Die Arbeit wurde von der Friedrich-Naumann-Stiftung mit Mitteln des Auswärtigen Amtes gefördert. Bei der Friedrich-Naumann-Stiftung und bei der Konrad-Redeker-Stiftung möchte ich mich auch für die Gewährung eines Druckkostenzuschusses bedanken.

Das Buch widme ich meinen Eltern Milka und Georgi Georgiev, die meine Ausbildung ermöglicht haben, und meiner Ehefrau Evelina Grantcharova-Angelova, die mich während der Arbeit mit viel Geduld und Verständnis unterstützt hat.

Berlin, im November 2005

Miroslav Angelov

Inhalt

| | |
|---|----|
| A. Einleitung | 19 |
| I. Die politischen Parteien in der modernen Demokratie und die Parteienfinanzierung..... | 19 |
| II. Das System der Parteienfinanzierung..... | 20 |
| III. Stand der Forschung. Zielsetzung und Gang der Untersuchung..... | 23 |
| B. Die politischen Parteien als Subjekte des Privatrechts | 28 |
| I. Anwendung des Privatrechts auf die politischen Parteien..... | 28 |
| II. Rechtsform der politischen Parteien..... | 29 |
| III. Organisation der politischen Parteien..... | 31 |
| IV. Rechtliche Konstruktionen für die Vermögensbildung und die unternehmerische Tätigkeit von politischen Parteien. Begriffsbestimmungen..... | 33 |
| 1. Vermögen und Parteivermögen..... | 34 |
| 2. Unternehmerische Tätigkeit von politischen Parteien und Parteiunternehmen..... | 40 |
| V. Die sogenannten Hilfsorganisationen der Parteien..... | 45 |
| 1. Ungenügende rechtliche Regelung..... | 46 |
| 2. Die herrschende Meinung..... | 48 |
| 3. Die Parteiunternehmen – keine Sonder- oder Nebenorganisationen..... | 50 |
| 4. Kritik an der Differenzierung nach Sonder- und Nebenorganisationen..... | 50 |
| 5. Notwendigkeit eines funktionellen Ansatzes de lege lata und einer gesetzlichen Regelung de lege ferenda..... | 52 |
| VI. Grundbuchfähigkeit politischer Parteien..... | 56 |
| 1. Parteien als nichtrechtsfähige Vereine – nicht grundbuchfähig..... | 56 |
| 2. Die Parteien – grundbuchfähig (parteirechtliche Besonderheiten)..... | 58 |
| VII. Fazit..... | 61 |
| C. Finanz- und Unternehmensprofile einzelner Parteien | 62 |
| I. SPD..... | 62 |
| 1. Geschichtliche Wurzeln..... | 62 |
| 2. Entwicklung der SPD-Unternehmen (1945 – 1970)..... | 63 |
| a) Die Pressepolitik der Besatzungsmächte und die Neugründung der SPD- Presseunternehmen..... | 63 |

| | |
|---|-----|
| b) Gründung, Aufgaben und Tätigkeitsfelder der „Konzentration GmbH“ | 65 |
| c) Andere Parteiunternehmen..... | 68 |
| d) Weitere Entwicklung der SPD-Unternehmen | 69 |
| 3. Entwicklung der SPD-Unternehmen 1970 – 1990. Konzernbildung und Sanierung..... | 72 |
| 4. Strukturprobleme der sozialdemokratischen Unternehmen. Finanzielle Beziehungen zwischen der SPD und den SPD-Unternehmen (1945 – 1990)..... | 77 |
| 5. SPD-Unternehmen nach der Wiedervereinigung | 80 |
| a) Restitutionsansprüche und weitere Reorganisation..... | 80 |
| b) Die SPD-Holding DDVG. Aufgaben und Geschäftsführung..... | 82 |
| c) Die Beteiligungen der DDVG..... | 83 |
| aa) Geschäftsfeld Medien | 84 |
| bb) Geschäftsfeld Verlagswesen | 89 |
| cc) Geschäftsfeld Druckereien..... | 91 |
| dd) Geschäftsfeld Handel..... | 92 |
| ee) Geschäftsfeld Tourismus | 93 |
| ff) Geschäftsfeld Service | 94 |
| d) Wirtschaftliche Lage der DDVG | 94 |
| e) Finanzielle Beziehungen zur Partei. Rolle des Aufsichtsrats | 97 |
| 6. Die rundfunkunternehmerische Aktivität der SPD..... | 98 |
| 7. Das Immobilienvermögen der SPD..... | 103 |
| 8. Die neue Parteizentrale „Willy-Brandt-Haus“ | 106 |
| II. CDU | 107 |
| 1. Wirtschaftliche Aktivitäten der CDU im Medienbereich | 107 |
| a) Der „Verein Union Presse e.V.“ | 107 |
| b) Die Parteipresse und die Presseunternehmen der CDU | 108 |
| c) Beteiligungen der UBG. Aktuelle Medienbeteiligungen der CDU | 110 |
| d) Bedeutung der UBG für das Finanzwesen und die Organisation der CDU..... | 112 |
| e) Der Sonderfall „Wirtschaftsbild“ | 114 |
| 2. CDU-Unternehmen in anderen Wirtschaftsbranchen..... | 116 |
| a) Intensivierung der Wirtschaftstätigkeit nach 1969..... | 116 |
| b) Das Unternehmen „Dico-Soft“ | 117 |
| 3. Das Immobilienvermögen der CDU | 119 |
| 4. Die Verschuldung der CDU und das Vermögen der Ost-CDU und DBD.... | 122 |
| 5. Die Vereinigungen der CDU und ihre Wirtschaftsunternehmungen..... | 122 |
| III. Wirtschaftstätigkeit anderer Parteien..... | 126 |

| | |
|--|-----|
| 1. CSU | 126 |
| a) Parteiunternehmen der CSU | 126 |
| aa) Der „Bayernkurier“ | 126 |
| bb) Andere Parteiunternehmen der CSU | 129 |
| b) Immobilienvermögen der CSU | 130 |
| 2. FDP | 130 |
| a) Besonderheiten des Finanzsystems der FDP | 130 |
| b) Parteiunternehmen der FDP | 132 |
| c) Immobilienvermögen der FDP | 137 |
| 3. Bündnis 90/Die Grünen | 138 |
| 4. PDS | 140 |
| a) Die PDS und das SED-Vermögen | 140 |
| b) Unternehmensbeteiligungen und Immobilienvermögen der PDS heute | 144 |
| IV. Funktionen und Bedeutung der Parteiunternehmen | 147 |

| | |
|---|------------|
| D. Verfassungsrechtliche Maßstäbe für die Beurteilung der Legitimation der Vermögensbildung und der Unternehmenstätigkeit von Parteien | 148 |
| I. Verfassungsrechtliche Stellung und Funktionen politischer Parteien | 149 |
| 1. Unterscheidung zwischen Staat und Gesellschaft | 149 |
| 2. Willensbildung des Volkes und des Staates | 152 |
| 3. Die Einordnung der Parteien im Verfassungsgefüge | 154 |
| a) Die Parteienstaatslehre von Leibholz und ihre Modifikationen | 154 |
| b) Kritik an der Theorie von Leibholz | 156 |
| c) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts | 158 |
| d) Die Parteien als frei gebildete gesellschaftliche Vereinigungen | 159 |
| 4. Funktionen politischer Parteien | 161 |
| a) Die politischen Parteien und das Demokratieverständnis des Grundgesetzes | 161 |
| b) Funktionen politischer Parteien als legitimierender Grund der Parteienfinanzierung | 162 |
| 5. Die Funktionszuweisung des Art. 21 I 1 GG. Die Mitwirkung an der Willensbildung des Volkes | 166 |
| 6. Die Wahlen als Höhepunkt der Vermittlungsfunktion | 167 |
| II. Mitwirkung der Parteien auch bei der Staatswillensbildung? | 169 |
| 1. Das Schweigen des Grundgesetzes | 169 |
| 2. Parteien und Staatsämter | 171 |
| 3. Verfassungsrechtliche Grenzen des Parteeinflusses auf Abgeordnete und Fraktionen | 172 |
| 4. Parteien und Regierung | 174 |

| | |
|--|------------|
| 5. Parteienstaat, Parteienherrschaft, Parteiendemokratie..... | 176 |
| 6. Einheitlicher Parteienbegriff..... | 177 |
| 7. Zwischenergebnis..... | 179 |
| E. Die politischen Parteien als Grundrechtsträger..... | 181 |
| I. Anwendbarkeit der Grundrechte auf die Parteien..... | 181 |
| 1. Die normativen Aussagen des Grundgesetzes. Ansichten in der Lehre..... | 181 |
| 2. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Verfassungsprozessuale Besonderheiten..... | 183 |
| II. Die wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte auf die Parteien..... | 184 |
| 1. Grundrechtsfähigkeit von juristischen Personen im Allgemeinen..... | 184 |
| 2. Grundrechtsfähigkeit von politischen Parteien..... | 187 |
| III. Der normative Inhalt des Art. 21 GG..... | 189 |
| 1. Kein Grundrecht in Art. 21 I GG..... | 189 |
| 2. Prägung der Grundrechtsberechtigung der politischen Parteien durch Art. 21 GG..... | 194 |
| a) Status der Freiheit..... | 195 |
| b) Status der Gleichheit..... | 196 |
| aa) Inhalt und Ableitung..... | 196 |
| bb) Die Parteien als Bezugsobjekt des Rechts auf politische Chancengleichheit..... | 199 |
| cc) Die Bedeutung für die Beurteilung der Wirtschaftstätigkeit von Parteien..... | 201 |
| c) Status der Öffentlichkeit..... | 201 |
| 3. Zwischenergebnis..... | 203 |
| F. Verfassungsrechtliche Legitimation der Vermögensbildung und der unternehmerischen Tätigkeit von politischen Parteien im Allgemeinen..... | 204 |
| I. Bedeutung des Parteivermögens und geltende Rechtslage..... | 204 |
| II. Schutz der Vermögensbildung und -nutzung von Parteien durch Art. 14 GG..... | 205 |
| 1. Grundsätzliches zum Schutzbereich des Art. 14 I GG..... | 205 |
| 2. Geschützte vermögenswerte Positionen von Parteien..... | 206 |
| 3. Abgrenzung zu Art. 12 GG..... | 207 |
| 4. Modifizierung des Schutzbereichs der Eigentumsgarantie durch Art. 21 GG?..... | 209 |
| a) Die Regelungen des DDR-Parteiengesetzes und des Einigungsvertrags und die Rechtsprechung zum PDS-Vermögen..... | 209 |
| b) Stellungnahme..... | 212 |
| 5. Einschränkungen für Parteien im Vermögensbereich..... | 214 |

| | |
|---|-----|
| a) Die Regelungen des Parteiengesetzes der DDR..... | 214 |
| b) Die Einschränkungen der Landesmediengesetze | 215 |
| c) Einziehung von Vermögen bei Parteiverbot | 215 |
| d) Andere mögliche Vermögenseinschränkungen für die Parteien | 216 |
| 6. Qualifizierung der dargestellten möglichen Maßnahmen als Eingriffe | 217 |
| 7. Schrankenrechtliche Besonderheiten des Art. 14 GG und Anwendung auf Parteien | 217 |
| 8. Verfassungsrechtliche Beurteilung einzelner Maßnahmen aus dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der innerparteilichen Demokratie und der Sicherung der Funktionserfüllung der Parteien | 219 |
| a) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines absoluten Verbots der Vermögensbildung von Parteien | 219 |
| b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit quantitativer Einschränkungen der Vermögensbildung und Vermögensverwendung von Parteien | 219 |
| aa) Die Begründung der Einführung von Obergrenzen für Parteivermögen | 219 |
| bb) Stellungnahme | 221 |
| c) Pflicht zur ausschließlichen Vermögensanlage in Wertpapieren | 224 |
| d) Gesetzliche Begrenzung der Parteien auf „parteitypisches“ Vermögen und „parteitypische“ Wirtschaftstätigkeit | 225 |
| 9. Andere gebotene Einschränkungen zur Sicherung der innerparteilichen Demokratie..... | 227 |
| a) Das Gebot der innerparteilichen Demokratie und die Gefahr der Zentralisation der Wirtschaftstätigkeit beim Parteivorstand | 227 |
| b) Organisatorische und Verfahrensschwächen der innerparteilichen Finanzordnung bei den einzelnen Parteien | 229 |
| aa) Beispiele aus dem Finanzsystem der CDU | 229 |
| bb) Beispiele aus den Finanzsystemen anderer Parteien | 233 |
| c) Notwendige gesetzliche Änderungen..... | 233 |
| 10. Beurteilung der möglichen Einschränkungen aus dem Gesichtspunkt des Rechts auf politische Chancengleichheit | 236 |
| a) Legitime Anlässe zum gesetzgeberischen Handeln | 237 |
| b) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit einzelner Beschränkungen..... | 239 |
| aa) Geringere staatliche Parteienfinanzierung bei erheblichem Parteivermögen? | 239 |
| bb) Nichtberücksichtigung der Einnahmen aus Vermögen und aus Unternehmenstätigkeit bei der Berechnung der relativen Obergrenze im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung | 240 |
| cc) Die Verfügungsbeschränkungen gemäß § 20b I und II PartG der DDR | 242 |
| 11. Zwischenergebnis | 243 |

| | |
|---|------------|
| III. Schutz der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien durch Art. 12 I GG..... | 244 |
| 1. Das Grundrecht der Unternehmensfreiheit – Schutzbereich und Anwendung auf juristische Personen | 244 |
| 2. Anwendbarkeit der Unternehmensfreiheit auf politische Parteien | 245 |
| a) Die Auffassungen in der Lehre | 245 |
| b) Stellungnahme | 246 |
| 3. Geschützte Rechtspositionen der politischen Parteien durch Art. 12 I GG | 247 |
| 4. Zulässige bzw. gebotene Beschränkungen der Unternehmenstätigkeit von politischen Parteien | 248 |
| a) Relevante parteienrechtliche Besonderheiten | 248 |
| b) Das Gefährdungspotenzial der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien | 250 |
| aa) Potenzielle Gefährdung der Funktionserfüllung der Parteien | 250 |
| bb) Gefahr für die Freiheit der innerparteilichen Willensbildung | 250 |
| cc) Die Gefahr der Umwegfinanzierung..... | 251 |
| dd) Gefahr für die Freiheit des Wirtschaftswettbewerbs..... | 252 |
| ee) Gefahr für die Freiheit der Medien | 253 |
| ff) Stellungnahme | 253 |
| c) Mögliche Eingriffe. Rechtfertigung..... | 255 |
| aa) Keine Beschränkungen für politischen Parteien de lege lata | 255 |
| bb) Generelles Verbot unternehmerischer Tätigkeit von Parteien..... | 255 |
| cc) Beteiligungsverbot oder Höchstgrenzen für Parteibeteiligungen in bestimmten Wirtschaftsbranchen..... | 256 |
| dd) Beschränkung auf parteitypische Unternehmenstätigkeit | 257 |
| (1) Die Auffassung der Parteienfinanzierungskommission 1993 und die Gesetzgebungsinitiativen..... | 257 |
| (2) Stellungnahme | 258 |
| ee) Typenzwang für Parteiunternehmen und Parteien. Stärkung der Rechte der Parteimitglieder | 259 |
| ff) Beschränkungen von konkreten Befugnissen der Parteien als Anteilsinhaber..... | 260 |
| gg) Verbot von Spenden von Parteiunternehmen an Parteien | 261 |
| 5. Zwischenergebnis. Grenze zulässiger Unternehmenstätigkeit von Parteien | 262 |
| IV. Schutz der Wirtschaftstätigkeit von Parteien durch Art. 2 I GG..... | 264 |
| G. Verfassungsrechtliche Legitimation der Medienbeteiligungen von Parteien | 266 |
| I. Medien und Demokratie..... | 267 |
| 1. Medien und öffentliche Meinung..... | 267 |

| | |
|---|-----|
| 2. Die Medienfreiheiten nach dem Grundgesetz | 271 |
| 3. Zwei Regelungsmodelle | 272 |
| 4. Parteien und Medien | 273 |
| II. Verfassungsrechtliche Legitimation der Pressebeteiligungen politischer Parteien..... | 275 |
| 1. Die Parteien als Träger des Grundrechts der Pressefreiheit | 275 |
| 2. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Gebotenheit von Beschränkungen der Tätigkeit politischer Parteien im Pressebereich | 279 |
| a) Die politische Auseinandersetzung..... | 279 |
| b) Die verfassungsrechtliche Debatte..... | 282 |
| c) Stellungnahme | 284 |
| 3. Wirtschaftliche Gewinne oder publizistischer Einfluss? Auswirkungen der Beteiligung politischer Parteien an Presseunternehmen..... | 287 |
| 4. Höheres Gefährdungspotenzial der Pressebeteiligungen von Parteien..... | 291 |
| 5. Verfassungsrechtliche Zulässigkeit bzw. Gebotenheit konkreter Maßnahmen | 292 |
| a) Regelungskompetenz..... | 292 |
| b) Die Besonderheiten der Schranken der Pressefreiheit | 292 |
| c) Totalverbot von Pressebeteiligungen politischer Parteien | 295 |
| d) Offenlegung der Pressebeteiligungen politischer Parteien..... | 296 |
| aa) Offenlegung in den Rechenschaftsberichten der Parteien..... | 296 |
| bb) Offenlegung in den jeweiligen Presseerzeugnissen | 298 |
| e) Kartellrechtliche Regelungen und Maßnahmen | 300 |
| f) Zwischenergebnis | 303 |
| g) Allgemeine Obergrenzen für Pressebeteiligungen von politischen Parteien | 303 |
| h) Verbot oder Beschränkung von Parteibeteiligungen an Presseunternehmen mit regionaler Monopolstellung | 304 |
| aa) Bedeutung und Lage der Regionalpresse in Deutschland | 305 |
| bb) Besondere Gefahren bei Parteibeherrschung einer regionalen bzw. lokalen Zeitung mit Monopolstellung..... | 307 |
| cc) Vorschläge de lege ferenda..... | 308 |
| III. Parteien und Rundfunk | 311 |
| 1. Parteien und Rundfunk – Blick in die Geschichte..... | 311 |
| 2. Parteien und Rundfunk in der „dualen“ Rundfunkordnung..... | 313 |
| 3. Die aktuelle Rechtslage..... | 315 |
| 4. Auswirkungen der Neuregelungen..... | 321 |
| 5. Charakter der Rundfunkfreiheit | 323 |
| a) Die Rundfunkfreiheit als „dienende Freiheit“..... | 323 |
| b) Die Rundfunkfreiheit als klassisches Individualgrundrecht..... | 328 |

| | |
|--|-----|
| c) Stellungnahme zum Meinungsstreit..... | 329 |
| 6. Die politischen Parteien als Träger der Rundfunkfreiheit | 334 |
| 7. Zulässigkeit bzw. Gebotenheit von Beschränkungen der Parteilbeteiligung im Rundfunk | 336 |
| a) Legitime Anlässe für Einschränkung der Rundfunkfreiheit politischer Parteien. Regelungskompetenz | 336 |
| b) Zulässigkeit eines Totalausschlusses der Parteien vom privaten Rundfunk | 337 |
| aa) Die Staatsfreiheit des Rundfunks..... | 338 |
| bb) Verbot jeder politischen Instrumentalisierung des Rundfunks | 343 |
| cc) Das Vielfaltgebot..... | 345 |
| c) Gebotenheit bzw. Zulässigkeit von Beteiligungsbegrenzungen..... | 349 |
| aa) Verfassungsrechtliche Notwendigkeit von Beteiligungsbegrenzungen..... | 349 |
| bb) Zwischenergebnis | 355 |
| cc) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Verbots von Beteiligungen, die einen bestimmenden Einfluss auf Rundfunkprogramme erlauben | 356 |
| dd) Verfassungsrechtliche Beurteilung der Beteiligungsbegrenzungen unterhalb der Beherrschungsgrenze..... | 358 |
| ee) Zwischenergebnis | 360 |
| 8. Gleiche Ergebnisse bei einer verfassungsrechtlichen Behandlung unter Zugrundelegung des funktional-objektiven Verständnisses der Rundfunkfreiheit | 360 |

H. Transparenz und öffentliche Kontrolle der Vermögensbildung und der unternehmerischen Tätigkeit von Parteien sowie der Einnahmen daraus

| | |
|--|-----|
| I. Das Transparenzgebot des Art. 21 I 4 GG und die Wirtschaftstätigkeit von Parteien..... | 364 |
| 1. Sinn des Transparenzgebots und Adressaten des Rechenschaftsberichts der Parteien | 364 |
| 2. Reichweite des Transparenzgebots | 366 |
| a) Umfang der Rechenschaftslegung: Transparenz der Einnahmen aus Vermögen oder Vermögenstransparenz? | 366 |
| b) Rechenschaftspflichtige Organisationen..... | 370 |
| 3. Zwischenergebnis | 372 |
| II. Entwicklung der rechtlichen Regelung der Rechenschaftspflicht..... | 373 |
| 1. Offenlegung des Parteivermögens, der unternehmerischen Tätigkeit der Parteien und der Einnahmen daraus vor dem Inkrafttreten des Parteiengesetzes | 373 |
| 2. Offenlegung des Parteivermögens, der unternehmerischen Tätigkeit der Parteien und der Einnahmen daraus zwischen 1968 und 1983..... | 375 |

| | |
|---|-----|
| 3. Offenlegung des Parteivermögens, der unternehmerischen Tätigkeit der Parteien und der Einnahmen daraus zwischen 1984 und 2002..... | 376 |
| a) Die Änderung des Parteiengesetzes 1983 | 376 |
| b) Die Änderung des Parteiengesetzes 1994 | 378 |
| 4. Bewertung der Gesetzeslage bis 2002..... | 379 |
| 5. Offenlegung des Parteivermögens, der unternehmerischen Tätigkeit der Parteien und der Einnahmen daraus seit 2002..... | 381 |
| III. Anwendung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung im Parteienrecht..... | 384 |
| 1. Die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung | 384 |
| 2. Anwendung des Grundsatzes der Bilanzwahrheit..... | 386 |
| 3. Anwendung des Grundsatzes der Klarheit und Übersichtlichkeit | 386 |
| 4. Anwendung des Grundsatzes der Vollständigkeit..... | 387 |
| 5. Anwendung des Grundsatzes der Vergleichbarkeit und Bewertungsstetigkeit..... | 388 |
| 6. Anwendung der Grundsätze der Einzelbewertung und der Wesentlichkeit | 388 |
| IV. Das Buchführungssystem der Parteien | 389 |
| 1. Anwendbare Buchführungssysteme | 389 |
| 2. Die Buchführungspflicht nach dem Parteiengesetz..... | 390 |
| 3. Stellungnahme | 392 |
| V. Ausweis und Bewertung des Parteivermögens nach dem Parteiengesetz | 395 |
| 1. Gliederung der Vermögensbilanz des Rechenschaftsberichts | 396 |
| a) Besitzposten..... | 396 |
| aa) Anlagevermögen..... | 396 |
| (1) Sachanlagen..... | 396 |
| (a) Haus- und Grundvermögen..... | 396 |
| (b) Geschäftsstellenausstattung | 399 |
| (2) Finanzanlagen, Beteiligungen an Unternehmen | 400 |
| (3) Sonstige Finanzanlagen..... | 402 |
| bb) Umlaufvermögen | 402 |
| (1) Forderungen an Gliederungen | 403 |
| (2) Forderungen aus der staatlichen Teilfinanzierung..... | 403 |
| (3) Geldbestände | 404 |
| (4) Sonstige Vermögensgegenstände | 406 |
| b) Schuldposten..... | 406 |
| aa) Rückstellungen | 406 |
| bb) Verbindlichkeiten | 407 |
| (1) Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen | 407 |

| | |
|--|------------|
| (2) Rückzahlungsverpflichtungen aus der staatlichen Teilfinanzierung | 407 |
| (3) Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten | 407 |
| (4) Verbindlichkeiten gegenüber sonstigen Darlehensgebern | 411 |
| (5) Sonstige Verbindlichkeiten | 412 |
| cc) Gesamte Schuldposten | 413 |
| c) Reinvermögen | 413 |
| 2. Bewertung der Vermögensgegenstände | 414 |
| a) Die Unvollkommenheiten der gesetzlichen Regelung bis 2002 und die uneinheitliche Praxis der Parteien | 414 |
| b) Die maßgeblichen Bewertungsmaßstäbe im Handels- und Parteienrecht | 418 |
| aa) Die neuen Bewertungsvorschriften | 418 |
| bb) Aktivierbare Vermögensgegenstände | 419 |
| cc) Ausweisung zu Nominal- oder Verkehrswerten | 420 |
| VI. Ausweis und Bewertung der Einnahmen aus Vermögen und Unternehmensbeteiligungen | 425 |
| 1. Die einzelnen Rechnungsposten in der Einnahmenrechnung | 425 |
| a) Einnahmen aus Vermögen und aus Veranstaltungen | 426 |
| b) Einnahmen aus Unternehmenstätigkeit und Beteiligungen (§ 24 IV Nr. 5) | 428 |
| c) Gesonderte Ausweisung der Mieteinnahmen der Parteien | 431 |
| d) Der Rechnungsposten „sonstige Einnahmen“ | 432 |
| 2. Das Saldierungsgebot des § 27 II 1 PartG a. F. | 434 |
| a) Die Auslegung des Saldierungsgebots des § 27 II 1 PartG a.F. | 435 |
| b) Stellungnahme | 437 |
| c) Verfassungsmäßigkeit des Saldierungsgebots | 438 |
| VII. Sanktionen bei fehlerhafter Rechnungslegung | 440 |
| I. Zusammenfassung in Thesen | 443 |
| Anlage 1 | 451 |
| Anlage 2 | 453 |
| Anlage 3 | 454 |
| Anlage 4 | 455 |
| Anlage 5 | 456 |

| | |
|--|-----|
| Anlage 6 | 457 |
| Anlage 7 | 458 |
| Anlage 8 | 459 |
| Anlage 9 | 460 |
| Anlage 10 | 461 |
| Anlage 11 | 462 |
| Anlage 11a | 464 |
| Anlage 12 | 466 |
| Anlage 13 | 467 |
| Anlage 14 | 469 |
| Anlage 15 | 470 |
| Anlage 16 | 471 |
| Anlage 17 | 472 |
| Anlage 18 | 473 |
| Anlage 19 | 474 |
| Anlage 20 | 476 |
| Literatur- und Quellenverzeichnis | 477 |
| Sachwortverzeichnis | 498 |

A. Einleitung

I. Die politischen Parteien in der modernen Demokratie und die Parteienfinanzierung

Die politischen Parteien sind notwendige Elemente der demokratischen parlamentarischen Systeme. Sie verleihen dem Volk politische Handlungsfähigkeit und fungieren als Mittler zwischen der Bürgergesellschaft und dem Staat. Das Grundgesetz hat in Art. 21 die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes anerkannt und sie dem Kernbestand der Demokratie zugeordnet.

Mit der Professionalisierung und Kommerzialisierung der Wahlkämpfe und der gesamten politischen Tätigkeit sowie mit der Umwandlung der politischen Parteien zu Volks- und Wählerparteien erhöht sich ihr Finanzbedarf ständig. Die Ausweitung der Parteiaufgaben und die steigenden Kosten moderner Werbung knüpfen den Zusammenhang zwischen den politischen Erfolgen einer Partei und ihrer Finanzierung immer enger. Die von den Parteien erwarteten Dienstleistungen und Informationsangebote erfordern einen immer höheren Aufwand. Der Ausgang der politischen Debatte hängt in immer größerem Maße von der materiellen Absicherung der politischen Tätigkeit ab. Eine ausreichende Finanzausstattung der politischen Parteien wird zu einer der wichtigsten Voraussetzungen für die effektive Erfüllung ihrer vielseitigen Funktionen. Denn Geld gibt den Parteien Kommunikations- und Überzeugungskraft¹.

Deswegen gehört die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung zu den zentralen Machtfragen. Die Regelung der Art, Höhe und Weise der Finanzierung politischer Parteien ist in bestimmtem Sinne „Regelung des Machterwerbs“². Die Probleme der Parteienfinanzierung gehören somit zu den wichtigsten Gründen für die „Konstitutionalisierung“ politischer Parteien und waren konkreter Anlass für die Verabschiedung der meisten Parteiengesetze in Europa, einschließlich des deutschen.

¹ *Tsatsos*, Parteienfinanzierung und Verfassung, S. 14.

² *von Arnim*, Die Partei, S. 24.

Das Grundgesetz erteilte dem Bundesgesetzgeber in Art. 21 III den Auftrag, die für die weitere Regelung der in Art. 21 angesprochenen Sachfragen des Parteienrechts, einschließlich der Parteienfinanzierung und der Offenlegung der Parteifinzen, notwendigen Vorschriften zu erlassen. Dieser Auftrag blieb lange unerfüllt. Erst nachdem das Bundesverfassungsgericht die auf Grund der damaligen Steuer- und Haushaltshaltsgesetzgebung praktizierte staatliche Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt hatte³, verabschiedete der Bundestag 1967 das Gesetz über die politischen Parteien⁴. Seiner Entstehungsgeschichte, seinem Inhalt und seiner Entwicklung nach ist es ein „Parteienfinanzierungsgesetz“. Die meisten Gesetzesnovellen dienten der Umsetzung bundesverfassungsgerichtlicher Urteile, die Probleme der staatlichen und der Spendenfinanzierung betrafen⁵. Die Regelung über die Einnahmen der Parteien aus Vermögen und aus unternehmerischer Tätigkeit blieb aber immer zurückhaltend, auch weil jede Normierung in diesem Bereich gewissermaßen eine Beschränkung der Handlungsfreiheit der Parteien bedeuten würde und darüber die Betroffenen durch ihre Repräsentanten im Parlament selbst mitentschieden.

II. Das System der Parteienfinanzierung

Heute beruht die Parteienfinanzierung⁶ in Deutschland im Wesentlichen auf vier Säulen – den Mitgliedsbeiträgen, den Spenden, der Zuwendung staatlicher Mittel und den Einnahmen aus unternehmerischer Tätigkeit und aus Vermögen. Diese Hauptquellen der Parteifinzen bilden ein gemischtes Parteienfinanzierungssystem, das sich schon seit längerem etabliert hat. Der Sinn und Zweck eines solchen Systems ist es, die Abhängigkeit einer Partei von einer einzelnen Finanzquelle zu verhindern und die Funktionsfähigkeit der Parteien zu sichern.

³ BVerfGE 8, 51; 20, 56.

⁴ BGBl. I (1967), S. 773.

⁵ Zur Entwicklung der Regelung der Parteienfinanzierung sowie der Offenlegung der Parteifinzen im Zusammenspiel zwischen dem Bundesverfassungsgericht und dem Gesetzgeber vgl. *Boyken*, Parteienfinanzierung, S. 59f.; *Lovens*, APZ 2000, S. 285f.

⁶ Der Begriff Parteienfinanzierung ist kein gesetzlicher Begriff und wird nicht immer eindeutig definiert. In der Literatur werden auch die Termini „Politikfinanzierung“ – für die Bezeichnung aller in den politischen Bereich fließender Gelder, „Parteienfinanzierung im engeren Sinn“ – für die unmittelbare und mittelbare Finanzierung politischer Parteien und „Parteienfinanzierung im weiteren Sinn“ – für die Finanzierung auch der Fraktionen, der politischen Stiftungen und der Volksvertreter und ihrer Mitarbeiter verwendet. Vgl. *Boyken*, Parteienfinanzierung, S. 24f.; Bericht 2001, S. 24. In dieser Arbeit wird vom engeren Begriff der Parteienfinanzierung ausgegangen. Dennoch werden auch die Hilfsorganisationen der Parteien beachtet, vgl. Kapitel B V.

Die verschiedenen Finanzquellen müssen immer in Verbindung miteinander, eben gerade als System, betrachtet und behandelt werden, weil die rechtliche Regelung einer der Quellen immer Auswirkungen auf die Entwicklung der anderen hat. Dies findet Ausdruck beispielsweise darin, dass die staatlichen Mittel für die Parteien nach geltendem Recht von der Summe der Eigeneinnahmen, einschließlich jener aus Vermögen und Unternehmensbeteiligungen, abhängen und sie nicht überschreiten dürfen⁷.

Die Vermögensbildung und die unternehmerische Tätigkeit haben eine besondere Bedeutung für das Finanzwesen der Parteien. Die parteieigenen Unternehmen können bei der Organisation der Spendenbeschaffung tätig werden sowie der Umwegfinanzierung dienen⁸. Bei stagnierender staatlicher Parteienfinanzierung und der geringen Möglichkeit zur Erhöhung der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden kommt den Erträgen aus Vermögen und unternehmerischen Beteiligungen eine erhebliche Bedeutung zu. Ohne eine genaue Kenntnis der Finanzströme parteieigener Unternehmungen kann das Parteienfinanzierungssystem in seiner Gesamtheit kaum verstanden werden.

Die Einkünfte aus Vermögen und wirtschaftlicher Betätigung der Parteien stellen die einzige Finanzierungsart im Bereich der privaten Mittelbeschaffung dar, die vom politischen Verhalten der Parteien gänzlich unabhängig sein kann. Soweit politische Gesichtspunkte für die Wirtschaftlichkeit der Parteiunternehmen keine Rolle spielen, hängt der Erfolg daher auch nicht von der politischen Qualifikation, sondern in erster Linie von den unternehmerischen Fähigkeiten der jeweiligen Führungspersonlichkeiten ab. Die wirtschaftliche Betätigung ist für die Parteien von besonderer Bedeutung auch deswegen, weil sie nicht nur aus kommerziellen Gründen betrieben wird. Durch die Nutzung von Vermögen und durch die Unternehmensbeteiligungen in vielen Bereichen, überwiegend aber im Medienbereich, zielen die Parteien nicht nur auf wirtschaftlichen Erfolg, sondern auch unmittelbar auf politischen Einfluss ab. Bei den Medienunternehmen etwa suchen die Parteien mindestens auf Personalentscheidungen im Redaktionsbereich Einfluss zu nehmen.

Somit ist die unternehmerische Tätigkeit ein wichtiges Konkurrenzfeld für die Parteien in ihrem Wettbewerb um die politische Macht. Im Hinblick auf die regelmäßig auftretenden „Superwahljahre“ mit entsprechenden Bedarfsspitzen im Finanzbereich ist es eine durchaus anspruchsvolle und ökonomische Fähig-

⁷ Vgl. § 18 V und § 24 IV PartG. Soweit nicht ausdrücklich anders bezeichnet, verstehen sich §§-Angaben in dieser Arbeit als solche des Parteiengesetzes.

⁸ Oftmals sorgten Wirtschaftsbetriebe von Parteien in den vergangenen Jahren mit fingierten Gutachten, „Geisteranzeigen“ und ähnlichen Geschäften für unrühmliche Schlagzeilen. Vgl. Kapitel C.