

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 685

**Verfassungsfragen
der Allgemeinfinanzierung
politischer Parteien**

Von

Rolf Schwartzmann



Duncker & Humblot · Berlin

ROLF SCHWARTMANN

**Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung
politischer Parteien**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 685

Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien

Von

Rolf Schwartzmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Schwartzmann, Rolf:

Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung
politischer Parteien / von Rolf Schwartzmann. –
Berlin : Duncker und Humblot, 1995

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 685)

Zugl.: Köln, Univ., Diss., 1994/95

ISBN 3-428-08483-7

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08483-7

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 1994/95 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln unter dem Titel: "Parteienverdrossenheit als Staatsnotstand - Verfassungsfragen einer absoluten Obergrenze der staatlichen Finanzierung politischer Parteien" als Dissertation angenommen. Sie ist während der Zeit meiner wissenschaftlichen Mitarbeit am Institut für Staatsrecht der Universität zu Köln entstanden.

Mein Dank richtet sich zunächst an meinen Doktorvater, Professor Dr. Hartmut Schiedermaier, der die Arbeit mit großem Interesse und Engagement betreut und gefördert hat. Professor Dr. Karl-Heinrich Friauf, der mein juristisches Denken und Arbeiten maßgeblich geprägt hat, danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Danken möchte ich darüber hinaus den wissenschaftlichen Assistenten Dr. Udo Fink, Dr. Winfried Kluth und Heinrich Lang für wertvolle Gespräche, die das Gelingen der Arbeit förderten. Sophia Tönnis sowie Christoph Müller, Dr. Pär Johansson und Dirk Hoss, danke ich für ihre hilfreiche Unterstützung bei der Korrektur des Manuskripts. Schließlich gilt meiner Mutter Dank dafür, daß sie sowohl mein Studium als auch die Promotion unterstützt hat.

Köln, im Juli 1995

Rolf Schwartmann

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Die Darstellung der Parteienfinanzierungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 09.04.1992 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland	21
---	-----------

Erstes Kapitel

Einführender Überblick	23
-------------------------------	-----------

1. Abschnitt: Eigenfinanzierung der Parteien	23
2. Abschnitt: Staatliche Finanzierung der Parteien	24
3. Abschnitt: Die der Parteienfinanzierung zugrundeliegende Systematik	26

Zweites Kapitel

Die Vorstellung der Parteienfinanzierungsentscheidung vom 09.04.1992	27
---	-----------

1. Abschnitt: Die Verwerfung des § 18 Abs. 6 PartG (Sockelbetrag)	28
A. Der Sockelbetrag	29
B. Die Ausführungen des Gerichts zum Sockelbetrag	29
I. Das überkommene Staatsfreiheitsverständnis und das Dogma der Wahlkampfkostenerstattung	30

1. Die Entwicklung des Dogmas der Wahlkampfkostenerstattung durch das Bundesverfassungsgericht	30
2. Die Umsetzung des Dogmas der Wahlkampfkostenerstattung durch den Gesetzgeber im Jahr 1967	33
3. Die Überprüfung der Umsetzung des Dogmas der Wahlkampfkostenerstattung durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1968	35
II. Die Umakzentuierung des Grundsatzes der Staatsfreiheit und die Aufgabe des Dogmas der Wahlkampfkostenerstattung in der Parteienfinanzierungsentscheidung von 1992	36
III. Die Fortentwicklung des Grundsatzes der Staatsfreiheit	38
1. Die relative Obergrenze der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung	38
2. Die absolute Obergrenze der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung	39
3. Die Maßgaben für die Mittelverteilung	40
IV. Fazit	41
2. Abschnitt: § 22 a PartG (Chancenausgleich)	41
A. Der Chancenausgleich	42
I. Der Chancenausgleich in der Fassung von 1984	42
1. Die Ausdehnung der Möglichkeit zur steuerlichen Absetzbarkeit von Parteispenden und Mitgliedsbeiträgen	42
2. Das Vierte Änderungsgesetz zum Parteiengesetz von 1984	45
a) Die Einführung des Chancenausgleichs durch § 22 a PartG	48
b) Die Heilung durch die Kleinbetragsbegünstigung gemäß § 34 g EStG	49
c) Die Heilung durch einen lediglich im Falle der Veröffentlichung von Großspenden möglichen Steuerabzug	50
3. Die Beurteilung des Vierten Änderungsgesetzes zum Parteiengesetz von 1984	51
a) Die Regelung des § 34 g EStG	51
b) Die Herstellung eines Junktims zwischen Publizierung und Inanspruchnahme der steuerlichen Begünstigung gemäß § 10 b EStG und § 9 Nr. 3 KStG	52
c) Die Chancenausgleichsregelung des § 22 a PartG	52

II. Die Beurteilung des Chancenausgleichskonzepts durch das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1986	53
1. Die Aufhebung der Verstöße durch die Einführung der Begünstigung gemäß § 34 g EStG	54
2. Die Aufhebung des Verstoßes gegen die Bürgergleichheit durch die Einführung der Chancenausgleichsregelung gemäß § 22 a PartG	56
3. Die Beanstandung des in § 22 a PartG vorgesehenen Chancenausgleichsverfahrens	58
III. Das modifizierte Chancenausgleichsverfahren in der Fassung von 1988	59
B. Die Ausführungen des Gerichts zum Chancenausgleichskonzept in der Parteienfinanzierungsentscheidung von 1992	59
I. Die differenzierte Berechnung für Beiträge und Spenden	60
II. Die Eignung des Chancenausgleichs	60
III. Die Möglichkeit zur Umklassifizierung von Spenden	61
3. Abschnitt: Die Prüfung der §§ 10 b, 34 g EStG und § 9 Nr. 3 KStG	62
A. Die Festsetzung der Höchstgrenze für die Absetzbarkeit bei DM 60.000 beziehungsweise DM 120.000 gemäß § 10 b EStG	63
B. Die steuerliche Begünstigung von Körperschaftsspenden gemäß § 9 Nr. 3 KStG	64
C. Die Nichtbeanstandung des § 34 g EStG	64
4. Abschnitt: Das Einsetzen der Publizitätsgrenze bei DM 40.000 gemäß § 25 Abs. 2 PartG	65
5. Abschnitt: Fazit und weiterer Gang der Untersuchung	67

Zweiter Teil

Methodenfragen der Parteienfinanzierungskonzeption des Jahres 1992	69
---	----

Erstes Kapitel

Die Ausgestaltung der Bindung des Bundesverfassungsgerichts an methodisches Vorgehen	69
---	----

1. Abschnitt: Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts zur Methode der eigenen Rechtsfindung	69
2. Abschnitt: Die Anforderungen an methodisches Vorgehen des Bundesverfassungsgerichts	74
A. Die rationale Nachvollziehbarkeit als positives Kriterium	77
B. Die Nichtberücksichtigung der inhaltlichen Überzeugungskraft als negatives Kriterium	79
C. Die Abstraktheit des Ergebnisses als Kontrolle	80
D. Fazit	81

Zweites Kapitel

Die Ableitung der Parteienfinanzierungssystematik aus dem Grundgesetz	82
--	----

1. Abschnitt: Die Primärebene	84
A. Die Argumentation des Senats	84
I. Allgemeinfinanzierung	84
II. ... aber Teilfinanzierung	85
1. Die Abwehr staatlicher Eingriffe	85

2. Das Gebot der Basisanbindung . . . . .	.85
3. Der doppelte Bedeutungsgehalt des Grundsatzes der Staatsfreiheit nach der Entscheidung von 1992 . . . . .	.86
B. Die Schlüssigkeit der Argumentation und die Nachvollziehbarkeit der Herleitung des Grundsatzes der Staatsfreiheit [VS.] . . . . .	.87
2. Abschnitt: Die Sekundärebene . . . . .	.88
A. Die relative Obergrenze	88
I. Die Argumentation des Senats	89
II. Die Schlüssigkeit der Argumentation und die Nachvollziehbarkeit der Herleitung aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit [VS.] . . . . .	.89
B. Die abstrakte absolute Obergrenze	90
I. Die Argumentation des Senats	90
II. Die Schlüssigkeit der Argumentation und die Nachvollziehbarkeit der Herleitung aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit [VS.]	90
1. Staatliche Parteienfinanzierung nur noch als Finanzierung des zur Funktions- erhaltung Erforderlichen möglich . . . . .	.91
2. Staatliche Parteienfinanzierung nur noch subsidiär möglich . . . . .	.92
3. Das Staatshaushaltsrecht als Untermauerung der Festlegung einer abstrakten absoluten Obergrenze	93
4. Fazit	93
C. Die konkretisierte absolute Obergrenze	93
I. Die Herleitbarkeit der Festlegung der absoluten Obergrenze auf den Status Quo des Zeitpunktes der Entscheidung . . . . .	.94
1. Die Argumentation des Senats	94
2. Die Schlüssigkeit der Argumentation und die Ableitbarkeit aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit	94
3. Fazit	99
II. Die Festlegung der absoluten Obergrenze auf eine konkret errechenbare Zahlen- vorgabe	99

1. Die Argumentation des Senats	99
2. Die Schlüssigkeit der Argumentation und die rationale Nachvollziehbarkeit ihrer Herleitung	100
3. Fazit	101
 D. Die Kriterien für die Art und Weise der Mittelverteilung	 102
 I. Die Argumentation des Senats	 102
II. Die Schlüssigkeit der Argumentation und die Nachvollziehbarkeit ihrer Ableitung aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit	103
 1. Die Ableitung der Art und Weise der Mittelverbringung aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit	 103
2. Die Ableitbarkeit der Verteilungskriterien [VS.*2] aus dem Grundsatz der richtigen Art und Weise der Mittelverbringung oder -zuwendung	103
 E. Ergebnis des Zweiten Teils	 104

Dritter Teil

Die Untersuchung der Teilallgemeinfinanzierungskonzeption auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	105
---	-----

Erstes Kapitel

Die der Teilallgemeinfinanzierungskonzeption zugrundeliegenden Verfassungsvorgaben	105
---	-----

1. Abschnitt: Das Gebot zur Sicherung der Verankerung der Parteien in der Gesellschaft	106
2. Abschnitt: Das Gebot zu verantwortungsbewußtem und wirtschaftlichem Umgang mit öffentlichen Mitteln	108
 A. Das Gebot zu sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel	 110
 I. Sparsame Verwendung öffentlicher Mittel	 111
II. Die rechtliche Kategorisierung	111

B. Das Gebot zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien	112
I. Die Besonderheiten in der Argumentation des Senats	113
1. Die Funktionsbeeinträchtigung als sichere Folge einer Überfinanzierung	114
2. Die rechtliche Kategorisierung	115
a) Die Prognose einer gesellschaftlichen Entwicklung	115
b) ... als verfassungsrechtliche Kategorie	116
3. Die Wahl des Instrumentariums	116
4. Die Erforderlichkeit der Feststellung der Funktionsbeeinträchtigung des Parteiensystems zur Schaffung der Entscheidungsvoraussetzungen	117
II. Der Schutz der Parteien vor den Parteien als Konsequenz des besonderen Vorgehens des Senats	119
III. Die Wirkungsweise des Gebotes zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien	120
1. Die Gewichtung von Umfangsbegrenzung und Art und Weise der Mittelverteilung	120
2. Die Idee einer konkreten Grenze	121
3. Die Idee einer bindenden Grenze	124
3. Abschnitt: Fazit	127

Zweites Kapitel

**Die verfassungsrechtliche Untersuchung des Gebotes zur Sicherung
der Verankerung der Parteien in der Gesellschaft**

1. Abschnitt: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	128
2. Abschnitt: Der Standort der Parteien im Verfassungsgefüge	130
A. Die Aussage des Art. 21 GG	130

- B. Inkurs: Die "Parteienstaatslehre" von Gerhard Leibholz und deren Auswirkungen 132
 - I. Die Konzeption der repräsentativen Demokratie nach G. Leibholz 133
 - II. Der Einfluß G. Leibholz' auf die Parteienrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts 134
 - III. Mißverständliche Aussagen bis in die Gegenwart 135
- C. Ergebnis 136

Drittes Kapitel

**Die verfassungsrechtliche Untersuchung des Gebots zu
sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel** 137

Viertes Kapitel

**Die verfassungsrechtliche Untersuchung des Gebots zur Erhaltung
der Funktionsfähigkeit der Parteien** 138

- I. Abschnitt Die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts zur Aufstellung des Gebots zur Funktionserhaltung der Parteien durch eine konkrete absolute Obergrenze 139
 - A. Die Konzeption der Gewaltenteilung gemäß Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG 140
 - I. Das Gewaltenteilungsprinzip als institutionelle Freiheitssicherung 141
 - II. Die Doppelfunktion des Gewaltenteilungsprinzips 143
 - B. Die Bewertung der Auslegung des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG hinsichtlich der Gewaltenteilungskonzeptionen 144
 - C. Die Begründung der Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts zur Festlegung einer konkreten absoluten Obergrenze 146
 - I. Die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts aufgrund des Entscheidungsgegenstandes 146

1. Die funktionelle Stärkung des Bundesverfassungsgerichts bei Entscheidungen in eigener Sache	147
2. Inkurs: Die "Auslagerung" der Parteienfinanzierungsproblematik als Gebot des Art. 20 Abs. 2 S. 2 GG	148
II. Die besondere Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts zur Verhinderung einer Notlage	151
1. Problemstellung	151
2. Der Ansatz Hans Hugo Kleins	152
3. Die Übertragung des Ansatzes Hans Hugo Kleins auf die Parteienfinanzierungsentscheidung von 1992	153
4. Stellungnahme zum Ansatz Hans Hugo Kleins	154
D. Der Ansatz Hans Hugo Kleins als taugliche Grundlage zur Begründung der Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts für die konkrete absolute Obergrenze	155
I. Das Problem der politisch motivierten und politisch begründeten Entscheidung für die konkrete absolute Obergrenze	156
1. Der Grundsatz der gesellschaftspolitischen Neutralität des Grundgesetzes	156
2. Ausnahmen vom Grundsatz der gesellschaftspolitischen Neutralität	158
a) Die Ausnahme aufgrund eines wiederholten offensichtlichen Ermessensmißbrauchs des Gesetzgebers	158
b) Die Ausnahme aufgrund eines Notstandes	160
aa) Die Überwindung der verfassungspolitischen Neutralität im Falle einer Gefährdung des Staates	161
bb) Stellungnahme	162
II. Die Möglichkeit des Eintritts eines Notstandes aufgrund einer drohenden Gefährdung der Parteien	163
1. Die Schutzobjektqualität der Parteien	164
a) Problemstellung	164
b) Die Bedeutung der Parteien für den Staat	165
aa) Die Bedeutung der Parteien unter Geltung der Weimarer Reichsverfassung	166

bb) Die Bedeutung der Parteien nach dem Grundgesetz	167
c) Die rechtlichen Anknüpfungspunkte für die Einbeziehung der Parteien in den Staatsschutz	169
aa) Die Parteien als Bestandteil der Garantiezone des Art. 79 Abs. 3 GG . . .	170
bb) Die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Bestandteile der frei- heitlich demokratischen Grundordnung	171
d) Fazit	171
2. Die Zulässigkeit eines vorbeugenden Eingreifens des Bundesverfassungsgerichts .	172
III. Die Überprüfung des tatsächlichen Vorliegens der Entscheidungsvoraussetzungen .	175
1. Die Bestimmung des Gegenstandes der Funktionsbeeinträchtigung	175
a) Der institutionelle Gehalt des Art. 21 Abs. 1 GG	176
aa) Die Parteien als gesellschaftliche Einrichtung	176
(1) Objektive Einrichtungsgarantien im Grundgesetz	176
(2) Die Übertragbarkeit des Gedankens der Einrichtungsgarantie auf die Parteien	178
(a) Der Grundrechtscharakter des Art. 21 GG	178
(b) Die Mehrdimensionalität des objektiven Grundrechtsverständ- nisses	179
bb) Fazit	180
b) Der bestandsbegünstigende Gehalt des Art. 21 Abs. 1 GG	180
aa) Die Parteien in ihrem aktuellen Bestand	180
bb) Bestandsgarantien im Grundgesetz	180
cc) Die bestandsbegünstigende Wirkung des Art. 21 GG	181
c) Fazit	181

2. Die Parteien als gesellschaftliche Einrichtung als Gegenstand des Schutzes vor Gefahren von innen . . . . .	.182
3. Die Parteien in ihrem aktuellen Bestand als Gegenstand des Schutzes vor Gefahren von innen . . . . .	.184
a) Die Parteien in ihrem aktuellen Bestand als taugliches Schutzobjekt	184
b) Die Erweislichkeit einer Gefährdung des Staates durch eine Funktionsbeeinträchtigung der Parteien in ihrem aktuellen Bestand . . . . .	.186
aa) Die Erweislichkeit eines Zusammenhangs zwischen Parteienfinanzierung und Funktionsbeeinträchtigung	186
bb) Die Erweislichkeit einer Existenzbedrohung des Staates nach dem Zerfall der Parteien in ihrem aktuellen Bestand . . . . .	.187
(1) Die Erforderlichkeit eines Schutzes des aktuellen Systems für die Erhaltung des Staates	188
(2) Das Vertrauen auf die Selbstheilungskräfte der Demokratie . . . . .	.189
(3) Der Standpunkt des Bundesverfassungsgerichts	190
(4) Die Aussage der Verfassung . . . . .	.191
c) Ergebnis . . . . .	.191
2. Abschnitt: Die konkrete absolute Obergrenze vor dem Hintergrund demokratischer Repräsentation . . . . .	.192
A. Demokratische Repräsentation nach dem Grundgesetz . . . . .	.193
I. Die normative Einbindung der Repräsentation im Grundgesetz . . . . .	.194
II. Der doppelte Bedeutungsgehalt des Repräsentationsbegriffs . . . . .	.196
1. Formale Repräsentation . . . . .	.196
2. Inhaltliche Repräsentation . . . . .	.197
III. Das Mandatsverständnis des Grundgesetzes . . . . .	.198
1. Das freie Mandat des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	.198
2. Die Gewissensunterwerfung nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG . . . . .	.199

a) Die Berücksichtigung der Rationalität	199
b) Die Definition der Unabhängigkeit	200
aa) Gewissen oder Überzeugung	200
bb) Die Einbeziehung von Loyalitätserwartungen und Vorverständnis	201
3. Fazit zum Mandatsverständnis des Grundgesetzes	202
IV. Die ethische Legitimation des grundgesetzlichen Mandatsverständnisses	202
1. Die legitimierende Funktion der Gemeinwohlbindung aller Staatsgewalt	202
2. Die Sicherung der Gemeinwohlbindung durch das Amtsprinzip	203
3. Die ethische Verpflichtung der Repräsentanten	204
4. Verfassungserwartungen und Verfassungsvoraussetzungen	205
a) Das Amtsethos der Gemeinwohlorientierung als Verfassungserwartung	206
b) Die Gemeinwohlorientierung aller Staatsgewalt als Voraussetzung der repräsentativen Demokratie	207
c) Fazit	207
B. Der Ansatz des Senats zur Herstellung der Gemeinwohlbindung und dessen Umsetzung im Rahmen des sechsten Änderungsgesetzes zum Parteiengesetz von 1994	208
I. Die Ziele der Teilallgemeinfinanzierungskonzeption	210
II. Das Erreichen des kurzfristigen Zieles	210
1. Das Unterlaufen der Teilallgemeinfinanzierungskonzeption	212
a) Die Umfangsbegrenzung	212
b) Die Art und Weise der Mittelherbringung	214
aa) Die Egalisierung des Verankerungsgebots durch die Wahl der Einsatzbeträge in § 18 Abs. 3 PartG (1994)	214
bb) Die Degressionsregelung des § 18 Abs. 2 S. 2 PartG (1994)	215
2. Die Erhaltung potentieller Nebenhaushalte	215
a) Die staatlichen Zuwendungen an Jugendorganisationen der Parteien	216
b) Die Stiftungsfinanzierung	217

c) Die Finanzierung der Öffentlichkeitsarbeit einzelner Fraktionsmitglieder . . .	217
d) Die Mandatsträgerabgaben	218
3. Die steuerliche Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden gemäß § 10 b Abs. 2 und § 34 g S. 2 EStG	219
4. Ergebnis	221
III. Das Erreichen des langfristigen Zieles	222
C. Verfassungsfragen der konkreten absoluten Obergrenze	223
I. Verfassungsfragen der grundsätzlichen Zulässigkeit direkter staatlicher Parteienfinanzierung	224
1. Die verfassungsrechtliche Sanktionierung der staatlichen Sorge für Parteien . . .	225
a) Die Problematik der staatlichen Fürsorge	225
b) Gewandelte Verfassungserwartungen	226
aa) Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien nicht mehr ohne Allgemein- finanzierung möglich	226
bb) Die Mündigkeit der Parteien	227
c) Raum für Mißverständnisse hinsichtlich des Standortes der Parteien	227
2. Die Auswirkungen auf die verfassungsprozessuale Stellung der Parteien	228
3. Fazit	230
II. Verfassungsfragen der Herstellung der Gemeinwohlbindung durch die konkrete absolute Obergrenze	230
1. Die absolute Obergrenze und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	230
a) Die Pflicht des Staates zur Gemeinwohlerbringung	231
b) Die Vorgabe des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	231
2. Ansatz unter Berücksichtigung der Vorgabe des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	232

a) Der Verweis des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG auf das Ethos	232
b) Die Sensibilisierung des Ethos durch das Bundesverfassungsgericht	235
aa) Der prima facie Eindruck	235
bb) Die nachhaltige Sensibilisierung des Ethos	236
(1) Die grundsätzliche Zulässigkeit staatlicher Parteienfinanzierung	236
(2) Die Höhe der Parteienfinanzierung	237
cc) Fazit	237
3. Die Fundierung des Ansatzes aus der Idee der repräsentativen Demokratie	238
a) Das Risiko der repräsentativen Demokratie	238
b) Die Verantwortung des Gemeinwesens für die Nichtrealisierung des Risikos	240
c) Die Voraussetzungen der Beseitigung eines Mangels der Repräsentation	241
d) Fazit	242
III. Ergebnis des Zweiten Abschnitts	243
3. Abschnitt: Ergebnis des Dritten Teils	245
A. Das Verfassungsgebot zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien	245
B. Die Verfassungsgebote zur Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und zur sparsamen Verwendung öffentlicher Mittel	245
4. Abschnitt: Zusammenfassung und Gesamtergebnis	246
Literaturverzeichnis	248

Erster Teil

Die Darstellung der Parteienfinanzierungsentscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 09.04.1992 unter Berücksichtigung der Entwicklung der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland

Am 9. April 1992 hat das Bundesverfassungsgericht sein zweites Grundsatzurteil zur Parteienfinanzierung erlassen.¹ Diese Entscheidung steht im besonderen politischen Kontext der achtziger und beginnenden neunziger Jahre. In dieser Zeit wurde insbesondere von exponierter, offizieller Seite herbe Kritik am System der etablierten Parteien geübt. Diesen wurde vorgeworfen, die in der Bevölkerung festzustellende Parteienverdrossenheit zu schüren.² Die durch Parteien geprägte Bundesrepublik Deutschland - so der Vorwurf - befinde sich in einer ernsten Krise. Deren Ursachen seien insbesondere durch die Abwendung der staatlichen Entscheidungsträger vom Gemeinwohl begründet. Die in Parteien organisierten Repräsentanten verfolgten im Rahmen ihrer Amtsausübung die Ziele einer eigenen "politischen Klasse"³, instrumentalisierten zur Ausdehnung ihrer Macht den Staat und griffen dabei insbesondere auf öffentliche Mittel zu.⁴ Eine derartige Entwicklung birgt für einen repräsentativ-demokratisch organisierten Staat ein großes Gefahrenpotential. Die Abkehr der Volksvertreter vom Gemeinwohl führt zunächst zu einem Mißtrauen der Bürger gegenüber den Repräsentanten. Verfestigte sich dieses Mißtrauen, so hätte dies für die Funktionsfähigkeit der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik fatale Folgen. In der Konsequenz dieses Mißtrauens läge nämlich letztlich die Auflösung der für die Staatsform des Grundgesetzes unabdingbare Vertrauensbasis zwischen Bürgern und staatlichen Entscheidungsträgern.

¹ BVerfGE 85, 264 ff.

² Vgl. nur die Aussagen des von 1984 bis 1994 amtierenden Bundespräsidenten *R. v. Weizsäcker*, *Wird unsere Parteiendemokratie überleben?* in: *Die deutsche Geschichte geht weiter* (1983), S. 154 ff sowie *dens.*, *Parteienstaat oder die Zukunft der liberalen Demokratie* in: *Richard von Weizsäcker im Gespräch mit G. Hofmann und W. A. Perger* (1992) S. 135 ff.

³ Siehe hierzu an dieser Stelle nur: *K. v. Beyme*, *Die politische Klasse im Parteienstaat* (1993).

⁴ Siehe an dieser Stelle für viele etwa: *H.H. v. Arnim*, *Der Staat als Beute - Wie Politiker in eigener Sache Gesetze machen* (1993).

Das jüngste Parteienfinanzierungsurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992 trägt dieser gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung. Das Gericht hat sich in seiner zweiten Grundsatzentscheidung zur Parteienfinanzierung zu seinem bis dahin "engagiertesten Versuch"⁵, die staatliche Parteienfinanzierung zu begrenzen, durchgerungen.⁶ Der durchweg für diese Frage zuständige Zweite Senat ersetzte in nicht gekannter Offenheit dogmatische Eckpunkte seiner Parteienfinanzierungsrechtsprechung⁷. Während staatliche Parteienfinanzierung nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts bislang grundsätzlich verboten war, ist sie nunmehr unter Geltung des Allgemeinfinanzierungsmodells grundsätzlich erlaubt. Allerdings ist die Auskehrung staatlichen Geldes an Parteien nunmehr in der Höhe begrenzt. Darüber hinaus ist sie an ein besonderes, vom Erfolg der Parteien abhängiges Ausschüttungsverfahren gebunden.

Anliegen der vorliegenden Untersuchung ist es, den Zusammenhang zwischen der von Parteienverdrossenheit geprägten gesellschaftlichen Entwicklung und der neuen Parteienfinanzierungssystematik, der sogenannten *Teilallgemeinfinanzierungskonzeption*, herauszuarbeiten. Dies erfolgt im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Analyse der Entscheidung und des darin entwickelten neuen Konzepts der direkten staatlichen Parteienfinanzierung.

Die Arbeit beginnt mit einem einführenden Überblick. Dem folgt eine Darstellung der Parteienfinanzierungsproblematik. Diese orientiert sich an der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Gesetzgebung in diesem Bereich.

Daran schließt sich eine Untersuchung der neuen Konzeption auf ihre methodisch nachvollziehbare Herleitung aus dem Grundgesetz an.

Im Hauptteil der Arbeit wird die neue Systematik der staatlichen Parteienfinanzierung auf ihre Vereinbarkeit mit dem materiellen Verfassungsrecht überprüft. Im Rahmen dieser Analyse wird deutlich, wie das Bundesver-

⁵ P.M. Huber, JZ 1994, 689 (694).

⁶ Vgl. hierzu etwa: H.H. v.Arnim, Beute, S. 270 ff.; J. Berkemann, JR 1992, 450 ff.; K. v. Beyme, Politische Klasse, S. 179 ff.; J. Ipsen, JZ 1992, 753 ff.; ders., Bitburger Gespräche 1993, S. 85 ff.; C. Landfried, ZParl 1992, 439 ff.; M. Nagler, Demokratie im Spannungsfeld, S. 149 ff.; M. Sachs, JuS 1992, 1056 f.; H.P. Schneider, Bitburger Gespräche 1993, S. 73 ff.; V. Schütte, KJ 1993, 87 ff.; W. Schreiber, Wahlrecht, S. 654 ff.; D. Tsatsos, Bitburger Gespräche 1993, S. 13 ff.; ders./H.-R. Schmidt/P. Steffen, Jura 1993, 194 ff. und 243 ff.; dies., ZRP 1992, 45 ff.; U. Volkmann, ZRP 1992, 325 ff.

⁷ Siehe mit einem Überblick hierzu etwa: H. Steinberger, Bitburger Gespräche 1993, S. 25 ff.; K.H. Naßmacher, Aus Pol & ZG B 11/89, 27 ff.

fassungsgericht es mit Hilfe seiner nunmehr gewählten Teilallgemeinfinanzierungskonzeption versucht, die Parteien und die in diesen zusammengeschlossenen Volksvertreter zu einer Rückbesinnung auf ihren Auftrag zur Herbeiführung des Gemeinwohls zu bewegen. Wesentlicher Gegenstand des dritten Teils der Arbeit ist es, dieses Vorgehen des Gerichts sowohl auf seine verfassungsrechtliche Haltbarkeit als auch auf seine Praxistauglichkeit zu untersuchen.

Erstes Kapitel

Einführender Überblick

Bei den Quellen der Parteigelder ist zwischen Eigen- und Staatsfinanzierung zu unterscheiden.⁸

Erster Abschnitt

Eigenfinanzierung der Parteien

Ihre Eigenfinanzierung bestreiten die Parteien aus Mitgliedsbeiträgen und Parteispenden sowie aus Kreditaufnahmen und sogenannten Mandatsträgerabgaben. Wie bei anderen Vereinigungen erfordert auch bei Parteien der gemeinsam verfolgte Zweck, daß zunächst die diese konstituierenden Mitglieder die notwendigen Mittel zur Sicherung der Existenz und sachgerechten Aufgabenerfüllung aufbringen. Die eigentliche und verfassungsrechtlich unproblematische Einnahmequelle der Parteien sind daher die Beiträge ihrer Mitglieder.

Die Höhe der Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen hängt von der Struktur der jeweiligen Partei ab. Die höchsten Beitragseinnahmen verzeichnet die traditionell mitgliederstarke SPD, gefolgt von der CDU. Bei diesen großen Parteien belaufen sich die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen auf ein Drittel bis die Hälfte der Gesamteinnahmen. Bei kleineren Parteien macht diese Einnahmequelle wesentlich weniger aus.⁹

Die Modalitäten der Beitragserhebung sind gesetzlich nicht vorgegeben, bedürfen aber gemäß § 6 Abs. 2 Nr. 3 PartG der Regelung in einer Satzung. Eine besondere Form der Mitgliedsbeiträge sind die sogenannten Mandatsträgerab-

⁸ Siehe hierzu den Kurzüberblick bei: *P. Kirchhof*, Das deutsche Modell, S. 143 ff.

⁹ Vgl. hierzu die Rechenschaftsberichte der Parteien, zuletzt für 1992 veröffentlicht. BTDrucks. 12/6140 (1. Teil) und 12/6863 (2. Teil).