§ 3 Institution der Parteienfinanzierung

Der rechtliche Anknüpfungspunkt des Art. 21 Abs. 3 GG ist die staatliche Parteienfinanzierung, weshalb im Folgenden näher auf sie eingegangen wird. Zur Gründung der Bundesrepublik war eine staatliche Finanzierung des Parteiwesens noch weitestgehend unbekannt und deren Handhabe verfassungsrechtlich unsicher. Erst durch eine Vielzahl verfassungsgerichtlicher Entscheidungen konnten dem Staat bei der Finanzierung von Parteien wichtige rechtliche Leitlinien an die Hand gegeben werden. Für das Verständnis der heutigen Gestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung und deren Bedeutung für den politischen Wettbewerb ist ein Blick auf ihre historische Entwicklung unerlässlich, da signifikante Stellen maßgeblich durch die sich ändernde Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes vorgegeben wurden und sich insoweit das „normative Leitbild" eines politischen Wettbewerbs in erheblicher Weise in den Gewährungsvoraussetzungen niederschlug.

Mittlerweile nimmt der „staatliche Anteil" an den Gesamtfinanzen der Parteien einen wesentlichen Umfang ein. Im Jahr 2019 erhielten die nachfolgenden Parteien hohe Summen, die mindestens ¼ ihrer Gesamtfinanzen bildeten[228]:

Partei	Festsetzung der staatlichen Parteienfinanzierung			Obergrenzen		Staatsanteil an Finanzen in %
	Wähleranteil in € § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 u. S. 2 PartG	Zuwendungsanteil in € § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG	**Summe** in €	Relative Obergrenze in € (Selbst erwirtschaftete Einnahmen)	Absolute Obergrenze in € (**Endbetrag**)	
CDU	26.781.486,37	28.617.085,73	55.398.572,10	90.514.845,81	54.018.918,68	37,375
SPD	21.510.127,73	35.627.163,84	57.137.291,57	114.255.647,38	55.714.336,85	32,779
GRÜNE	15.414.201,43	9.187.381,60	24.601.583,60	27.719.914,29	23.988.901,93	46,392
LINKE	8.396.305,35	6.365.578,76	14.760.884,11	17.765.174,50	14.393.277,09	44,757
CSU	7.305.626,18	7.765.040,10	15.070.666,28	31.404.027,92	14.695.344,40	31,876
AfD	13.471.177,59	3.789.600,40	17.260.777,99	10.460.454,98	10.203.583,65	49,378
FDP	9.364.366,47	6.448.422,15	15.812.788,62	20.624.164,07	15.418.984,82	42,779
NPD	46.918,56	370.515,50	417.434,06	1.149.343,22	407.038,23	26,153

228 Einsehbar unter www.bundestag.de/resource/blob/694474/b12215becf05c5eac13772a0377f10ce/finanz_19-data.pdf, zul. aufgerufen am 21.09.2020.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

A. Arten der staatlichen Parteienfinanzierung

Die durch den Staat erfolgende Teilfinanzierung der gesamten politischen Tätigkeit der Parteien prägt das Parteiwesen und die Gestaltung der Politik in der Bundesrepublik Deutschland in einem wesentlichen Maße. Die historische Entwicklung sowie die durch die §§ 18 ff. PartG normierten Voraussetzungen der Gewährung der staatlichen Parteienfinanzierung vermögen – wie bereits erwähnt – Aufschluss über den Inhalt und die Funktion der Institution an sich und deren Einfluss auf die Parteiengleichheit und den Parteienwettbewerb zu geben.

Eine „staatliche" Finanzierung von Parteien kann in ihrer Art und Weise eine vielfältige Gestalt annehmen. So erhalten die Parteien einerseits unmittelbar staatliche Mittel nach den §§ 18 ff. PartG, sowie mittelbar durch die steuerliche Begünstigung und den damit einhergehenden staatlichen Steuerverzicht.[229] Von der staatlichen Finanzierung der Abgeordneten nach Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG, §§ 11 ff. AbgG sowie der Fraktionen nach § 50 AbgG und „parteinahen" Stiftungen profitieren durch die personelle wie organisatorische Verflechtung auch die Parteien.[230] So könnten die Abgeordnetenalimentierung[231], Fraktionsfinanzierung[232] oder auch die finanzielle Unterstützung „parteinaher" Stiftungen[233] aus einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung unter den Begriff der „staatlichen Finanzierung" fallen.[234] Auch die Jugendorganisationen der Parteien erhalten Mittel aus dem Staatshaushalt[235] und stellen, je nach der Zugrundelegung eines engen oder weiten Verständnisses, eine staatliche Finanzierung der Parteien dar.

Im Folgenden wird untersucht, welche Arten der staatlichen Leistungsgewährung als „staatliche Parteienfinanzierung" im weiteren Sinne verstanden werden können. Welche der hier angesprochenen „Finanzierungsarten" als „staatliche Parteienfinanzierung" iSd. Art. 21 Abs. 3 GG zu ver-

229 BVerfGE 8, 51 (62); vgl. auch BVerfGE 24, 300 (359 ff.); *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 195.; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 44; *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 140.

230 Grundlegend *Arnim*, NVwZ 2003, 1076 ff.

231 Vgl. BVerfGE 29, 56 (103 f.).

232 Vgl. BVerfGE 20, 56 (104).

233 Vgl. BVerfGE 73, 1 (31 f.).

234 Siehe hierzu *Landfried*, Parteifinanzen und politische Macht, 1990, S. 961 ff.

235 Näheres § 3 B. IV.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stehen ist, wird im Rahmen der Untersuchung der Rechtsfolgen des Finanzierungsausschlussverfahrens näher behandelt.[236]

I. Staatliche Teilfinanzierung nach den §§ 18 ff. PartG

Parteien erhalten aufgrund ihrer „Parteieneigenschaft" und ihres Erfolges bei Landtags-, Bundestags- und Europawahlen nach den §§ 18 ff. PartG eine staatliche Teilfinanzierung. Es handelt sich dabei um eine unmittelbare, vornehmlich aus finanziellen Gütern bestehende Zuwendung des Staates an die Parteien zum Zwecke der Finanzierung ihrer allgemeinen politischen Tätigkeit; also der Erfüllung des ihnen nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG obliegenden verfassungsrechtlichen Mandats.[237]

Unabhängig davon, ob man den Begriff der „staatlichen Finanzierung" eng oder weit versteht, bleibt festzuhalten, dass die staatliche Finanzierung nach den §§ 18 ff. PartG den Parteien allein schon dann zusteht, wenn sie die Begriffsmerkmale des Parteienbegriffs nach Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, § 2 PartG erfüllen[238], und sie damit eindeutig schon allein ihrer Natur nach eine „staatliche Finanzierung von Parteien" darstellt.

Es ist naheliegend, eine staatliche "Parteienfinanzierung" schon dann anzunehmen, wenn der Staat den Parteien finanzielle Unterstützung für die Erfüllung ihres verfassungsrechtlichen Mandats zuwendet. Denn dann erschöpft sich der Zweck der Leistung gerade in der Förderung des Parteiwesens und stellt damit eine „staatliche Parteienfinanzierung" dar.

II. Steuerliche Privilegierungen als mittelbare staatliche Parteienfinanzierung

Nach allgemeiner Auffassung handelt es sich bei der steuerlichen Begünstigung von Parteien und von Zuwendungen an Parteien um eine mittelbare staatliche Parteienfinanzierung.[239] Der Gesetzgeber hat unter anderem in § 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG die politischen Parteien von der Entrichtung der

236 Siehe § 4. C. II. 1. a).
237 *Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2008, § 18, Rn. 5.
238 *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 25; grundlegend zum Parteienbegriff *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996.
239 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 44.; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 195; *Ipsen*, JZ 2017, 933 (934).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Körperschaftssteuer befreit und auch steuerliche Privilegierungen von Zuwendungen in §§ 10b Abs. 2, 34g EStG vorgesehen. Demnach können Zuwendungen an Parteien nach § 4 Abs. 6 EStG zwar nicht als Betriebsausgaben von der Einkommenssteuer abgezogen, allerdings nach § 34g EStG zunächst als Steuerermäßigung berücksichtigt und im Übrigen als Sonderausgaben nach § 10b Abs. 2 EStG in Abzug gebracht werden. Durch die steuerrechtliche Privilegierung von Parteien und von Zuwendungen an Parteien „verzichtet" der Staat auf Steuereinnahmen, die ihm bei einer nicht differenzierenden Steuerrechtslage zustehen würden.[240]

III. Abgeordnetenentschädigung und Fraktionsfinanzierung

Problematischer als die unmittelbare Teilfinanzierung der Parteien nach den §§ 18 ff. PartG ist die Frage, ob auch die Abgeordnetenentschädigung nach Art. 48 Abs. 3 GG und die Fraktionsfinanzierung nach § 50 AbgG als „staatliche Parteienfinanzierung" verstanden werden können. Die Parteien profitieren zumindest mittelbar von der staatlichen Alimentierung „ihrer" Parlamentarier. Dieser Umstand wurde im Rahmen der unmittelbaren staatlichen Teilfinanzierung der Parteien bereits in § 24 Abs. 4 Nr. 2 PartG berücksichtigt und damit gesetzlich anerkannt. Ein ähnliches Problem ergibt sich aus der staatlichen Finanzierung von Fraktionen im Parlament. Schwierig gestaltet sich dabei insbesondere eine Differenzierung zwischen denjenigen Mitteln, die die Fraktionen für ihre Tätigkeit verwendet, und den Mitteln, die für die politische Tätigkeit der Parteien eingesetzt werden. Eine inhaltliche Auseinandersetzung mit Art. 48 Abs. 3 GG, § 50 AbgG und Art. 21 GG gibt Aufschluss über den Inhalt und die Grenzen des Begriffs der „staatlichen Finanzierung" und vermag hinsichtlich der unterschiedlichen staatlichen Leistungen an verfassungsrechtliche Institutionen oder staatliche Organe eine klarere Kontur des Begriffs zu zeichnen.

240 BVerfGE 8, 51 (62); vgl. auch BVerfGE 24, 300 (359 ff.); siehe auch *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 134 f.; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 195.; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 44; *Tsatsos/Morlok*, Parteienrecht, 1982, S. 140.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Inhalt und Funktion der Abgeordnetenentschädigung und Fraktionsfinanzierung

a) Abgeordnetenentschädigung

Ein Anspruch auf eine angemessene Entschädigung der Abgeordneten ist in Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG verfassungsrechtlich vorgesehen und durch Art. 48 Abs. 3 S. 3 GG[241] in den §§ 11 ff. AbgG ausgestaltet worden. Durch den subjektiv-rechtlichen Anspruch auf eine angemessene Entschädigung soll die Unabhängigkeit der Abgeordneten gewährleistet und in diesem Zusammenhang ihre Entschließungsfreiheit sowie die von ihrer Funktion vorausgesetzten Rechte und Pflichten geschützt werden.[242] In diesem Zusammenhang sollte die Abgeordnetenentschädigung auch sicherstellen, dass sich angesichts der durch das Amt eingeschränkten beruflichen sowie anderweitigen wirtschaftlichen Perspektive nicht nur finanziell gut situierte Bürger um ein solches Amt bemühen.[243] Sie sollte, zumindest in ihrer ursprünglichen Form, eine „Aufwandsentschädigung" für die Ausübung des „Ehrenamtes" des Bundestagsabgeordneten darstellen.[244] Durch einen grundlegenden Wandel dieses Amtes hat sich die Entschädigung zu einer Alimentation des Lebensunterhalts der Bundestagsabgeordneten und ihrer Familien entwickelt.[245] Das Bundesverfassungsgericht betonte, dass die Abgeordnetenentschädigung alleinig dem Zweck der Gestattung einer dem Amt eines Bundestagsabgeordneten angemessenen Lebensführung dienen darf und stufte in diesem Rahmen explizit den Zweck der Abgeordnetenentschädigung als eine staatliche Mitfinanzierung der hinter dem Abgeordneten stehenden Partei als unzulässig ein.[246] Allerdings wird in nahezu jeder Partei erwartet, dass die Mandatsträger bestimmte Beträge an die Partei abführen.[247] Die Zuwendungen an die Parteien durch die durch den

241 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 48, Rn. 34.

242 BVerfGE 20, 56 (103 f.); BVerfGE 80, 188 (217 f.); siehe auch grundlegend *Roth*, AöR 129 (2004), 219 ff.

243 Vgl. *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 48, Rn. 20; *Storr*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, ^{7}2018, Art. 48, Rn. 50.; *Magiera*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, ^{8}2018, Art. 48, Rn. 17.

244 *Schulze-Fielitz*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 48, Rn. 19.

245 BVerfGE 40, 296 (314, 316); *Arnim*, in: Bitburger Gespräche, 1993, S. 169.

246 BVerfGE 40, 296 (315 f.).

247 Z.B. sind nach § 6 Abs. 3 der Bundessatzung der Partei „Bündnis90/Die Grünen" Mandatsträger verpflichtet, sogenannte „MandatsträgerInnenbeiträge" an den Bundesverband zu zahlen oder auch § 2 Abs. 1 der Finanzordnung der SPD; einzige Ausnahme bildet die FDP, die in ihrer Satzung keine Sonderbeiträge für

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Staat alimentierten Abgeordneten sind dann wiederum steuerlich privilegiert.[248]

b) Fraktionsfinanzierung

Der Begriff „Fraktion“[249] umschreibt üblicherweise einen Zusammenschluss mehrerer Abgeordneter[250] zu einer parlamentarischen Handlungseinheit. Der Begriff wird im Grundgesetz nicht ausgefüllt oder näher beschrieben, sondern lediglich in Art. 53a Abs. 1 S. 2 GG im Zusammenhang mit der Besetzung des Gemeinsamen Ausschusses erwähnt. Das Bundesverfassungsgericht spricht auch von „notwendigen Einrichtungen des Verfassungslebens“[251] oder einer „ständigen Gliederung des Bundestages“[252], wodurch Parlamentsfraktionen in die „organisierte Staatlichkeit“ eingefügt sind.[253] Die Fraktionen dienen der Effizienzsteigerung der parlamentarischen Arbeit der einzelnen Abgeordneten. Sie organisieren, rationalisieren und gestalten inhaltlich die Arbeit der Abgeordneten im Parlament.[254] Durch die soziale und wirtschaftliche Komplexität der Gesellschaft und den informationstechnologischen Fortschritt[255] ist der Zusammenschluss der Abgeordneten zu Fraktionen zwecks der Aufbereitung und Kanalisierung der verschiedenen Meinungen und Interessen und der anschließen-

---

Mandatsträger festschreibt. Ob solche Beiträge verfassungsrechtlich zulässig sind ist problematisch, wird jedoch wohl als noch vereinbar mit dem Grundgesetz angesehen, siehe *Kühr*, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014.

248 Kritisch, im Ergebnis jedoch als zulässig erachtend *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 106, Fn. 311.

249 Grundlegen zur Begrifflichkeit der „Fraktion“ siehe *Kretschmer*, Fraktionen, 1984, S. 9 ff.

250 *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 17.

251 BVerfGE 2, 143 (160); BVerfGE 20, 56 (104); BVerfGE 43, 142 (147); BVerfGE 70, 324 (350); BVerfGE 84, 304 (322).

252 BVerfGE 2, 143 (160); BVerfGE 43, 142 (147); BVerfGE 80, 188 (231).

253 BVerfGE 20, 56 (104); BVerfGE 62, 194 (202); BVerfGE 70, 324 (350 f.); BVerfGE 80, 188 (231).

254 *Schmidt-Jortzig/Hansen*, NVwZ 1994, 1145 (1146); grundlegend zur Funktion von Fraktionen siehe *Bäcker*, Der Ausschluss aus der Bundestagsfraktion, 2011; *Hölscheidt*, Das Recht der Parlamentsfraktionen, 2001; *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 21 ff.

255 Vgl. *ders*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 22.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

den tauglichen Einbringung in das Parlament zu einer Notwendigkeit geworden. Sie nehmen innerhalb der parlamentarischen Demokratie nach den Vorstellungen des Grundgesetzes eine zentrale Rolle ein.

Die Fraktionen erhalten nach § 50 AbgG zur Erfüllung ihrer Aufgaben Geld- und Sachleistungen aus dem Bundeshaushalt. Gerechtfertigt wird die Zuwendung von staatlichen Mitteln an die Fraktionen durch deren Mitwirkung und Arbeit im Bundestag.[256] Aus diesem Grund dürfen die Mittel, die den Fraktionen im Rahmen des § 50 Abs. 1 AbgG zufließen, nach § 50 Abs. 4 S. 2 AbgG nicht für die den Parteien obliegenden Aufgaben verwendet werden.[257]

2. Abgeordnetenentschädigung als „staatliche Parteienfinanzierung"?

Die Abgeordneten verpflichten sich regelmäßig gegenüber ihrer Partei, einen bestimmten Anteil ihrer Abgeordnetenentschädigung an sie abzuführen. Die Parteien profitieren regelmäßig mittelbar von der Abgeordnetenentschädigung. Allein daraus kann allerdings nicht geschlossen werden, dass die Abgeordnetenentschädigung eine „staatliche Parteienfinanzierung" darstellt.

Trotz ihrer personellen wie ideologischen Verbundenheit differenziert das Staatsrecht streng zwischen Parteien und den ihnen zuzuordnenden Abgeordneten.[258] Die Verschiedenartigkeit der Partei und des Abgeordneten in ihrer Funktion und ihrer systematischen Stellung im Grundgesetz zeichnet den Begriff der „staatlichen Finanzierung" von Parteien maßgeblich mit und grenzt ihn gewissermaßen auch ein. Das Grundgesetz ordnet den jeweiligen Institutionen eigene Rechtstellungen zu, die die Funktionalität des Verfassungsstaates und dessen Zweckbindung an das Gemeinwohl[259] in seiner durch das Grundgesetz vorausgesetzten Form gewährleisten sollen. Dementsprechend ist eine Finanzierung der Abgeordneten, Fraktionen, oder Parteien, in welcher Form auch immer, stets an den mit dem Tätigkeits- und Aufgabenbereich anfallenden Aufwand auszurich-

256 *Ders.*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 71 ff.
257 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 190.
258 Vgl. *Arnim*, NVwZ 2003, 1076 (1076).
259 Siehe hierzu *Link/Ress/Ipsen u. a.* (Hrsg.), Staatszwecke im Verfassungsstaat - nach 40 Jahren Grundgesetz, 2013, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten.[260] Der Finanzierungszweck und der prognostizierte Bedarf an Finanzmitteln sind maßgeblich bei staatlichen Budgetentscheidungen zu berücksichtigen, weshalb eine in dieser Hinsicht strikte Differenzierung der Institutionen notwendig ist.

Eine formell-typisierende Betrachtung, die die in der Verfassungswirklichkeit existierende Verwachsung der Parteien und ihrer Abgeordneten unberücksichtigt lässt, führt zu dem Ergebnis, dass die Abgeordnetenalimentierung, unabhängig von einer unter Umständen damit zusammenhängenden mittelbaren Parteienfinanzierung, ein Aliud zur staatlichen Parteienfinanzierung darstellt. Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung im ersten Parteienfinanzierungsurteil in diesem Zusammenhang fest, dass die Abgeordnetenalimentierung in Art. 48 Abs. 3 GG dem materiellen Parlamentsrecht zuzuordnen ist und allein aus diesem Grund keine Parallele zu der einfachgesetzlich geschaffenen Parteienfinanzierung i.S.d. §§ 18 ff. PartG gezogen werden kann.[261] Während die Abgeordnetenalimentierung bereits zur Zeit des Kaiserreichs und der Weimarer Republik[262] die Unabhängigkeit des Abgeordneten wahren, das Amt nicht nur für finanziell gutsituierte Bürger attraktiv machen[263] und gewährleisten sollte, dass er „die sich aus seinem repräsentativen verfassungsrechtlichen Status ergebenden Rechte und Pflichten in Freiheit ausüben“[264] kann, ist die Parteienfinanzierung der Verfassungsordnung fremd gewesen und stellt im Vergleich zur Abgeordnetenalimentierung ein rechtliches Novum dar. Diese Erwägung kann auf die Auslegung des nun normativ verankerten Begriffs der „staatlichen Finanzierung“ übertragen werden.

Auch der auf einer zugegebenermaßen stark formelle und sich strikt am Wortlaut orientierende Gedanke, dass bei einer Mittelzuwendung von Abgeordneten an ihre Parteien ein Verhältnis begründet werde, welches den Staat formell nicht einbindet, kann bei der Auslegung des Begriffs zielführend sein.[265] Denn die Zahlung eines Abgeordneten an seine Partei verlässt formell nicht das spezifische Verhältnis des Abgeordneten zu seiner Partei

260 Folgend *Schneider*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen als staatliche Aufgabe, 1997, S. 76 f.
261 BVerfGE 20, 56 (103 f.).
262 Vgl. *Poetzsch-Heffter*, in: ders. (Hrsg.), Handkommentar der Reichsverfassung vom 11. August 1919, [3]1928, Art. 40 WRV Nr. 1 ff., wonach die WRV bereits eine Abgeordnetenentschädigung vorsah; zur historischen Auslegung der Abgeordnetenentschädigung siehe auch *Roth*, AöR 129 (2004), 219 (224).
263 *Arnim*, ZRP 1989, 257 (262) m.w.N.
264 BVerfGE 20, 56 (103 f.).
265 *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 106, Fn. 311.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und bindet, unabhängig von der ursprünglichen Herkunft der Mittel, den Staat nicht in dieses Verhältnis mit ein. Die spezifischen Mittel stammen damit nicht, zumindest unmittelbar, aus dem Staatshaushalt. Die Abgeordneten sind bei der Verwendung der ihnen zur Verfügung gestellten Mittel nicht zweckgebunden und haben eine umfangreiche Dispositionsbefugnis über die durch die Abgeordnetenalimentation erlangten Leistungen; sie sind hinsichtlich des Bezugs und der Verwendung ihrer Mittel auch nicht rechenschaftspflichtig.[266] Die Zuwendungen der Abgeordneten an ihre Partei sind auch nicht in besonderer Art und Weise im Rechenschaftsbericht zu kennzeichnen.

Die Abgeordnetenentschädigung nach Art. 48 Abs. 3 S. 1 GG fällt demnach nicht unter den Begriff der "staatlichen Parteienfinanzierung".

3. Fraktionsfinanzierung als „staatliche Parteienfinanzierung"?

Die Fraktionsfinanzierung[267] ist im Gegensatz zur Abgeordnetenentschädigung nicht verfassungsrechtlich verankert und wurde durch den einfachen Gesetzgeber im Abgeordnetengesetz einfachgesetzlich konstituiert. Die Argumentation, weshalb die Fraktionsfinanzierung keine „staatliche Parteienfinanzierung" darstellen kann, folgt demselben Muster wie die im Rahmen der Abgeordnetenentschädigung durchgeführten Untersuchung und beschränkt sich auf die „Aliud-Eigenschaft" der Fraktionsfinanzierung im Verhältnis zu der staatlichen Parteienfinanzierung.

So schreibt § 50 Abs. 4 S. 2 AbgG ausdrücklich vor, dass die der Fraktion zugewendeten Mittel keine Verwendung bei den parteispezifischen Aufgaben finden dürfen. Der Anspruch wurde mit einem speziellen Verwendungsverbot verknüpft und kennzeichnet dadurch deutlich, unabhängig von einer faktisch vorliegenden Verwobenheit der Fraktionen mit ihren Parteien, dass das Institut der Fraktionsfinanzierung nicht nur keine staatliche Parteienfinanzierung darstellen kann, sondern darüber hinaus auch nicht darstellen darf. Fraktionen sind nach der zutreffenden Ansicht des Bundesverfassungsgerichts als eine „ständige Gliederung des Bundestages"

266 *Dies.*, Der Parteibegriff, 1996, S. 106, Fn. 311.

267 Zu Abgaben von Abgeordneten an ihre Fraktion oder Partei siehe vertiefend *Mardini*, Die Finanzierung der Parlamentsfraktionen durch staatliche Mittel und Beiträge der Abgeordneten, 1990; *Lontzek*, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

in den staatlichen Bereich eingefügt worden[268], was nach der allgemeinen Staatslehre gerade für die gesellschaftlich-wurzelnden Parteien nicht gilt.[269] Die Zulässigkeit der Fraktionsfinanzierung basiert auf einer strikten Trennung der Fraktionsfinanzen von den Finanzen ihrer Partei.[270] Die Parteienfinanzierung darf aus diesem Grund schon von Verfassungs wegen keine rechtliche oder tatsächliche Einheit mit der Fraktionsfinanzierung bilden. Die Fraktionsfinanzierung stellt damit ebenfalls ein Aliud im Verhältnis zur staatlichen Parteienfinanzierung dar.[271]

IV. Staatliche Zuschüsse an politische Stiftungen

Für fast jede parteipolitische Strömung, die im Bundestag vertreten ist, existiert eine parteinahe Stiftung. Die Stiftungen betreiben politische Bildungsarbeit als gemeinnützigen Zweck und erhalten hierfür auch Mittel aus dem Staatshaushalt. Sie werden als Nebenorganisationen[272], Sonderorganisationen[273] oder „parteinahe" Organisationen[274] der ihnen nahestehenden Partei eingestuft. Dem Gesetzgeber sind „parteinahe" Stiftungen auch bekannt, wie beispielsweise § 11 Abs. 2 S. 3 PartG zeigt. Durch Globalzuschüsse des Staates an die parteinahen Stiftungen wird ihre Tätigkeit im Bereich der politischen Bildungsarbeit, Studien- und Forschungsförderung, des Publikationswesens und der internationalen Zusammenarbeit

268 BVerfGE 20, 56 (104); BVerfGE 62, 194 (202); BVerfGE 70, 324 (350 f.); BVerfGE 80, 188 (231).

269 BVerfGE 20, 56 (101 f.); *Hesse* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 33.

270 *Arnim*, in: Wewer (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 134, 136.

271 Zur Differenzierung von Fraktion und Partei siehe *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 345 ff.; siehe auch auf die Fraktionsfinanzierung auf kommunaler Ebene bezogen VGH Kassel, Urt. v. 05.04.2017 – 8C 459/17.N -, juris und die Urteilsanmerkung von *Meyer*, NVwZ 2017, 886 ff.

272 *Oerter*, Rechtsfragen des Verhältnisses zwischen politischen Parteien und ihren Sonder- und Nebenorganisationen, 1971, S. 157, 164, 170, 183.

273 In Bezug zu Parteiunternehmen *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 22.

274 BVerfGE 73, 1 (31 f.), das voraussetzt, dass die Stiftungen rechtlich und tatsächlich unabhängig von den ihnen nahestehenden Parteien sind. Zu dem aus dem Urteil abgeleiteten Begriff der „parteinahen" Organisation *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 126.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

staatlich gefördert.[275] Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass eine staatliche Finanzierung parteinaher Stiftungen nur dann zulässig sei, wenn die Stiftungen „rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen" seien.[276] Dabei berief es sich auf seine frühere Rechtsprechung zu der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer staatlichen Parteienfinanzierung[277], die das Bundesverfassungsgericht 1966 noch für unzulässig hielt und lediglich eine reine Wahlkampfkostenerstattung mit den Bestimmungen des Grundgesetzes für vereinbar erklärte. Unabhängig von der Frage nach der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer staatlichen Parteienfinanzierung hat sich hinsichtlich der rechtlich und tatsächlich von der Partei unabhängigen Stiftung nichts geändert.[278] Als selbstständige Organisationen mit einem eigenen und von den Parteien klar abzugrenzenden Aufgaben- und Tätigkeitsbereich[279] sind die Zuschüsse aus dem Staatshaushalt nicht als staatliche Parteienfinanzierung, sondern als eine staatliche Finanzierung von Stiftungen zu qualifizieren; sie stellen auch in diesem Fall ein Aliud zu der staatlichen Parteienfinanzierung dar.

V. Finanzierung der politischen Jugendorganisationen

Fast jeder Partei steht eine politische Jugendorganisation nahe, die eine weitgehende ideologische Nähe aufweist und für sie – ohne selbst bei Wahlen anzutreten – im Wahlkampf wirbt. Sie sind regelmäßig rechtlich verselbstständigt und somit als sogenannte „Nebenorganisatonen" zu qualifizieren.[280] Jugendorganisationen, denen eine rechtliche Verselbstständigung fehlt und lediglich eine Untergruppierung innerhalb der Partei dar-

---

275 Zu den Aufgabenfeldern einer politischen Stiftung siehe *Vieregge*, in: Wewer (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, S. 164.

276 BVerfGE 73, 1 (31 f.).

277 BVerfGE 20, 56 (112).

278 Zweifelnd *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 37 f.; die Selbstständigkeit und Unabhängigkeit der „parteinahen" Stiftungen von den Parteien hat das Bundesverfassungsgericht auch nach Änderung der Rechtsprechung bzgl. der Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung bestätigt, BVerfGE 85, 264 (289).

279 In diesem Zusammenhang problematisch ist insbesondere das Merkmal der „Nähe" der Stiftung zu einer Partei, siehe *Günther/Vesper*, ZRP 1994, 289 (289).

280 Als „Nebenorganisationen" gelten vor allem die „Junge Union" und die „Jungen Liberalen e.V". Abzustellen ist auf deren rechtliche Verselbstständigung von der „Mutterpartei". Siehe dazu *Höfling*, NJW 1985, 1943 (1944); *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 52; *Seifert*,

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

stellen, sind bereits nach ihrer Organisationsform ihrer „Mutterpartei" zugehörig. Auf sie wird im weiteren Verlauf deshalb nicht mehr eingegangen werden.

Dass öffentliche Zuschüsse an die politischen Jugendorganisationen fließen, hat auch Berücksichtigung in den Regelungen der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung gefunden. § 24 Abs. 12 PartG geht davon aus, dass zumindest ein Institut der „öffentlichen Bezuschussung von politischen Jugendorganisationen" existiert. Der Gesetzgeber hat durch die Schaffung des § 83 Abs. 1 S. 2 SGB VIII zudem die Möglichkeit der staatlichen Förderung von politischen Jugendorganisationen auf Bundesebene gesetzlich vorgesehen. Die Norm teilt die Geschichte vieler Vorschriften des Parteienrechts und findet ihren Ursprung in einer gerichtlichen Entscheidung (in diesem Falle des *OVG Berlin-Brandenburg*)[281]. In der Norm ist geregelt, dass die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde die Tätigkeit der Jugendhilfe anregen und fördern solle, soweit diese von überregionaler Bedeutung ist und ihrer Art nach nicht durch ein Land allein wirksam gefördert werden kann. Nach Art. 83 Abs. 1 S. 2 SGB VIII gehören die Tätigkeiten der politischen Jugendorganisationen auch zur „Jugendhilfe" und können demnach durch die fachlich zuständige oberste Bundesbehörde gefördert werden. Die Voraussetzungen, das Verfahren sowie die Art und Weise der Förderung der Jugendhilfe legt das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend als fachlich zuständige oberste Bundesbehörde[282] in einer Richtlinie[283] fest. Eine gesetzliche Regelung mit einem weitergehenden Inhalt sucht man vergebens. Die Richtlinie sieht vor, dass auf Antrag einer Jugendorganisation Fördermittel durch das Bundesministerium gewährt werden können.

Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 21; *ders.*, DÖV 1956, 1 (5).

281 Die heutige Fassung des § 83 Abs. 1 SGB VIII wurde an das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.03.2012, Rs. OVG 6 B 19.11. = NVwZ 2012, 1265 ff. angelehnt. Siehe zu dem Urteil *Merten*, NVwZ 2012, 1228 ff.

282 *Kern*, in: Fischer/Mann/Schellhorn u.a. (Hrsg.), SGB VIII, [5]2017, § 83, Rn. 3.

283 *Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, Richtlinie über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen zur Förderung der Kinder- und Jugendhilfe durch den Kinder- und Jugendplan des Bundes (KJP), 29.09.2016, https://www.bmfsfj.de/blob/111964/2f7ae557daa0d2d8fe78f8a3f9569f21/richtlinien-kjp-2017-data.pdf, zul. aufgerufen am 18.02.2020.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Ferner sollen nach § 74 Abs. 1 S. 1 SGB VIII die Träger der öffentlichen Jugendhilfe[284] die Tätigkeit im Bereich der freiwilligen Tätigkeit der Jugendhilfe anregen. Vorschriften zur Förderung politischer Jugendorganisationen sind in verschiedenen landesrechtlichen Ausführungsgesetzen zum SGB VIII enthalten und legen neben der bundesgesetzlichen Norm, anlehnend an die Voraussetzungen des § 74 Abs. 1 S. 1 SGB VIII, teilweise die Voraussetzungen zur Gewährung finanzieller Mittel fest.[285]

Der Tätigkeitsbereich der politischen Jugendorganisationen lässt sich funktional in drei Teile aufteilen.[286] Dies sind die Vertretung der Partei und ihrer Ziele bei jungen Menschen, die Vertretung der spezifischen Jugendinteressen in der Partei und in der Gesellschaft sowie ihre Funktion als Nachwuchsorganisation der Partei.[287] *Guido Westerwelle* bezeichnet die politischen Jugendorganisationen in diesem Zusammenhang als „Mittler" zwischen ihrer Zielgruppe und ihrer Partei.[288] Sie wirken insoweit im selben Maße auf die politische Willensbildung ein wie ihre Mutterpartei.[289] Die Betätigung der Jugendorganisationen in einen „parteipolitischen" und „überparteilich-gemeinnützigen" Bereich aufzuteilen, ist nicht ohne Weiteres möglich.[290] Da § 83 Abs. 1 S. 2 SGB VIII insoweit die Arbeit der politischen Jugendorganisationen ausdrücklich der „Tätigkeit der Jugendhilfe"

---

284 Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe werden durch landesrechtliche Ausführungsgesetze festgelegt. So sind z.B. Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Freistaat Bayern nach Art. 15 Abs. 1 S. 1 AGSG die Landkreise und kreisfreien Gemeinden, die wiederum nach Art. 16 Abs. 1 AGSG Jugendämter einzurichten haben, die die Aufgaben der örtlichen Träger der Jugendhilfe wahrnehmen.

285 So z.B. das Hamburgische Gesetz zur Ausführung des Achten Sozialgesetzbuches (SGB VIII), das in § 31 a eine Regelung zur Förderung der politischen Jugendorganisationen getroffen hat. Auch nach dieser Vorschrift muss die Jugendorganisation eine Gewähr für die den Zielen des Grundgesetzes förderliche Arbeit bieten.

286 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.03.2012, Rs. OVG 6 B 19.11., NVwZ 2012, 1265 ff. (1267) unter Bezugnahme von *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 33.

287 *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 33; auch OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.03.2012, Rs. OVG 6 B 19.11., NVwZ 2012, 1265 ff. (1267).

288 *Westerwelle*, Das Parteienrecht und die politischen Jugendorganisationen, 1994, S. 34.

289 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.03.2012, Rs. OVG 6 B 19.11., NVwZ 2012, 1265 ff. (1267).

290 So insbesondere *Klein*, NJW 2000, 1441 (1444); zweifelnd, allerdings offenlassend OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 14.03.2012, Rs. OVG 6 B 19.11., NVwZ 2012, 1265 ff. (1268) m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zuordnet, wird hinreichend deutlich, dass der Gesetzgeber trotz Vorliegen einer parteipolitischen Bindung eine institutionelle Förderung der Jugendorganisationen beibehalten wollte und nicht eine ausschließliche Förderung „überparteilicher, gemeinnütziger" Jugendarbeit im Blick hatte. Bei der staatlichen Förderung der jugendpolitischen Organisationen handelt es sich mithin um eine „staatliche Parteienfinanzierung" im weiteren Sinne, da die Tätigkeit der Jugendorganisationen ganz überwiegend parteigebunden ist und in erheblicher Weise den Parteiinteressen entspricht. Ob die Förderung politischer Jugendorganisationen unter den Begriff der „staatlichen Finanzierung" iSd. Art. 21 Abs. 3 S. 1 GG fällt, wird erst im Rahmen der Untersuchung der Rechtsfolgen des Finanzierungsausschlussverfahrens behandelt.[291]

B. Entwicklung der unmittelbaren und mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung

I. Anfänge der Parteienfinanzierung

Vor der Gründung der Bundesrepublik war eine staatliche Förderung von Parteien weitestgehend unbekannt und rechtlich nicht existent.[292] Die Parteien waren in der Weimarer Republik für ihre Finanzierung und wirtschaftliche Erhaltung ausschließlich selbst verantwortlich und in diesem Sinne vollständig auf den Rückhalt in der Bevölkerung angewiesen.[293] Zwar wurde 1928 auf Initiative *Gustav Stresemanns*[294] über eine Wahlkampfkostenerstattung beraten, diese konnte sich allerdings nicht durchsetzen.[295] Ein in Grundzügen in die Richtung einer Parteienfinanzierung verweisender Wahlkostenzuschuss in Höhe von 1, 8 Milliarden Reichsmark wurde 1932 vom Reich an die *Paul von Hindenburg* als Reichspräsidenten unterstützenden Parteien ausbezahlt. Allerdings war kein eigener

291 Siehe insoweit § 4 A. C. II. 2. b).
292 Vgl. *Jülich*, Chancengleichheit der Parteien, 1966, S. 34.
293 *Eschenburg*, Probleme der modernen Parteifinanzierung, 1961, S. 44; demnach gerieten gerade die liberalen Parteien der Weimarer Republik in eine starke Abhängigkeit zu ihren Spendern, da diese eine weitere Gewährung von Spenden von im eigenen Interesse liegenden Bedingungen abhängig gemacht haben, *ders.*, Probleme der modernen Parteifinanzierung, 1961, S. 11.
294 *Gustav Stresemann* war zur Zeit der Weimarer Republik ein deutscher Politiker der DVP, ehemaliger Reichskanzler und Minister für Auswärtiges.
295 *Eschenburg*, Probleme der modernen Parteifinanzierung, 1961, S. 11.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Haushaltsposten für diesen „Wahlkostenzuschuss“ vorgesehen. Kurz nach der Wahl hat das Reich dem Land Preußen den Betrag des Wahlkostenzuschusses von dem Polizeikostenzuschuss abgezogen.[296]

Im Geburtsjahr der Bundesrepublik Deutschland 1949 haben die Länder anlässlich der im Sommer 1948 durchgeführten Währungsreform und den daraus für die Parteien entstandenen finanziellen Schwierigkeiten für die erste bevorstehende Bundestagswahl sogenannte „Wählerkredite“ bewilligt.[297] Die Wählerkredite sahen eine Zahlung von fünf Pfennig pro erhaltene Wählerstimme bei den letzten Landtagswahlen vor. Auf eine Rückforderung der Wählerkredite wurde von staatlicher Seite aus weitestgehend verzichtet. Dadurch erfolgte zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland eine öffentliche Förderung von Parteien zur Wahrnehmung ihres verfassungsrechtlichen Mandats.

II. Erste gesetzgeberische Versuche der steuerrechtlichen Privilegierung

Die ersten gesetzgeberischen Versuche, die mittelbare Parteienfinanzierung rechtlich zu institutionalisieren, scheiterten am Richterspruch des Bundesverfassungsgerichts. Dieser Umstand trug erheblich dazu bei, dass die weitere Entwicklung bis zu diesem Tage maßgeblich durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung mitgestaltet wurde. Durch das im Jahr 1954 erlassene „Gesetz zur Neuregelung von Steuern“[298] sollten nunmehr Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke nach § 49 EStDVO als Sonderausgaben abzugsfähig sein. Unter den Begriff der „Förderung staatspolitischer Zwecke“ vielen insbesondere auch Spenden und andere Leistungen an Parteien.[299] Durch die Entscheidung für eine steuerliche Begünstigung von Parteien entstand zu diesem Zeitpunkt erstmalig die Institution der mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung. Das Gesetz trat am 16.12.1954 in Kraft, wurde jedoch 1957 durch das Bundesverfassungsgericht für verfassungswidrig und damit für nichtig erklärt.[300] Das Bundesverfassungsgericht stützte seine Entscheidung auf den Umstand, dass eine steuerliche Begünstigung nur für Parteien in Betracht kam, die im Bundes-

296 *Dübber*, Parteifinanzierung in Deutschland, 1962, S. 79.
297 *Rabus*, AöR 78 (1952), 163 (191).
298 BGBl. 1954, I, S. 373 ff.
299 Vgl. *Kulitz*, Unternehmerspenden an politische Parteien, 1983; *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 42.
300 BVerfGE 6, 273 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

tag oder in einem Landtag vertreten waren. Diese Diskriminierung von nicht parlamentarisch vertretenen Parteien war im Hinblick auf die Gleichheit der Parteien nicht zu rechtfertigen und führte letztlich zum Scheitern dieser Initiative.[301]

Ein weiterer Versuch, Parteispenden steuerrechtlich abzugsfähig zu machen, scheiterte 1958. Von dieser Regelung betroffen waren die Lohn- und Körperschaftssteuer. So sollten Parteispenden bis zu 10% des einkommensteuerlich und 5% des körperschaftssteuerlich veranlagten Einkommens abzugsfähig sein. Das Bundesverfassungsgericht hat auch diese Regelung für verfassungswidrig erklärt.[302] Es stellte in seinem Urteil zwar fest, dass eine staatliche Förderung von Parteien grundsätzlich zulässig sei[303], im konkreten Fall verstieße die Ausgestaltung der steuerlichen Begünstigung jedoch gegen den Status der Chancengleichheit. Demnach ginge vom Wortlaut der einschlägigen steuerrechtlichen Normen keine unmittelbare Ungleichbehandlung aus, allerdings würden durch diese Regelung faktisch die Parteien bevorzugt werden, die „kapitalkräftige" Kreise ansprächen.[304] Ohne eine Begrenzung der Abzugsmöglichkeit hätten diejenigen Parteien einen ungerechtfertigten Vorteil, die aufgrund ihrer Zielsetzung und politischen Ausrichtung von finanzstarken Wählern bevorzugt würden und aus diesem Grund mit hohen Spendenbeträgen rechnen könnten.[305]

III. Globalzuschüsse als unmittelbare Parteienfinanzierung

Nach Feststellung der Verfassungswidrigkeit der steuerlichen Begünstigungen in ihrer durch den Gesetzgeber geschaffenen Form suchte dieser nach Alternativen, um den finanziellen Erhalt eines Großteils der Parteien sicher zu stellen.[306] So sah ein Jahr nach dem 1958 ergangenem Urteil des Bundesverfassungsgerichts[307] der Bundestag in seinem Haushalt Globalzu-

301 BVerfGE 6, 273 (279).
302 BVerfGE 8, 51 ff.
303 BVerfGE 8, 51 (63).
304 BVerfGE 8, 51 (66 f.).
305 BVerfGE 8, 51 (67).
306 *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 43, der zusätzlich auf eine schwierige wirtschaftliche Lage mitgliedsschwacher Parteien hinweist und das vorangegangene Urteil des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 8, 51 [63]) als Ideenanstoß für die Gewährung von Globalzuschüssen bezeichnet.
307 BVerfGE 8, 51 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

schüsse an die im Bundestag vertretenen Parteien vor. Für die genaue Bemessung der Gewährung der Finanzmittel war dabei die Fraktionsstärke maßgeblich. In den folgenden Jahren steigerte der Bundestag diesen Betrag kontinuierlich. So erhöhten sich die 1959 vorgesehenen 5 Millionen DM bis zum Jahr 1964 auf 38 Millionen DM. Durch die Gewährung von Globalzuschüssen unter Aufgabe der Zweckgebundenheit der für die Parteien vorgesehenen Finanzmittel wurde erstmalig in der Geschichte der Bundesrepublik die Institution der unmittelbaren, öffentlichen Parteienfinanzierung geschaffen.[308] Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung übte dabei einen wesentlichen, wenn nicht gar den maßgeblichen, Einfluss auf die Entwicklung und die heutige Gestaltung der Parteienfinanzierung aus. Hinsichtlich der Gewährung der Globalzuschüsse an die im Bundestag vertretenen Parteien urteilte das Bundesverfassungsgericht 1966 besonders streng und erklärte in einer die unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung betreffenden Grundsatzentscheidung die öffentliche Finanzierung der allgemeinen Parteientätigkeit für verfassungswidrig.[309] Diesen rechtlichen Schluss zog das Bundesverfassungsgericht, den wegweisenden Ausführungen *Konrad Hesses* folgend[310], aus dem Verbot der „staatlich-institutionellen Verfestigung des Parteiwesens“[311]. Durch eine unmittelbare, staatliche Parteienfinanzierung würden die Parteien zwar „nicht in die organschaftliche Staatlichkeit eingefügt“, jedoch mit dieser in unzulässiger Weise verschränkt und dadurch der staatlichen Vorsorge überantwortet werden.[312] Das Bundesverfassungsgericht sah in der finanziellen Abhängigkeit vom Staat die Gefahr, dass eine nicht zu rechtfertigende staatliche Einflussnahme auf die politische Willens- und Meinungsbildung begründet würde. Eine staatliche Parteienfinanzierung dürfe ausschließlich in Form der Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes erfolgen.[313] Da durch die Vorschriften des Grundgesetzes eine unmittelbare Parteienfinanzierung per se unzulässig war, ließ das Bundesverfassungsgericht in diesem Urteil die Möglichkeit einer subjektiven Rechtsverletzung offen.[314]

---

308 *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 43 f.
309 BVerfGE 20, 56 ff.
310 *Hesse* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 33.
311 BVerfGE 20, 56 (101 f.).
312 BVerfGE 20, 56 (102).
313 BVerfGE 20, 56 (113 ff.).
314 BVerfGE 20, 56 (102), allerdings stellte das Bundesverfassungsgericht in den Organstreitverfahren BVerfGE 20, 119 ff. und BVerfGE 20, 134 ff. fest, dass, da eine staatliche Parteienfinanzierung per se verfassungswidrig sei, kein Grund dafür

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

IV. Wahlkampfkostenerstattung als unmittelbare Parteienfinanzierung

Das Bundesverfassungsgericht erklärte in seinem Urteil vom 24. Juni 1958[315] die vom Gesetzgeber vorgesehene Form der steuerlichen Privilegierung von Parteien für verfassungswidrig. Allerdings betonte es im selbigem Urteil, dass „da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungs wegen eine entscheidende Rolle zukommt, [es auch zulässig sein muss], nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen".[316]

Diesen Hinweis setzte der Gesetzgeber nach dem Scheitern der Globalzuschüsse im „neuen" Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 um und führte durch die §§ 18 ff. PartG 1967 die Institution der Parteienfinanzierung in Form der Wahlkampfkostenerstattung ein. Das System der Wahlkampfkostenerstattung sah in § 18 Abs. 1 PartG 1967 eine Zahlung von 2,50 DM für jeden Wahlberechtigten vor. Das Geld wurde nach dem Verhältnis der auf die einzelnen Parteien entfallenden Zweitstimmen aufgeteilt. Um einen Missbrauch der Wahlkampfkostenerstattung durch Splittergruppen vorzubeugen, wurde als konstitutives Merkmal des Auszahlungsanspruches ein Mindestquorum von 2,5% der im Wahlkreis abgegebenen Zweitstimmen gesetzlich festgesetzt.[317] Die Auszahlung erfolgte nach § 20 I PartG 1967 durch Abschlagszahlungen, die je nach Fortschritt der Wahlperiode variierten. Durch die über die Wahlperiode erfolgenden Abschlagszahlungen wurde der Charakter der „Wahlkampfkostenerstattung" im Kern hin zu einer kontinuierlich erfolgenden Parteienfinanzierung umgestaltet.[318]

Dass auch diese Form der staatlichen Finanzierung in Teilen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts mit den Vorschriften des Grundgesetzes unvereinbar war, zeigte sich am 3. Dezember 1968.[319] Das Auszahlungsverfahren nach § 20 Abs. 1 PartG 1967 und die Höhe der Wahlkampfkostenerstattung wurden vom Bundesverfassungsgericht gebilligt. Jedoch

---

bestehe, dass nur einige Parteien (die im Bundestag vertreten waren) diese verfassungswidrige Art der Mittelgewährung erhielten und deshalb auch der Status der Gleichheit der Parteien verletzt sei.

315 BVerfGE 8, 51 ff.

316 BVerfGE 8, 51 (63).

317 *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 47 m.w.N.

318 Kritisch *ders.*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 48.

319 BVerfGE 24, 300 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sah es in dem Mindestquorum von 2,5% einen Verstoß gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien.[320] Es wies zugleich darauf hin, dass ein solches Mindestquorum „erheblich unter der 5%-Grenze" liegen müsse[321] und zur Missbrauchskontrolle eine Hürde von 0,5% des Wählerstimmenanteils bereits völlig ausreichend und wohl auch maximal zulässig sei.[322] Den Hinweis des Bundesverfassungsgerichtes setzte der Gesetzgeber 1969[323] um und senkte das Mindestquorum auf den verfassungsgerichtlichen Vorschlag von 0,5% des Wählerstimmenanteils ab.

Der Ausschluss unabhängiger Wahlbewerber aus der Parteienfinanzierung sah das Bundesverfassungsgericht 1976 aufgrund einer Verletzung der chancengleichen Teilnahme an der Bundestagswahl als verfassungswidrig an[324], und gab dem Gesetzgeber einen erneuten Anlass zur Änderung der Parteienfinanzierung. Durch den Ausschluss unabhängiger Wahlbewerber aus der Parteienfinanzierung sei ihre Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt, was eine Berücksichtigung solcher Bewerber für den Gesetzgeber als zwingend gestaltete. Durch eine Änderung des § 18 PartG 1976 wurden nun auch solche unabhängigen Wahlbewerber bei der Wahlkampfkostenerstattung berücksichtigt, die in einem Wahlkreis mindestens 10% des Erststimmenanteils auf sich vereinen konnten. Dieses Quorum erklärte das Bundesverfassungsgericht auch für zulässig.[325]

Der politische Affront der sog. Flick-Affäre[326] führte 1983 zu einer Novellierung der Parteienfinanzierung, die hinsichtlich des Chancenausgleichs und der Kappungsgrenze 1986 vom Bundesverfassungsgericht überprüft und, zumindest hinsichtlich der unmittelbaren Parteienfinanzierung, für verfassungsgemäß befunden wurde.[327] Der Versuch, durch eine steuerliche Begünstigung von Parteien eine mittelbare Parteienfinanzierung einzuführen, scheiterte allerdings erneut am Richterspruch des Bundesverfassungsgerichtes.[328] So waren die § 10b Abs. 1 S. 1 EStG 1983 und

320 BVerfGE 24, 300 (339 ff.).
321 BVerfGE 24, 300 (340).
322 BVerfGE 24, 300 (342).
323 BGBl. 1969, I, S. 925.
324 BVerfGE 41, 399 (412 ff.).
325 BVerfGE 41, 399 (424 f.).
326 Die Flick-Affäre zerstörte nachhaltig das Vertrauen der Bevölkerung in die Parteiendemokratie. Im Kern ging es um verdeckt erfolgte Parteispenden des Flick-Konzerns an unterschiedliche Parteien. Siehe dazu im Allgemeinen *Leyendecker/Stiller/Prantl*, Helmut Kohl, die Macht und das Geld, [2]2000; *Kilz*, Flick: Die gekaufte Republik, [81]1984.
327 BVerfGE 73, 40 (94 ff.).
328 BVerfGE 73, 40 (70 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

§ 9 Nr. 3 S. 1 KStG 1983 mit dem Grundsatz der gleichen politischen Teilhabe aller Bürger unvereinbar. Die betroffenen Vorschriften sahen im Jahr 1983 vor, dass die steuerliche Abzugsfähigkeit von Ausgaben zur Förderung staatspolitischer Zwecke (wozu Parteispenden gehörten) nach einem bestimmen Prozentsatz der gesamten Einkünfte bzw. des gesamten Einkommens bemessen wird. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass Bürger mit höheren Einkommen durch diese Regelung bevorzugt würden und statuierte daraus eine Verletzung des Rechtes auf gleiche Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess.[329] Der Gesetzgeber korrigierte die verfassungsrechtlichen Mängel am 01.01.1989 durch eine entsprechende Änderung der Vorschriften durch das „Fünfte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22.12.1988“[330]. Demnach wurde für die steuerliche Abzugsmöglichkeit von Parteispenden nach dem EStG eine Höchstgrenze von 60.000 DM vorgesehen, bei der Zusammenlegung von Ehegatten lag diese Grenze bei 120.000 DM.

V. Teilfinanzierung als unmittelbare Parteienfinanzierung

Die verfassungsgerichtliche Überprüfung des „Fünften Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22.12.1988“ ließ nicht lange auf sich warten. Auf Antrag der Bundespartei Bündnis 90/DIE GRÜNEN sollte das Bundesverfassungsgericht über dessen Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz entscheiden.[331] Problematisch war nach der Ansicht der Antragstellerin die Verfassungsmäßigkeit der Einführung eines Sockelbetrages, die Änderung des Chancenausgleichs, die Schaffung einer Publizitätsgrenze für Spenden ab 40.000 DM sowie die aufgrund der zuvor ergangenen verfassungsgerichtlichen Entscheidung festgelegte Höchstgrenze der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden und Mitgliedsbeiträgen.

Das Bundesverfassungsgericht billigte in seinem Urteil im Jahr 1992 teilweise die kürzlich geänderte Fassung der unmittelbaren Parteienfinanzierung. Allerdings sah es in der Gewährung eines Sockelbetrages für die Parteien, die mindestens 2% des Wählerstimmenanteils auf sich vereinigen konnten, einen Verstoß gegen das Verbot der staatlich-institutionellen Verfestigung des Parteiwesens und stellte – erneut – die Verfassungswidrigkeit

329 BVerfGE 73, 40 (71).
330 BGBl. 1988, I, S. 2615.
331 BVerfGE 85, 264 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

der gesetzlich in dieser Form vorgesehenen Parteienfinanzierung fest.[332] Demnach würde die Gewährung eines Sockelbetrages nicht die Bemühungen der Parteien „um eine finanzielle Unterstützung ihrer Politik durch Mitglieder und Spender sowie ihren Wahlerfolg berücksichtigen“[333]. Das Bundesverfassungsgericht machte hier erneut deutlich, dass die Parteien zwingend auf einen Rückhalt in der Bevölkerung angewiesen seien und ihre Verwurzelung im gesellschaftlich-politischen Bereich nicht durch eine staatliche Finanzierung aufgehoben oder wesentlich beeinträchtigt werden dürfe.[334] Ein Sockelbetrag, der den gesellschaftlichen Rückhalt einer Partei (in Form von Mitgliedsbeiträgen, Spenden oder den Wahlergebnissen) bei der Berechnung des Betrags unberücksichtigt lässt, begründe die Gefahr der staatlichen Einflussnahme auf die politische Willensbildung und sei aus diesem Grund mit Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG nicht vereinbar.

Umso überraschender war es, dass der Senat im selben Urteil seine bisherige Rechtsprechung über die alleinige Zulässigkeit einer unmittelbaren Parteienfinanzierung in Form einer Wahlkampfkostenerstattung aufgab und nunmehr eine allgemeine, staatliche Parteienfinanzierung für verfassungsrechtlich zulässig befand.[335] Für die aktuelle Ausgestaltung der unmittelbaren Parteienfinanzierung stellt dieses Urteil einen „Meilenstein“ dar, da es dem Gesetzgeber nunmehr freistünde, die staatliche Parteienfinanzierung, so wie anfänglich geplant, in Form von Globalzuschüssen zu gewähren. Die Ausrichtung der Zahlungen an den „Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ wurde mit dem Hinweis aufgehoben, dass eine zeitliche Differenzierung zwischen dem Wahlkampf einer Partei und dessen sonstiger politischer Tätigkeit nicht möglich sei.[336] Die politischen Tätigkeiten außerhalb und innerhalb des Wahlkampfes seien, so das Bundesverfassungsgericht in seiner Begründung, identisch und damit sei es auch nicht sinnvoll, eine Trennung der allgemeinen politischen Tätigkeiten in dieser Art vorzunehmen. Das verfassungsrechtliche Mandat aus Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG beziehe sich nicht allein auf die „Vorbereitung einer Wahl“, sondern verlange gerade, dass die Parteien die Interessen, Meinungen und Bestrebungen innerhalb der Bevölkerung sammeln und diese so kanalisieren, dass diese in tauglicher Art und Weise die Bildung der obersten Staats-

332 BVerfGE 85, 264 (283).
333 BVerfGE 85, 264 (283 f.).
334 BVerfGE 85, 264 (287).
335 BVerfGE 85, 264 (285); hierzu auch *Hoffmann*, DÖV 1994, 504 ff.; siehe auch die Konzeptvorschläge von *Ipsen*, JZ 1992, 753 (758 ff.).
336 BVerfGE 85, 264 (285 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

organe maßgeblich mitgestalten.[337] Allerdings darf es sich weiterhin nicht um eine öffentliche Vollalimentierung der Parteien handeln. Der Grundsatz der Staatsfreiheit erlaube lediglich eine Teilfinanzierung der allgemeinen politischen Parteitätigkeit, da die Parteien als gesellschaftliche Gebilde zwingend, gerade in finanzieller Hinsicht, auf den Rückhalt der Gesellschaft angewiesen seien und notwendigerweise das Gros ihrer Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden erwirtschaften müssten.[338]

Zusammen mit der Abweichung von der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung setzte das Bundesverfassungsgericht damit einen rechtlichen Rahmen für eine allgemeine Parteienfinanzierung. Insbesondere hob es hinsichtlich der Höhe der zu gewährenden Zahlungen eine sogenannte relative und absolute Obergrenze hervor.[339] Aufgrund des Gebotes der Staatsfreiheit darf der Betrag, der einer Partei aufgrund der staatlichen Teilfinanzierung zukommt, nicht höher sein als das Einkommen, welches sie aus privatwirtschaftlichen Einnahmequellen, wie Mitgliedsbeiträgen und Spenden, generiert (sog. relative Obergrenze). Um ferner zu verhindern, dass mit steigendem privatwirtschaftlich generiertem Einkommen auch die staatliche Teilfinanzierung ins Unermessliche steigt, verlangt das Bundesverfassungsgericht erneut unter Berufung auf das Gebot der Staatsfreiheit der Parteien die Festsetzung eines Höchstbetrages, der im Wege der staatlichen Parteienfinanzierung an alle Parteien insgesamt ausgezahlt werden darf (sog. absolute Obergrenze).[340] Die verfassungsgerichtlich entworfene absolute und relative Obergrenze wurde vom Gesetzgeber durch die Schaffung von § 18 Abs. 2 und Abs. 5 PartG umgesetzt. Die Berechnung der absoluten Obergrenze erfolgt dabei nach § 18 Abs. 2 PartG und richtet sich maßgeblich nach § 18 Abs. 2 S. 2 PartG an dem Preisindex der für eine Partei typischen Ausgaben in dem dem Anspruchsjahr vorangegangenem Jahr.

337 BVerfGE 85, 264 (286); BVerfGE 44, 125 (145 f.).
338 BVerfGE 85, 264 (285 ff.).
339 BVerfGE 85, 264 (288 ff.).
340 BVerfGE 85, 264 (290 ff.); siehe dazu auch *Schwartmann*, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien, 1995, S. 223.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

VI. Verbot steuerlicher Begünstigungen von Zuwendungen juristischer Personen an Parteien

Das Bundesverfassungsgericht urteilte auch hinsichtlich der durch die steuerlichen Begünstigungen erfolgenden mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung, dass eine steuerrechtliche Begünstigung von Zuwendungen juristischer Personen mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der gleichen Teilhabe aller Bürger an der politischen Willensbildung unvereinbar[341] und die Höchstgrenze des Abzugsbetrages vom Gesetzgeber auch (mit 60.000 DM bzw. 120.000 DM bei Zusammenlegung von Ehegatten) zu hoch angesetzt worden sei.[342] Das Erreichen dieser Höchstbeträge sei für einen Großteil der Bürger weiterhin nicht möglich, sodass nur ein bestimmter Kreis an wohlsituierten Spendern die steuerlichen Vergünstigungen vollumfänglich ausschöpfen könne. Der Grundsatz der gleichen Teilhabe aller Bürger an der politischen Willensbildung sei durch die zu hoch bemessenen Höchstgrenzen der Abzugsfähigkeit verletzt worden.

Auch schloss sich das Bundesverfassungsgericht der in einem Sondervotum vertretenen Meinung des Bundesverfassungsrichters *Ernst-Wolfgang Böckenförde* im vorangegangenen Parteienfinanzierungsurteil an[343], und sah in der steuerlichen Privilegierung von Spenden juristischer Personen an Parteien, neben der hohen Abzugshöchstgrenze, ebenfalls einen Verstoß gegen den Grundsatz der gleichen Teilhabe aller Bürger am politischen Willensbildungsprozess.[344] Die Personen, die hinter der Personengesellschaft oder Körperschaft stünden, erhielten durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden im Rahmen der zu zahlenden Körperschaftssteuer im Vergleich zu anderen Bürgern eine zusätzliche Möglichkeit der politischen Einflussnahme. Dies geschehe insbesondere auf Kosten der übrigen Steuerzahler, wodurch die Ungleichbehandlung bei der Teilnahme an der politischen Willensbildung noch gravierender sei. Im Ergebnis wurde durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung eine steuerliche Privilegierung von durch juristische Personen geleisteten Spenden für generell unzulässig erklärt und dem Gesetzgeber insoweit Grenzen bei den Bestimmungen der Begünstigten gesetzt. Allein Spenden von natürlichen

341 BVerfGE 85, 264 (314 f.).
342 BVerfGE 85, 264 (312 ff.).
343 Im Folgenden: BVerfGE 85, 264 (314 ff.), siehe das Sondervotum von *Böckenförde* in BVerfGE 73, 40 (103 ff.).
344 BVerfGE 85, 264 (314 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Personen dürfen demnach durch den Gesetzgeber steuerrechtlich begünstigt werden.

VII. Parteienfinanzierung nach der Empfehlung der unabhängigen Sachverständigenkommission

Durch den Wandel der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung hinsichtlich der generellen Zulässigkeit einer allgemeinen Parteienfinanzierung wurde auf Initiative des ehemaligen Bundespräsidenten *Richard von Weizsäcker* eine Kommission unabhängiger Sachverständiger eingesetzt, die unter Berücksichtigung des verfassungsrechtlichen Mandats der Parteien und dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 09.04.1992[345] eine Empfehlung über die künftige Gestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung abgeben sollte.[346]

In dem Bericht sah die Kommission die Ersetzung der bisherig gewährten Wahlkampfkostenerstattung durch eine die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien finanzierende staatliche und unmittelbare Parteienfinanzierung vor.[347] Zweck der neuen Parteienfinanzierung sollte nach den Vorstellungen der Kommission die Bekämpfung der Politikverdrossenheit und die Erweiterung der parteipolitischen Handlungsfähigkeit sein.[348] Die Sachverständigenkommission sah in ihrer Empfehlung vor, dass die Bemessung der Höhe der staatlichen Zahlungen nach dem Grad des gesellschaftlichen Rückhaltes der Parteien innerhalb der Bevölkerung erfolgen müsse. Maßgebliche Kriterien, an denen sich der „gesellschaftliche Rückhalt" in tauglicher Art und Weise messen lassen könne, seien die Stimmanteile bei Landtags-, Bundestags- oder Europaparlamentswahlen, sowie die aus dem privatwirtschaftlichen Gesellschaftsbereich stammenden Spenden und Mitgliedsbeiträge. Als Wählerstimmenmindestquorum sah die Sachverständigenkommission in ihrer Empfehlung einen Anteil von 0,5% der abgegebenen Wählerstimmen bei einer nicht näher qualifizierten Parla-

345 BVerfGE 85, 264 ff.

346 *Kommission unabhängiger Sachverständiger*, Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 19.02.1993.

347 *Dies.*, Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 19.02.1993.

348 *Dies.*, Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 19.02.1993, S. 21.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

mentswahl vor.[349] Der individuell auszuzahlende Betrag solle, so wie das Bundesverfassungsgericht bereits im vorherigen Urteil feststellte, durch eine relative und der insgesamt zu gewährende Betrag durch eine absolute Obergrenze eingeschränkt werden.[350]

Auch der mittelbaren Parteienfinanzierung und der mit ihr zusammenhängenden verfassungsrechtlichen Problematik nahm sich die unabhängige Sachverständigenkommission an. So schlug sie vor, die in § 34g S. 2 EstG und § 10b Abs. 2 EstG vorgesehene Grenze der Abzugsfähigkeit auf höchstens 2000 DM, bei Ehegatten 4000 DM, zu beschränken.[351]

VIII. Moderne Parteienfinanzierung

Auf Grundlage der Empfehlung der unabhängigen Sachverständigenkommission verabschiedete der Gesetzgeber 1994 das „Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze“[352]. Durch dieses Gesetz erfolgte eine grundlegende Reformation des Parteienfinanzierungssystems. Nach § 18 Abs. 1 PartG nahm die unmittelbare Parteienfinanzierung nun die Form einer durch Globalzuschüsse erfolgenden Teilfinanzierung der gesamten politischen Parteitätigkeit an.

Dem Vorschlag der unabhängigen Sachverständigenkommission folgend ersetze er die bis dahin gewährte Wahlkampfkostenerstattung durch ein die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien förderndes System der unmittelbaren Parteienfinanzierung. Wie in der ständigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung hervorgehoben und bereits im Rahmen der Regelung der Wahlkampfkostenerstattung auch vom Gesetzgeber vorgesehen, knüpft die Gewährung („Ob“) und die Höhe des staatlichen Zuschusses („Wie“) an den Rückhalt der Parteien in der Gesellschaft an. Der Gesetzgeber entschied, seine bereits bei der Regelung der Parteienfinanzierung in Form der Wahlkostenerstattung zum Ausdruck kommende Tendenz beizubehalten und die Gewährung der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung von dem Erreichen eines Mindeststimmenquorums abhängig zu machen. So müssen Parteien, um überhaupt in den Genuss der

349 *Dies.*, Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 19.02.1993, S. 25.
350 *Dies.*, Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 19.02.1993, S. 21 ff.
351 *Dies.*, Empfehlung der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 19.02.1993, S. 2131 f.
352 BGBl. 1994, I, S. 104 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

staatlichen Teilfinanzierung zu gelangen, bei Bundestags- und Europaparlamentswahlen nach § 18 Abs. 4 S. 1 PartG mindestens 0,5% und bei Landtagswahlen mindestens 1% des Wählerstimmenanteils auf sich vereinen können.

Die Gesamthöhe des Betrages, der einer anspruchsberechtigten Partei zukommt, richtet sich dann nach der konkreten Anzahl der Wählerstimmen, die bei einer für die Parteienfinanzierung nach § 18 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 S. 1 PartG maßgeblichen Wahl auf eine Partei entfallen und der an die Partei geleisteten Zuwendungen. So erhielten Parteien, wenn sie das Mindestquorum erreicht haben, für jede für sie abgegebene Stimme einen Betrag von einer Deutschen Mark (heute 0, 83 Cent). Ferner wurde jede Deutsche Mark, die einer Partei durch einen Mitgliedsbeitrag oder einer Spende zugutekam, mit der Gewährung von 0,50 DM (heute 0,45 Cent) durch die staatliche Teilfinanzierung honoriert. Allerdings wurde im Rahmen der an die Mitgliedsbeiträge und Spenden anknüpfenden Bezuschussung nur ein Betrag von höchstens 6000 DM (heute 3300 €) pro Jahr berücksichtigt. Jeder darüberhinausgehende Betrag wurde nicht mehr durch staatliche Mittel honoriert. Ferner wurde durch die Schaffung des § 25 Abs. 3 PartG eine Publizitätsgrenze in Höhe von 20 000 DM (heute 10 000 €) eingeführt.

Auch hinsichtlich der mittelbaren Parteienfinanzierung folgte der Gesetzgeber dem Richterspruch des Bundesverfassungsgerichts. Durch die Reformation der Parteienfinanzierung wurde, insbesondere im Körperschaftssteuergesetz, die steuerliche Anrechnungsfähigkeit von Spenden juristischer Personen i.S.d. § 1 Abs. 1 KStG an Parteien abgeschafft. Seit dem Inkrafttreten des „Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze“ wird den Parteien ein System der staatlichen Finanzierung zur Verfügung gestellt, das nicht nur die Belastung der konkreten „Wahlkampfkosten“ verringert, sondern nun hauptsächlich die gesamte politische Tätigkeit der Parteien finanziell fördert.

IX. Erhöhung der absoluten Obergrenze

Durch einen Beschluss des Deutschen Bundestages am 15. Juni 2018 wurde der Betrag der absoluten Obergrenze erhöht.[353] Zwar sah die vorige Rechtslage bei der Bemessung der Höhe der absoluten Obergrenze einen Inflationsausgleich vor, doch sei dieser nach Auffassung der das Gesetz beschließenden Regierungsfraktionen aus CDU/CSU und SPD nicht mehr

353 BT-Drucksache 19/2509.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ausreichend, damit angesichts der „neuen Aufgaben oder sonstiger einschneidender Veränderung der Verhältnisse“[354] die Parteien ihren verfassungsrechtlichen Auftrag aus Art. 21 Abs. 1. S. 1 GG, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, ordnungsgemäß wahrnehmen konnten. Insbesondere seien, so die Gesetzesbegründung, durch die fortschreitende Digitalisierung der Kommunikationswege und Medien eine Vielzahl neuer politischer Foren entstanden, auf denen sich Parteien zur Wahrnehmung ihres verfassungsrechtlichen Mandats betätigen müssten.[355] Die erhöhten Einstiegs- und Betriebsinvestionen würden maßgeblich durch die Pflicht zur Erfüllung der Rahmenbedingungen zur Datensicherheit und die Sicherung eigener Auftritte und Kommunikationsbeiträge vor digitalen Angriffen entstehen. Weiter seien noch durch die „Veränderung der politisch-kulturellen und der rechtlichen Rahmenbedingungen neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente (Mitglieder- statt Delegiertenparteitage, Mitgliederentscheide und „erhöhten Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen“[356]) erhebliche Kosten verursacht worden, zu deren Kompensation der durch die damalige Obergrenze eingeschränkte Betrag nicht mehr ausreichend sei.

Ob die Erhöhung der Obergrenze in dieser Form verfassungsmäßig war, wird das Bundesverfassungsgericht zu entscheiden haben. Am 05.07.2018 kündigten die Bundestagsfraktionen der FDP, Linken und Bündnis 90/Die Grünen an, das Änderungsgesetz[357] im Rahmen eines abstrakten Normenkontrollverfahrens durch das Bundesverfassungsgericht auf seine Verfassungsmäßigkeit überprüfen zu lassen. Angesichts der dahinterstehenden Problematik der „Staatsfreiheit“ der Parteien[358] wird sich zeigen, ob eine zweckbezogene Erhöhung der absoluten Obergrenze durch den Gesetzgeber in dieser Form möglich ist.

X. Parteienfinanzierung als Waffe einer wehrhaften Demokratie

Das Finanzierungsmodell der allgemeinen Teilfinanzierung hat sich seit seiner Einführung bis zum Jahr 2017 im Grundsatz nicht wesentlich verändert. Am 17. Januar 2017 entschied das Bundesverfassungsgericht über

354 BT-Drucksache 19/2509, S. 6.
355 BT-Drucksache 19/2509, S. 6.
356 BT-Drucksache 19/2509, S. 6.
357 BGBl. 2018, I, S. 1116.
358 BVerfGE 20, 56 (101 f.); siehe auch *Hesse,* in: VVDStRL 17 (1967), S. 1, 33.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

einen Antrag des Bundesrates, die Verfassungswidrigkeit der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD) festzustellen und sie als zwingende Folge hiervon zu verbieten.[359] Das Gericht wies den Antrag des Bundesrates zurück, da der NPD kein für ein Verbot ausreichendes Gefahrenpotential und damit die Eigenschaft der „Verfassungswidrigkeit", wie sie Art. 21 Abs. 2 GG vorsieht, nachgewiesen werden konnte.[360] Es hob allerdings im Rahmen des Urteils hervor, dass „eine Modifizierung des Regelungskonzepts [des Art. 21 Abs. 2 GG], etwa hinsichtlich der Schaffung von Möglichkeiten gesonderter Sanktionierung im Fall der Erfüllung einzelner Tatbestandsmerkmale des Art. 21 Abs. 2 GG unterhalb der Schwelle des Parteiverbots, dem verfassungsändernden Gesetzgeber vorbehalten ist."[361]. Diese Feststellung, welche wohl eher einem verfassungsgerichtlichen Hinweis an die Legislative gleichkommt, veranlasste den Gesetzgeber am 13. Juli 2017 das Grundgesetz dahingehend zu ändern[362], dass der Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung im Rahmen eines verfassungsrechtlichen Verfahrens nun möglich ist.

1. Inhalt der Änderung

Durch Änderung des Art. 21 Abs. 3 S. 1 GG entfällt die unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung für diejenigen Parteien, die nach ihren Zielen oder dem Verhalten ihrer Anhänger darauf ausgerichtet sind, die freiheitliche demokratische Grundordnung zu beeinträchtigen oder zu beseitigen oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland zu gefährden. Zugleich entfällt nach Art. 21 Abs. 3 S. 2 GG jegliche steuerliche Begünstigung. Die Feststellung der Verfassungsfeindlichkeit obliegt nach Art. 21 Abs. 4 Alt. 2 GG dem Bundesverfassungsgericht.

Wenige Tage nach Inkrafttreten der Verfassungsänderung passte der Gesetzgeber die Parteienfinanzierung an den neuen Regelungsgehalt des Art. 21 GG an und änderte die zentralen Vorschriften im Parteiengesetz

359 BVerfGE 144, 20 ff.

360 Das Tatbestandsmerkmal „Darauf-Ausgehen" setzt nach der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Gefahrenpotentialität hinsichtlich der Beseitigung der Beeinträchtigung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung voraus. Diese „Potentialität" konnte der NPD im laufenden Verfahren nicht nachgewiesen werden. Siehe BVerfGE 144, 20 (224 f.).

361 BVerfGE 144, 20 (202).

362 BGBl. 2017, I, S. 2346.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

und den spezifischen Steuergesetzen.[363] Wichtig ist dabei insbesondere die Änderung des § 18 Abs. 7 PartG. Demnach schied bisher eine Partei dann aus der Parteienfinanzierung aus, wenn sie sich aufgelöst hatte oder vom Bundesverfassungsgericht verboten wurde. Durch die Änderung wurde zusätzlich ein weiterer Satz an die Vorschrift angefügt, wonach eine Partei auch dann von der Finanzierung nach §§ 18 ff. PartG ausgeschlossen ist, wenn das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Finanzierungsausschlussverfahrens die Verfassungsfeindlichkeit der Partei feststellt. Daran anknüpfend sieht unter anderem § 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG vor, dass bei Entfallen der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung nach § 18 Abs. 7 S. 2 PartG auch eine Befreiung von der Körperschaftssteuer *ipso iure* entfällt.

2. Neue Ratio der Parteienfinanzierung

Die Änderung des Grundgesetzes modifiziert die Ratio der gesamten Institution der staatlichen Parteienfinanzierung. Während die ursprüngliche Intention eine formale staatliche Unterstützung der Parteien bei der Durchführung ihres politischen und verfassungsrechtlichen Mandats war, so ist sie heute zumindest auch zu einem Mittel des materiellen Verfassungsschutzes geworden.[364] Der Staat hat durch die Etablierung eines staatlichen Parteienfinanzierungssystems die Finanzsituation des bundesdeutschen Parteienwesens in einem solchen Maße verändert, dass ein Ausschluss aus dem System einen nicht zu vernachlässigenden Wettbewerbsnachteil für eine betroffene Partei darstellt. Die der Rechtstellung der Parteien immanente Parteiengleichheit wird modifiziert.[365] Eine verfassungskonforme Einstellung der Partei wird *per constitutionem* zum Wettbewerbsvorteil erhoben.

Ruft man sich ins Gedächtnis, dass die staatliche Parteienfinanzierung erst stückweise und unter strenger Korrektur der Judikative seit der Gründung der Bundesrepublik bis zum heutigen Tage entwickelt wurde, so hinterlässt das neue Finanzierungsausschlussverfahren einen bitteren Nachgeschmack. Denn der Staat sorgt seit der Einführung der staatlichen Partei-

363 BGBl. 2017, I, S. 2730.

364 *Nikkho*, DVBl 2018, 337 ff.; *Ferreau*, DÖV 2017, 494 (498); *Kloepfer*, NVwZ 2017, 913 ff.

365 *Schwarz*, NVwZ-Beilagenheft 2017, 39 (41), der in diesem Zusammenhang von einer „systemimmanenten Modifizierung der Chancengleichheit" spricht.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

enfinanzierung dafür, dass Parteien fortschreitend von den öffentlichen Globalzuschüssen abhängig werden, um dann durch Umgestaltung des Finanzierungssystems das selbst etablierte Modell gegen unliebsame Parteien zu nutzen. Die Frage, ob die Modifikation der Parteienfinanzierung hin zum Werkzeug der „wehrhaften Demokratie“[366] als solche zulässig ist, muss sich am Maßstab des Art. 79 Abs. 3 GG messen lassen.[367]

3. Parteienfinanzierung als verfassungsrechtliches Institut?

Neben der partiellen Zweckänderung der staatlichen Parteienfinanzierung wurde diese nun auch wörtlich im Verfassungstext, konkret in Art. 21 Abs. 3 S. 1 GG, verankert. Dadurch stellt sich langfristig und unter Vorbehalt der Verfassungsmäßigkeit der Verfassungsänderung die Frage, ob die Parteienfinanzierung zu einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben wurde, die eine staatliche Pflicht zur Einrichtung und Aufrechterhaltung eines tauglichen staatlichen Parteienfinanzierungssystems begründet. Vor der Verfassungsänderung wurde eine durch das Grundgesetz begründete Finanzierungspflicht des Staates von der h.M. abgelehnt.[368] In der Literatur wurde vereinzelnd eine staatliche Parteienfinanzierung als eine für die Parteiendemokratie konstitutive Institution erklärt und daraus ableitend eine objektive verfassungsrechtliche Pflicht des Staates konstruiert, ein staatliches Parteienfinanzierungssystem zu etablieren und aufrecht zu er-

366 BVerfGE 39, 334 (349); oder die Begrifflichkeit der „streitbaren Demokratie“ verwendend BVerfGE 5, 85 (139); BVerfGE 30, 1 (19).

367 Siehe hierzu § 4.D.

368 BVerfGE 20, 56 (102); BVerfGE 52, 63 (86); BVerfGE 73, 40 (86); BVerfGE 104, 287 (300); BVerfGE 111, 54 (98 f.) – *ständige Rechtsprechung*; zurückhaltender BVerfGE 85, 264 (288); *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, [8]2018, Art. 21, Rn. 96 ff.; *Schröder*, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte V, 2013, § 119, Rn. 51; *Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2008, Vorb. § 18, Rn. 47; *Küstermann*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz, 2003, S. 62; *Kersten*, in: Kersten/Rixen/Augsberg (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 1, Rn. 93; wohl auch *Schwarz*, NVwZ-Beilagenheft 2017, 39 (40), der nach Ablehnung eines Anspruchs der Parteien auf eine staatliche Finanzierung auf eine staatliche Schutzpflicht zur Funktionsgewährleistung des Parteiwesens hinweist.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

halten.[369] Nach der ausschließlich in der Literatur vertretenen Ansicht soll aus der objektiv-rechtlichen Institutsgarantie im Einzelfall auch subjektiv-rechtliche Ansprüche der Parteien gegen den Staat auf die Gewährung von Finanzmitteln begründet werden können.[370]

Ob eine Parteiendemokratie ohne staatliche Parteienfinanzierung tatsächlich langfristig nicht aufrechtzuerhalten wäre, lässt sich stark bezweifeln. Wie *Jörn Ipsen* überzeugend darstellt, gab es vor der Änderung des Art. 21 Abs. 3 GG für eine solche verfassungsrechtliche Institution weder Anhaltspunkte im Wortlaut der Norm, noch spricht die Entstehungsgeschichte der Parteienfinanzierung dafür.[371] *Gregor Stricker* kam zu dem Ergebnis, dass selbst bei hohen finanziellen Verlusten ein Ausgleich im Wege der Mitgliedsbeiträge erzielt werden könne.[372]

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Rechtsprechung zu der Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung auch deutlich hervorgehoben, dass das Grundgesetz „den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abgenommen hat".[373] Die Verfassungsordnung nimmt damit in Kauf, dass sich Parteien aufgrund schlechter Finanzlage auflösen oder ihren politischen Wirkungskreis verkürzen müssen. Für die Annahme, dass eine Parteiendemokratie nicht ohne eine staatliche Parteienfinanzierung aufrechtzuerhalten wäre, gibt es keine Anhaltspunkte. Schon vor der Einführung der Steuervergünstigungen und der Wahlkampfkostenerstattung konnten stabile Regierungen und ein funktionierendes Parlament durch die damals schon vorhandenen Parteien gebildet werden. Inwieweit die Demokratie ohne eine staatliche

369 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 21, Rn. 45; *ders.*, in: Tsatsos/Fromont (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa, 1997, S. 92; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 434; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 21, Rn. 45; bejahend nur für den Fall, dass ohne Parteienfinanzierung die moderne Demokratie gefährdet wäre *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ^{14}2016, Art. 21, Rn. 14.

370 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 21, Rn. 45; siehe auch *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 434.

371 *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, ^{8}2018, Art. 21, Rn. 96.

372 Ausführlich und unter Darlegung von (zugegebenermaßen heutzutage veralteten, aber dennoch in diesem Fall aufschlussreichen) Zahlen *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, 1998, S. 112–116.

373 BVerfGE 111, 54 (99).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Parteienfinanzierung gefährdet sei, können auch die Stimmen der Literatur nicht überzeugend belegen.[374]

Die „normative Enthaltsamkeit“[375] des Grundgesetzes hinsichtlich der staatlichen Parteienfinanzierung hat der verfassungsändernde Gesetzgeber durch die Einführung des Finanzierungsausschlussverfahrens für verfassungsfeindliche Parteien im Art. 21 Abs. 3 GG nun aufgehoben. Demnach entwickelt sich allerdings die Stellung der staatlichen Parteienfinanzierung als verfassungsrechtliche Institution nicht aus einer „Schutzpflicht“ des Staates für die Parteiendemokratie, sondern aus der Modifizierung der Rechtsstellung der Parteien durch das neue Werkzeug der „wehrhaften Demokratie“.[376]

Zunächst verankerte der verfassungsändernde Gesetzgeber im Normtext des Art. 21 Abs. 3 S. 1 GG die staatliche Finanzierung von Parteien wörtlich. Das Grundgesetz geht nunmehr davon aus, dass es so etwas wie eine staatliche Förderung finanzieller Art für Parteien gibt. Der verfassungsändernde Gesetzgeber schuf anlässlich des verfassungsgerichtlichen Hinweises im Rahmen des zweiten NPD-Verbotsverfahrens[377] eine Sanktion unterhalb der Schwelle des Parteiverbotsverfahrens nach Art. 21 Abs. 2 GG und modifizierte damit die Rechtsstellung der Parteien. Der dahinterstehende Gedanke, dass der Staat es lediglich unterlässt, Parteien weiterhin finanziell zu fördern[378], die sich gegen die freiheitliche demokratische Grundordnung oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland rich-

374 So wird zwar stets angeführt, dass den Staat hinsichtlich der Aufrechterhaltung der von dem Grundgesetz vorgesehenen Parteiendemokratie eine „Schutzpflicht“ trifft, allerdings fehlt jedwede Erklärung oder Darlegung, weshalb die Parteiendemokratie ohne staatliche Parteienfinanzierung gefährdet sei. Vgl. in diesem Zusammenhang *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 21, Rn. 45; *ders.*, in: Tsatsos/Fromont (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa, 1997, S. 92; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 434; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ^{3}2015, Art. 21, Rn. 45; am überzeugendsten noch *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ^{14}2016, Art. 21, Rn. 14, der das tatsächliche Vorliegen einer Gefährdung noch als konstitutives Merkmal der staatlichen Schutzpflicht ansieht, dabei jedoch keine Stellung zu der Frage nimmt, ob eine solche ohne staatliche Parteienfinanzierung tatsächlich gegeben sei.

375 Siehe zum Begriff *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 406.

376 Siehe hierzu *Nikkho*, DVBl 2018, 337 ff.; a.A. *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, ^{8}2018, Art. 21, Rn. 98.

377 BVerfGE 144, 20 ff.

378 Grundlegend zu dieser Problematik *Linck*, DÖV 2006, 939 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

ten, ist nicht ausreichend, um die Tragweite der Verfassungsänderung angemessen und vollumfänglich zu erfassen. Das von *Jörn Ipsen* vorgetragene Argument, der Verfassungsänderung käme nur eine mit der Praxis der Parteienfinanzierung verbundene affirmative Bedeutung zu[379], übersieht die Abhängigkeit des Regelungsgehaltes des Art. 21 Abs. 3 GG von der Existenz der Parteienfinanzierung. Die Änderung bestätigt nicht nur die generelle Zulässigkeit der Parteienfinanzierung, sondern verlangt darüber hinaus auch über Absatz 5 eine bundesgesetzliche Ausgestaltung des Finanzierungsausschlussverfahrens. Dieses Verfahren nach Art. 21 Abs. 3GG kann allerdings nur dann tauglich ausgestaltet werden, wenn eine Parteienfinanzierung existiert. Es ist nicht ausgeschlossen, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber durch das Änderungsgesetz vom 18.07.2017[380] die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes bestätigen wollte. Allerdings lässt der Wortlaut des Absatz 3 i.V.m. Absatz 5 sowie der Zweck des Finanzierungsausschlussverfahrens keinen anderen Schluss zu, als dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, ein für das Finanzierungsausschlussverfahren konstitutives Parteienfinanzierungssystem aufrechtzuerhalten und in tauglicher Weise auszugestalten.[381]

Der freie und gleiche Parteienwettbewerb wurde, auch wenn dies bis zum ersten Ausschluss einer Partei aus der staatlichen Parteienfinanzierung praktisch keine spürbare Wirkung entfalten mag, grundlegend umgestaltet. Während ein erfolgreiches Parteiverbotsverfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG eine Partei vollständig aus dem Parteienwettbewerb entfernt, gestaltet das Finanzierungsausschlussverfahren nach Art. 21 Abs. 3 GG innerhalb des Parteienwettbewerbs ein „Zwei-Klassen-System", indem durch den Staat missbilligte, jedoch geduldete[382] Parteien gegen vom Staat geförderte und damit im Wettbewerb privilegierte Wahlkampfkonkurrenten antreten müssen. Die Entscheidung des verfassungsändernden Gesetzgebers, eine im Grundgesetz verankerte Sanktionsmöglichkeit unterhalb der Schwelle des Parteiverbotsverfahrens zu schaffen, hat zur Folge, dass eine Institution der staatlichen Parteienfinanzierung zwingend existieren muss.[383] Das verfassungsrechtlich etablierte Werkzeug der „wehrhaften Demokratie" setzt somit voraus, dass der Staat ein System der Parteienfinan-

379 *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, [8]2018, Art. 21, Rn. 98.
380 BGBl. 2017 I, S. 24551 ff.
381 *Nikkho*, DVBl 2018, 337 ff.
382 Zum Konzept der ablehnenden Duldung im Zusammenhang mit dem Finanzierungsausschlussverfahren siehe *Kloepfer*, NVwZ 2017, 913 ff.
383 Vgl. *Nikkho*, DVBl 2018, 337 (339 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

zierung aufrechterhält, um verfassungsfeindlich ausgerichtete Parteien hiervon ausschließen zu können. Die staatliche Parteienfinanzierung wird zum Mittel des objektiven Verfassungsschutzes; der durch sie beeinflusste Parteienwettbewerb entwickelt sich für aus der staatlichen Finanzierung ausgeschlossene Parteien zu einer unmittelbaren Bedrohung ihrer Existenz. Das Institut der staatlichen Parteienfinanzierung ist deshalb Folge des „neuen" objektiven Verfassungsschutzes in Art. 21 Abs 3 GG. Dies wirft die Frage auf, ob Parteien aus einem objektiv-rechtlichen Institut zum Schutze der freiheitlichen demokratischen Grundordnung eigene, subjektiv-rechtliche Ansprüche auf die Gewährung einer staatlichen Finanzierung ableiten können[384] und mithin, ob ein eigenes, justiziables Recht der Parteien auf eine staatliche Finanzierung ihrer allgemeinen politischen Tätigkeit existiert.

Die Ratio des Art. 21 Abs. 3 GG steht einem subjektiv-rechtlichen Anspruch der Parteien auf die konkret-individuelle Gewährung von staatlichen Finanzmitteln entgegen.[385] Vorausgesetzt wird allein ein Parteienfinanzierungssystem, welches den Ausschluss verfassungsfeindlicher Parteien aus der staatlichen Parteienfinanzierung ermöglicht. Vorrangig soll nicht nur die politische Willensbildung profitieren, sondern sich der Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung intensivieren. Zwar ist die öffentliche Mittelgewährung an Parteien ein konstitutives Merkmal der staatlichen Parteienfinanzierung, allerdings obliegt es nach dem Ausgestaltungsauftrag des Art. 21 Abs. 5 GG allein dem Bund, ein staatliches Parteienfinanzierungssystem einzurichten und die Voraussetzungen der Gewährung im Einklang mit dem Grundgesetz festzusetzen.[386] Den Parteien kann aus diesem Grund kein verfassungsrechtlicher Anspruch auf Gewährung von öffentlichen Geldern in einer konkreten Höhe im Zusammenhang mit der staatlichen Parteienfinanzierung zustehen; ein solcher ist ihnen lediglich durch Bundesgesetz einzuräumen.[387] Da das Finanzierungsausschlussverfahren allerdings einen unmittelbaren Einfluss auf die Rechtsstellung der Parteien ausübt, und der Bund zumindest verpflichtet ist, ein solches Institut einzurichten und über Bundesgesetz den Parteien auch subjektive Ansprüche einzuräumen, wird man einen verfas-

384 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21 Rn. 45; *ders.*, in: Tsatsos/Fromont (Hrsg.), Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa, 1997, S. 92.
385 *Nikkho*, DVBl 2018, 337 (342).
386 *Ders.*, DVBl 2018, 337 (341 f.).
387 *Ders.*, DVBl 2018, 337 (342).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

sungsrechtlichen Anspruch der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 GG gerichtet auf die Einrichtung und Aufrechterhaltung eines tauglichen staatlichen Parteienfinanzierungssystems annehmen können.

C. Anspruchsvoraussetzungen und ihre verfassungsrechtliche Problematik

Die Anspruchsvoraussetzungen bergen, wie bereits die historische Einleitung zur Parteienfinanzierung ansatzweise indizierte, eine Reihe wesentlicher Probleme, die maßgeblich mit der Chancengleichheit der Parteien zusammenhängen. Insbesondere können Parteien bereits über die Mindestquoren, die zwar nicht an die inhaltliche politische Ausrichtung, sondern an den „gesellschaften Rückhalt" anknüpfen, aus der staatlichen Parteienfinanzierung ausgeschlossen werden. Dies vor Augen geführt lohnt sich dahingehend eine tiefergehende Auseinandersetzung. In diesem Rahmen erfolgt zunächst eine Auseinandersetzung mit dem „Parteibegriff", bevor sodann die übrigen Anspruchsvoraussetzungen untersucht werden.

I. Parteieneigenschaft

Der Parteienbegriff ist zur Qualifizierung einer Vereinigung als „Partei" konkret zu bestimmen, da alle parteispezifischen Rechte und Pflichten erst durch ihn begründet werden.[388] Die von der Definition geforderten Voraussetzungen einer Partei entfalten unmittelbare Rechtswirkung und legen Vereinigungen Pflichten auf, die diese erfüllen müssen, um als Partei anerkannt zu werden und auch als solche anerkannt zu bleiben.[389] Der Begriff der „Partei" richtet sich nach dem Inhalt des verfassungsrechtlichen Mandates des Art. 21 Abs. 1 GG und gibt ihm insoweit Leitlinien vor, die einzuhalten sind, um eine Vereinigung als „Partei" zu qualifizieren.

Der Gesetzgeber hat durch die Schaffung des § 2 Abs. 1 PartG versucht, den grundgesetzlichen Parteienbegriff aus Art. 21 Abs. 1 GG einfachgesetzlich näher zu konkretisieren bzw. zu definieren. Nach dieser Norm sind Parteien Vereinigungen von Bürgern, die dauernd oder für längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen, wenn sie nach dem Ge-

388 *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 1964, S. 13.
389 *Ders.*, Das Recht der politischen Parteien, 1964, S. 13.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

samtbild der tatsächlichen Verhältnisse, insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Nach § 2 Abs. 1 S. 2 PartG können nur natürliche Personen Mitglieder einer Partei sein.

Der Begriff in § 2 Abs. 1 PartG stellt keine authentische Interpretation des Verfassungsbegriffs dar.[390] Art. 21 Abs. 1 GG enthält zwar keine Definition der „Partei", setzt jedoch durch die Bezeichnung der grundgesetzlichen Aufgabe in Art. 21 Abs. 1 GG ein „konstituierendes Element" des verfassungsrechtlichen Begriffs voraus.[391] Der einfache Gesetzgeber ist deshalb nicht befugt, über Art. 21 Abs. 3 GG den Parteienbegriff authentisch zu interpretieren.[392] Eine Konkretisierung des Begriffes ist nur solange möglich, wie das vom verfassungsrechtlichen Mandat in Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG vorgegebene Leitbild gewahrt bleibt. Dem § 2 Abs. 1 PartG kommt in diesem Sinne lediglich eine Hilfsfunktion zu.[393]

Der Parteienbegriff kann in Anlehnung an die einfachgesetzliche Definition des § 2 Abs. 1 PartG durch die Systematisierung der ihr innewohnenden Elemente näher gekennzeichnet werden. So enthält der Begriff der „Partei" ein *Struktur-*, *Ziel-*, und *Ernsthaftigkeitselement.*[394] Diese Elemente leiten sich, wie die gesamte Definition, aus den verfassungsrechtlichen Aufgaben und dem Zweck und Bedeutung der Partei für ein demokratisches Herrschaftssystem ab.

---

390 *Morlok*, DVBl 1989, 393 (395); *ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21 Rn. 363; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 46; *Ipsen*, in: ders. (Hrsg.), Parteiengesetz, 2008, § 2, Rn. 2; *Henrichs*, DVBl 1958, 227 (229).

391 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 159; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 222.

392 *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, [8]2018, Art. 21, Rn. 16; *Kunig*, in: Böckenförde/Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III, [3]2005, § 40, Rn. 15.

393 *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 34.

394 *Ders.*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 35; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 52; *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, [14]2016, Art. 21, Rn. 5 - 10; *Kunig*, in: Böckenförde/Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III, [3]2005, § 40, Rn. 6 - 13; *Hettich*, Die Zulässigkeit verschiedener Handlungsalternativen des Staates im Vorgehen gegen extremistische Parteien unter Berücksichtigung des Parteienprivilegs, 2015, S. 52.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

1. Die parteibildenden „Elemente“

Das *Strukturelement* verlangt zunächst einen gefestigten Zusammenschluss von Personen zu einem bestimmten Zweck[395] und setzt eine körperschaftliche Organisationsstruktur voraus, die gewährleistet, dass die wesentliche Bestimmungsmacht in der Partei bei den Mitgliedern liegt und dadurch überhaupt die verfassungsrechtliche Aufgabe wahrgenommen werden kann.[396] Die demokratische Ordnungsstruktur wird durch Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG vorausgesetzt und verlangt, dass die parteilichen Entscheidungen durch die einzelnen Mitglieder in Form der Parteibasis legitimiert werden müssen. Aus der demokratischen Organisationsstruktur folgt auch, dass die Chancengleichheit der Bürger bei der politischen Einflussnahme auf den parteilichen Entscheidungsprozess gewahrt werden muss und deshalb nur natürliche Personen als Mitglied in eine Partei eintreten und darin verbleiben können.[397] Die Rechtsform der Vereinigung bestimmt sich nach dem bürgerlichen Recht, unabhängig von ihrer Rechtsfähigkeit.[398]

Nach dem einfachgesetzlichen Parteienbegriff des § 2 Abs. 3 PartG ist eine Vereinigung dann keine Partei, wenn die Mehrheit der Mitglieder der Vereinigung oder der Mitglieder des Vorstands der Vereinigung Ausländer sind. Die sich zu einem festen Zusammenschluss zusammenfindenden Personen müssen somit Deutsche im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG sein. Dieser Umstand ist dahingehend problematisch, dass § 2 Abs. 3 PartG durch den umfassenden Begriff „Ausländer“ auch Staatsangehörige der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ausschließt, weshalb ihre Verfassungsmäßigkeit bezweifelt wird. Angesichts der fehlenden Relevanz für die vorliegende Arbeit wird auf die einschlägige Literatur verwiesen.[399]

---

395 *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 53.

396 Vgl. *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 36; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 53 m.w.N.

397 Vgl. *Kunig*, in: Arnauld (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2012, Art. 21, Rn. 14; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 36.

398 Vgl. *Kunig*, in: Böckenförde/Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III, [3]2005, § 40, Rn. 6; so sind zum Beispiel die CDU und die SPD als nichtrechtsfähige Vereine organisiert, die FDP als eingetragener Verein nach § 21 BGB.

399 Die Verfassungswidrigkeit der Norm vertretend *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 147, Fn. 436; *Dolde*, Die politischen Rechte der Ausländer in der Bundesrepublik, 1972, S. 73; *Zuleeg*, DÖV 1973, 361 (370); a.A. *Pieroth*, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, [14]2016, Art. 21, Rn. 5; *Kunig*, in: Arnauld (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, 2012,

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Das *Zielelement* gibt, wie in der Bezeichnung bereits angedeutet, die Zweckrichtung der Vereinigung vor, damit diese als „Partei" anerkannt werden kann. Eine Partei muss demnach durch die Mitwirkung an der Wahl der Volksvertretung auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluss nehmen.[400] § 2 Abs. 1 S. 1 PartG konkretisiert die Zielvorgabe insoweit, dass eine Partei *dauernd oder auf längere Zeit für den Bereich des Bundes oder eines Landes* auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen und an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken muss.[401] Die konkrete Beteiligung an Wahlen wird zwar in § 2 Abs. 1 S. 1 PartG nicht erwähnt, dieses Voraussetzung ergibt sich jedoch aus § 2 Abs. 2 PartG[402], wonach Parteien dann nicht mehr als solche gelten, wenn sie sechs Jahre auf Bundes- oder Landesebene keine eigenen Wahlvorschläge eingereicht haben. Das Erreichen des Ziels ist nicht ausschlaggebend, ein voluntatives Streben danach reicht bereits aus.[403]

Durch § 2 Abs. 1 S. 1 PartG wird ferner eine „ernsthafte" Verfolgung der parteispezifischen Zielsetzung vorausgesetzt.[404] Demnach ist es notwendig, dass Parteien insbesondere nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten. Vornehmlich handelt es sich bei dem Element der Ernsthaftigkeit um eine gebotene Missbrauchskontrolle[405], die verhindern

---

Art. 21, Rn. 28; *Isensee*, in: VVDStRL 32 (1974), S. 98; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 169.

400 *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 230; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ³2015, Art. 21, Rn. 37.

401 Dass eine Partei neben der Vertretung des Volkes im Bundes- oder Landtag noch auf die politische Willensbildung Einfluss nehmen soll ist zwar richtig, jedoch in der gesetzlichen Begriffsdefinition überflüssig. Durch die Definition soll lediglich eine Abgrenzung zu anderen politischen Vereinen erfolgen, so *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 162.

402 *Ders.*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 163.

403 *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 158; *Hettich*, Die Zulässigkeit verschiedener Handlungsalternativen des Staates im Vorgehen gegen extremistische Parteien unter Berücksichtigung des Parteienprivilegs, 2015, S. 53.

404 Vgl. BVerfGE 91, 262 (271 f.); vgl. auch BVerfGE 91, 276 (289); *Wißmann*, in: Kersten/Rixen/Augsberg (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 2, Rn. 40.

405 Vgl. *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 229; *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, ³2015, Art. 21, Rn. 40; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 165.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

soll, dass solche Vereinigungen in den Genuss der parteispezifischen Rechte und Pflichten kommen, ohne die im Grundgesetz vorgesehene Aufgaben und Verpflichtungen ernsthaft erfüllen zu wollen. Zwingend Voraussetzung, um als Vereinigung dem Parteienbegriff zu unterfallen, ist nach § 2 Abs. 2 PartG die Teilnahme an Wahlen.[406] Das Verlangen nach einer ernsthaften Zielverfolgung ist durchaus berechtigt.

Ob die Voraussetzungen für die „Ernsthaftigkeit" einer Partei vorliegen, bestimmt sich nach objektiven Kriterien.[407] Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestimmt sich die „Ernsthaftigkeit" nach dem „Gesamtbild der tatsächlichen Verhältnisse".[408] Diese „tatsächlichen Verhältnisse" ergeben sich auch aus den in § 2 Abs. 1 S. 1 PartG genannten Voraussetzungen der „Ernsthaftigkeit", sind dabei jedoch nicht abschließend, was sich aus dem Wort „insbesondere" herleiten lässt.[409]

Durch die Betrachtung des „Gesamtbilds der tatsächlichen Verhältnisse" muss eine Vereinigung nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht alle Voraussetzungen des § 2 Abs. 1 S. 1 PartG gleichermaßen erfüllen; die Vereinigungen sind nur dann nicht als Parteien anzuerkennen, wenn sie offensichtlich nicht imstande sind, auf die politische Willensbildung des Volkes Einfluss zu nehmen und die Verfolgung dieser Zielsetzung erkennbar unrealistisch und aussichtslos ist.[410] An die Zahl der Mitglieder allein dürften keine allzu hohen Anforderungen gestellt werden[411], acht Mitglieder reichen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts jedoch nicht aus.[412] Auch müssen Parteien nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ab dem Zeitpunkt ihrer Gründung „zunehmend in der Lage sein, die ihnen nach § 2 Abs. 1 PartG in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz zugedachten Aufgaben wirksam zu erfüllen".[413]

In der Literatur wird das Element der „Ernsthaftigkeit" zwar wohlwollend, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu jedoch nicht

406 *Wietschel*, ZRP 1996, 208 (209).
407 So treffend *Morlok*, in: Dreier/Bauer (Hrsg.), Grundgesetz, [3]2015, Art. 21, Rn. 40; vgl. auch BVerfGE 91, 276 (288).
408 BVerfGE 47, 198 (222); BVerfGE 89, 291 (311); BVerfGE 91, 276 (288).
409 Vgl. BVerfGE 91, 276 (288).
410 BVerfGE 91, 276 (289).
411 Vgl. BVerfGE 24, 300 (332).
412 BVerfGE 134, 131 (134 f.); kritisch *Kunig*, in: Böckenförde/Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland III, [3]2005, § 40, Rn. 79.
413 BVerfGE 91, 276 (287).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

unkritisch aufgenommen. Mangels einer hervorgehobenen Bedeutung des Streitstandes für die Arbeit wird auch hier auf die einschlägige Literatur verwiesen.[414]

2. Annex: Parteienregistrierung

In der Praxis erweist sich die Anerkennung von Vereinigungen als Parteien kompliziert. So kann das Infragestellen der Parteieneigenschaft einer Vereinigung zum Beispiel zu einer Nichtzulassung zu der Bundestagswahl nach § 18 Abs. 4 BWG oder dem Ausschluss von der staatlichen Parteienfinanzierung nach § 18 ff. PartG führen. Auch existiert keine zentrale Stelle, die über das Vorliegen der Parteieneigenschaft einer Vereinigung verbindlich für andere Behörden entscheidet.[415] Die Mitteilung an den Bundeswahlleiter nach § 6 Abs. 3 BWG sowie die Feststellung des Bundeswahlausschusses nach § 18 Abs. 4 BWG vermögen keine in diese Richtung führende rechtliche Bindungswirkung herzustellen.[416] Konsequent gilt dies auch für die Entscheidung des Bundestagspräsidenten nach den §§ 19 ff. PartG über die Gewährung der staatlichen Teilfinanzierung. Um eine bestehende Rechtsschutzlücke bezüglich der Zulassung zur Bundestagswahl zu schließen, wurde die Nichtanerkennungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4c GG, §§ 13 Nr. 3a, 96 ff. BVerfGG als Rechtsbehelf eingeführt[417]; vor Schaffung dieser Regelung war nur ein nachträglicher Rechtsschutz möglich.[418]

In Teilen der Literatur wird deshalb zugunsten der Sicherheit im Rechtsverkehr eine Parteienregistrierung gefordert.[419] Durch die Registrierung einer Vereinigung als Partei soll der Rechtsunsicherheit bei der An-

414 *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 68; *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, [8]2018, Art. 21, Rn. 21; *ders.*, in: ders. (Hrsg.), Parteiengesetz, [2]2018, § 2, Rn. 11; *Wietschel*, ZRP 1996, 208 (210 f.); dem Bundesverfassungsgericht zustimmend *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 229.

415 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 171.

416 *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, [7]2018, Art. 21, Rn. 51.

417 Siehe hierzu *Frau*, DÖV 2018, 152 ff.

418 *Detterbeck*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, [8]2018, Art. 93, Rn. 104a.

419 *Henrichs*, DVBl 1958, 227 (231 ff.); *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 209; *Morlok/Bäcker*, NVwZ 2011, 1153 (1157); kritisch *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 1964, S. 26; *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 220.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

wendung des Parteienbegriffs abgeholfen werden. Wenn eine zentrale Behörde über die Anerkennung aller Parteien zu entscheiden hat, würde es zu einer einheitlichen Anwendung des Parteienrechts auf die einschlägigen Vereinigungen kommen. Die 1958 vom Bundesinnenministerium eingesetzte Kommission zur Klärung der genauen Umsetzung des Ausgestaltungsauftrags aus Art. 21 Abs. 3 GG hat sich bewusst gegen eine Parteienregistrierung entschieden.[420]

In der Literatur wird eine konstitutiv wirkende Registrierung, aufgrund der Unvereinbarkeit mit der Parteiengründungsfreiheit aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG, geschlossen abgelehnt.[421] Die Ansichten überzeugen, weshalb auch nicht weiter auf die Möglichkeit der Parteienregistrierung mit rechtsbegründender Wirkung eingegangen wird. Bei einer deklaratorischen Wirkung einer Registrierung gehen die Ansichten auseinander. *Wiebke Wietschel* sieht eine Parteienregistrierung mit deklaratorischer Wirkung nicht nur als rechtspolitisch wünschenswert, sondern – aufgrund der Verfahrensprägung des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG – als verfassungsrechtlich geboten an.[422] Ohne ein Registrierungsverfahren mit deklaratorischer Wirkung würde durch das wiederholte Infragestellen der Parteieneigenschaft einer Vereinigung deren Betätigungsfreiheit in unzulässiger Weise beeinträchtigt werden.[423]

Die Gegenstimmen halten eine Registrierung mit deklaratorischer Wirkung für verfassungsrechtlich zulässig, lehnen sie jedoch aus Praktikabilitätsgründen ab.[424] Ausschlaggebend sei eine Abwägung zwischen Nutzen und Aufwand einer solchen Registrierung. Selbst wenn zugunsten einer Partei das Vorliegen der Parteieneigenschaft vermutet würde, so würde die Notwendigkeit einer Überprüfung, zum Beispiel im Fall des § 27 Abs. 1

420 *Bundesministerium des Innern - Kommission*, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens - Problem eines Parteiengesetzes: Bericht, 1958, S. 153.

421 So schon *dies.*, Rechtliche Ordnung des Parteiwesens - Problem eines Parteiengesetzes: Bericht, 1958, S. 142; *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 199; *Henrichs*, DVBl 1958, 227 (231); *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 220; *Streinz*, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), Grundgesetz, ^{7}2018, Art. 21, Rn. 51; *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 115.

422 *Wietschel*, Der Parteibegriff, 1996, S. 209.

423 *Dies.*, Der Parteibegriff, 1996, S. 208.

424 *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 220; *Henke*, Das Recht der politischen Parteien, 1964, S. 26; *Wißmann*, in: Kersten/Rixen/Augsberg (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 2, Rn. 53.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

S. 1 BWG oder des Vereinsverbots nach § 3 VereinsG, nicht entfallen.[425] Eine gesetzliche Vermutung des Vorliegens der Parteieneigenschaft habe zwar innerhalb der Prüfung des Tatbestandes eine vereinfachende und für die Parteien durchaus angenehmere Wirkung, der Aufwand, eine solche Registrierung einzuführen und ein Register zu verwalten, stehe dazu jedoch in keinem Verhältnis.

II. Zweckgebundenheit

Nach § 18 Abs. 1 S. 1 PartG erhalten die Parteien „Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit". Damit soll hervorgehoben werden, dass die staatliche Finanzierung der Parteien einen verfassungsrechtlichen Bezug bzw. ein durch das Grundgesetz legitimiertes oder gar gebotenes Ziel verfolgt. Unter Inbezugnahme der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Zulässigkeit einer staatlichen Teilfinanzierung[426] erschöpft sich der Zweck in der Förderung der Intensität der Mitwirkung der Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes als verfassungsrechtliche Aufgabe.

Da ein Handeln im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG allerdings ein konstitutives Merkmal einer als „Partei" zu qualifizierenden Vereinigung ist[427], scheidet eine Zweckbindung der gewährten Mittel aus. Nur Vereinigungen, die an der politischen Willensbildung des Volkes im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG mitwirken, sind als Parteien zu qualifizieren. Der Zweck erschöpft sich damit in der Parteieneigenschaft selbst und kann so kein eigenständiges Merkmal bilden. Die in § 18 Abs. 1 S. 1 PartG vorgenommene Beschreibung, dass Parteien „Mittel als Teilfinanzierung der allgemeinen ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit" erhalten, ist damit rein deklaratorischer Art und vermag keine Vorgaben bezüglich der Mittelverwendung festzuschreiben. Der Anwendungsbereich der §§ 18 ff. PartG ist bereits dann eröffnet, wenn eine Vereinigung als „Partei" zu qualifizieren ist.

425 So formuliert von *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, 2018, Art. 21, Rn. 220.
426 BVerfGE 85, 264 (285).
427 Bereits oben § 3.C.I.1.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

III. Mindestquorum und Verteilungsgrundsätze

Bei der Gewährung von Mitteln im Rahmen der staatlichen Parteienfinanzierung werden nach § 18 Abs. 4 PartG solche Parteien nicht berücksichtigt, die bei vorangegangenen Wahlen ein bestimmtes Mindestquorum an Stimmen nicht erreichen konnten. Der Wahlerfolg einer Partei wirkt sich dabei allerdings nicht nur auf die Frage der Gewährung an sich („ob"), sondern auch auf die Höhe der im Einzelfall zu gewährenden Zahlungen („wie") aus. Der Erfolg bei Landtags-, Bundestags- und Europaparlamentswahlen wird damit zur Determinante bei der Auswahl der durch die staatliche Parteienfinanzierung zu begünstigenden Parteien und die Höhe der einer Partei bereitzustellenden Finanzmittel. Es erfolgt damit eine ungleiche Verteilung staatlicher Gelder an verschiedene Parteien. Diese Differenzierung ist hinsichtlich des parteienrechtlichen Gleichheitssatzes problematisch. Es ist allgemein anerkannt, dass es sich bei der Wahlerfolgsbezogenheit der staatlichen Parteienfinanzierung um eine im Hinblick auf den verfassungsrechtlichen Gleichheitsstatus rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung handelt. Ob diese Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann, ist allerdings umstritten.

1. Mindestquorum als Sperrklausel

Die wahlerfolgsbestimmte Sperrklausel des § 18 Abs. 4 PartG schließt solche Parteien vollständig aus dem System der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung aus, die bei den letzten Europaparlaments-, Bundestags-, und Landtagswahlen einen bestimmten Anteil der Wählerstimmen nicht auf sich vereinigen konnten. Die Sperrklausel verlangt insoweit von den Parteien, bei den Europa- und Bundestagswahlen einen Stimmanteil von mindestens 0,5% und bei Landtagswahlen einen Stimmanteil von mindestens 1% auf sich zu vereinen. Der Staat schafft damit eine Hürde, die von allen Parteien überschritten werden muss, um sich als förderungswürdig zu erweisen. Die Fragen, ob eine solche Sperrklausel generell durch die Vorschriften des Grundgesetzes gebilligt werde und, falls dies der Fall sein sollte, wie hoch diese dann anzusetzen sei, wirft verfassungsrechtliche Probleme auf.

Das Bundesverfassungsgericht zieht aus dem strengen und formalen Gleichheitssatz den Schluss, dass eine Ungleichbehandlung im Rahmen der staatlichen Finanzierung zwar verfassungsrechtlich zulässig sein könne, dafür jedoch besonders gewichtige oder zwingende Gründe vorliegen

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

müssen.[428] Unter diesen Voraussetzungen erachtet das Gericht bei der Gewährung staatlicher Leistungen an Parteien eine Differenzierung nach der politischen Bedeutung für zulässig, soweit diese sachlich gerechtfertigt sei.[429] In Bezug zu dem Stimmenquorum, welches zunächst nur über die generelle Berücksichtigung im Verteilungsverfahren entscheidet, zog das Bundesverfassungsgericht eine Parallele zu der Rechtfertigung der sog. 5%-Klausel in § 6 Abs. 3 BWG und sah in der Entgegenwirkung der „Gefahr einer übermäßigen Aufsplitterung der Stimmen und der Parteien"[430] einen sachlichen Grund, der diese Ungleichbehandlung im verfassungsrechtlich sensiblen Bereich des Parteienrechts zu rechtfertigen mag. Konkret äußerte sich das Bundesverfassungsgericht wie folgt:

> „*Es läßt sich voraussehen, daß die Erstattung von Wahlkampfkosten geeignet ist, künftig die Bildung neuer politischer Parteien anzuregen. Damit würde eine Entwicklung gefördert, der die vom Bundesverfassungsgericht anerkannte 5 v.H.-Klausel entgegengewirkt hat*."[431]

Das Bundesverfassungsgericht stellte damit zunächst fest, dass solche Sperrklauseln generell im Bereich der staatlichen Parteienfinanzierung zulässig seien, der Staat also zulässigerweise zwischen den einzelnen Parteien bei der Gewährung staatlicher Mittel differenzieren dürfe. Die hierfür angesetzte Grenze von 5% des Wählerstimmenanteils sei, so das Bundesverfassungsgericht, allerdings zu hoch angesetzt und müsse deutlich unter dem in § 6 Abs. 3 BWG angegebenen Wert liegen.[432]

Der Argumentation des Bundesverfassungsgerichtes liegt maßgeblich der Gedanke einer Missbrauchskontrolle zugrunde, die wiederum ihren Ursprung in der Funktionsfähigkeit des Parlamentarismus sucht.[433] Falls der Staat sich für eine Subventionierung des Parteienwesens entscheide, von der auch die einzelnen Parteien profitieren sollen, so müssen nach dem Grundsatz der Parteiengleichheit zunächst alle Parteien gleichbehandelt werden und Zugang zu den finanziellen Leistungen erhalten. Sollte

428 BVerfGE 20, 56 (117); BVerfGE 24, 300 (339 ff.).
429 BVerfGE 7, 99 (108); BVerfGE 13, 204 (205); BVerfGE 14, 121 (134, 137 f.); BVerfGE 24, 300 (344 f.); BVerfGE 69, 92 (108 f.).
430 BVerfGE 20, 56 (117); so iÜ auch EGMR, Urt. v. 10.5.2012, ÖDP v. Turkey, Nr. 7819/03, Rz. 37 ff.
431 BVerfGE 20, 56 (117).
432 BVerfGE 20, 56 (117).
433 Deutlich BVerfGE 24, 300 (342), wobei die Missbrauchskontrolle wohl als Bestandteil der parlamentarischen Funktionsgarantie angesehen wird. Siehe allerdings auch EGMR, Urt. v. 10.5.2012, ÖDP v. Turkey, Nr. 7819/03, Rz. 37 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

allerdings die Förderung finanzielle Anreize zur Neugründung von Parteien schaffen und dadurch die Funktionsfähigkeit des parlamentarischen Herrschaftssystems beeinträchtigen, so dürfe der Gesetzgeber Kontrollmechanismen einführen, die einer derartigen Entwicklung entgegenwirken. Eine Überprüfung der Ernsthaftigkeit der Wahlkampfbemühungen sei nach diesem Ansatz ein geeignetes Mittel. Auch die Bestimmung einer ausreichend ernsthaften Wahlkampfbemühung durch das Überschreiten eines bestimmten Stimmergebnisses bei der Wahl sei nach der Ansicht des Bundesverfassungsgerichts zulässig.

In Teilen der Literatur wird eine wahlerfolgsbezogene Differenzierung der Parteien im Rahmen der Gewährung einer staatlichen Finanzierung als verfassungswidrig erachtet. Die Begründung erfolgt zunächst gleichlaufend mit der des Bundesverfassungsgerichtes. Die Diskriminierung von kleinen Parteien durch eine wahlerfolgsbezogene Sperrklausel stelle nach beiden Auffassungen eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung der Parteien dar. Während das Bundesverfassungsgericht allerdings eine Rechtfertigung dieses Eingriffs anerkennt, so negieren Teile der Literatur das Vorliegen rechtfertigender Gründe und zweifeln auch die generelle Rechtfertigungsfähigkeit einer solchen Ungleichbehandlung an.[434] Besonders scharf kritisierte *Karl-Heinz Seifert* die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: er sieht staatliche Differenzierungen und Diskriminierungen im Parteienwesen als für mit dem parteienrechtlichen Gleichheitsstatus unvereinbar an.[435] Die Divergenz zwischen Rechtsprechung und diesem Teil der Literatur beruht maßgeblich auf einem unterschiedlichen Verständnis des Gleichbehandlungsgrundsatzes. Die Kritiker der Sperrklausel des § 18 Abs. 4 PartG erkennen die Abwehr der „Gefahr einer übermäßigen Aufsplitterung der Stimmen und Parteien“[436] durch eine solche wahlerfolgsbezogene Hürde nicht als rechtfertigenden Umstand an, da der Staat sich in diesem Falle anmaße, bei der Mittelvergabe die gesellschaftliche Bedeutsamkeit einer Partei als Determinanten zu wählen und den konkreten Grad der Bedeutsamkeit selbst durch ein gesetzlich geregeltes Ver-

434 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 308 ff.; *Lippbardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 633 ff., *Volkmann*, KJ 1995, 203 (206 f.).

435 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 308 f.

436 BVerfGE 20, 56 (117).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

fahren zu beurteilen.[437] Das Ergebnis sei eine durch die Abschaffung des *status quo* manifestierte Verfestigung des Parteienwesens, was unter den Gesichtspunkten des Demokratieprinzips und der ihm innewohnenden Parteiengleichheit nicht zu vereinbaren sei.[438] *Karl-Heinz Seifert* bezeichnet diese Folge unter Inbezugnahme der (vom Bundesverfassungsgericht gleichfalls gebilligten[439]) abgestuften Sendezeitgewährung[440] und der 5%-Hürde des § 6 Abs. 3 BWG überspitzt als „Oligopoldemokratie der Großparteien".[441] Die Zementierung des Parteienwesens als Folge der staatlichen Bewertung der gesellschaftlichen Bedeutsamkeit einer Partei und daran anknüpfender Gewährleistung staatlicher Leistungen schließe demnach ein System der abgestuften Leistungsgewährung, das durch Einführung von wahlerfolgsbezogenen Sperrklauseln das Profitieren von Kleinstparteien unterbindet, von Verfassung wegen aus. Der Staat müsse, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer demokratischen Staatsstruktur gerecht zu werden, für unbedingte Chancengleichheit sorgen.

Dass gesetzliche Sperrklauseln bei der staatlichen Mittelvergabe an Parteien eine verfassungsrechtlich relevante Ungleichbehandlung darstellen, ist zutreffend. Der Staat unterscheidet zwischen Parteien, die bei der letzten, vom Gesetzgeber als relevant angesehenen Wahl einen Wählerstimmenanteil über dem von der Sperrklausel vorausgesetzten Wert erzielt haben und solchen, die keinen ausreichenden Anteil an Wählerstimmen auf sich vereinigen konnten. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit hängt maßgeblich von der Rechtfertigungsfähigkeit dieser Ungleichbehandlung ab.

Das Bundesverfassungsgericht verhält sich in seiner Entscheidung über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sperrklauseln innerhalb der Parteienfinanzierung misstrauisch gegenüber neugegründeten Kleinstparteien. Während es auf der einen Seite die Parteiengleichheit als für die Demo-

437 In Bezug zu der Verteilung von Wahlsendezeiten, allerdings gedanklich auf die Sperrklausel im Rahmen der Parteienfinanzierung übertragbar vgl. *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 148 ff., 308 ff., vgl. auch *Volkmann*, KJ 1995, 203 (206 ff.).

438 *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 633 ff., *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 308 f.

439 BVerfGE 7, 99 ff.; BVerfGE 14, 121 ff.

440 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 147 ff.

441 *Ders.*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 311; Begrifflichkeit in einem ähnlichen Kontext verwendend *Dübber*, Parteifinanzierung in Deutschland, 1962, S. 80.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

kratie herausragendes Gut hervorhebt und eine staatliche Einschränkung nur aus „zwingenden" Gründen[442] für zulässig erachtet, enttäuscht es die selbst erzeugten Erwartungen, indem es eine abstrakte Gefahr „einer übermäßigen Aufsplitterung der Stimmen und der Parteien"[443] als rechtfertigenden Umstand anerkennt. Auch hegt das Bundesverfassungsgericht den Verdacht, dass sich die Gründung und Wahlbeteiligung von Kleinstparteien im unseriösen Bereich des Rechtsmissbrauches bewegen.[444] Weiter führt das Bundesverfassungsgericht aus, dass aus diesem Grund bei der Kontrolle der Ernsthaftigkeit von Wahlkampfbemühungen vom Staat wesentlich höhere Anforderungen gestellt werden können als bei der Kontrolle der Ernsthaftigkeit der Wahlvorschläge.[445]

Auch wenn das Ergebnis des Bundesverfassungsgerichts, die Sperrklausel als zulässigen Missbrauchsmechanismus anzuerkennen, sympathisch ist, so vermag die Dogmatik hinter der Entscheidung nicht zu überzeugen. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts überzeugt deshalb nicht, da die staatliche Förderung von Parteien zumindest im Bereich der politischen Willensbildung aufgrund der hohen Anforderungen an die Rechtfertigungsfähigkeit nicht von einer staatlichen Bewertung des Erfolges abhängig gemacht werden darf und darüber hinaus eine Missbrauchskontrolle in Form einer Sperrklausel nicht erforderlich ist.

In Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG gewährleistet das Grundgesetz die freie Gründung von Parteien. Freilich tut das Grundgesetz dies nicht aus einem Selbstzweck heraus, sondern beabsichtigt gerade hinsichtlich der vom verfassungsgebenden Gesetzgeber gewählten Demokratieform eine möglichst vielfältige Parteienlandschaft sicherstellen. Die Parteiendemokratie setzt gerade einen Meinungspluralismus voraus. Auch Kleinstparteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit und tragen durch die Erweiterung des politischen Wettbewerbs somit zum Meinungspluralismus bei, weshalb sie zunächst nach dem Zweck der staatlichen Parteienfinanzierung ebenfalls wie ihre „erfolgreichere" Konkurrenz bei der Vergabe

442 BVerfGE 20, 56 (117); BVerfGE 24, 300 (339 ff.); BVerfGE 111, 382 (398); siehe auch BVerfGE 6, 273 (280) – „*verfassungsrechtliche Gründe*" oder BVerfGE 12, 10 (28) – „*besondere Gründe*".

443 BVerfGE 20, 56 (117).

444 So auch *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 637; in BVerfGE 20, 56 (118) hebt das Bundesverfassungsgericht die Gefahr der Gründung von Kleinstparteien allein zum Zwecke des Missbrauchs der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung besonders hervor.

445 BVerfGE 24, 300 (341 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

von Mittel berücksichtigt werden müssen. Im Vergleich zur 5%-Klausel des § 6 Abs. 3 BWG steht als rechtfertigender Zweck der Sperrklausel des § 18 Abs. 4 PartG auch nicht die Bewahrung der Handlungs- und Funktionsfähigkeit des Parlamentes im Vordergrund, sondern die Bildung einer möglichst eingeschränkt-heterogenen Wählermasse bereits im Vorfeld der Wahl. Dies mag allerdings allenfalls einen sachlichen, jedoch keinesfalls einen „zwingenden" Grund darstellen.

Ferner ist die vom Bundesverfassungsgericht vorhergesagte Gefahr der unkontrollierten Gründung von Kleinstparteien zum alleinigen Zwecke der Vorteilsziehung aus der staatlichen Parteienfinanzierung und der damit zusammenhängenden „Zersplitterung des Parteiwesens" nicht überzeugend. Da die „Parteieneigenschaft" einer Vereinigung nach § 18 Abs. 1 S. 1 PartG eine konstitutive Anspruchsvoraussetzung darstellt und eine Vereinigung ohnehin erst dann als Partei zu qualifizieren ist, wenn sie beabsichtigt, „ernsthaft" an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken und in diesem Zusammenhang nach Umfang und Festigkeit ihrer Organisation, nach der Zahl ihrer Mitglieder und nach ihrem Hervortreten in der Öffentlichkeit eine ausreichende Gewähr für die Ernsthaftigkeit dieser Zielsetzung bieten muss[446], wird eine Vereinigung, die sich ausschließlich zum Zwecke des Missbrauchs der staatlichen Parteienfinanzierung an der Wahl beteiligt, schon in den meisten Fällen gar keine „Partei" im Sinne des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG, §§ 2 Abs. 1, 18 Abs. 1 PartG darstellen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes soll sogar die Teilnahme an Wahlen nicht in jedem Fall zur Realisierung der „Parteieneigenschaft" einer Vereinigung führen.[447] Der Bereich des Rechtsmissbrauches wird bereits dann verlassen, wenn die Vereinigung eine ausreichende Gewähr für die Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes bieten kann, was wiederum eine gefestigte Organisationsstruktur, eine dementsprechend beachtliche Mitgliederzahl und einem mit der Zielsetzung zu vereinbarenden Hervortreten in der Öffentlichkeit voraussetzt. Die Bemühungen um ausreichende Mitgliederzahlen, Unterstützerquoren und einer gefestigten organisatorischen Struktur bleiben deutlich hinter den möglichen Vorteilen der staatlichen Parteienfinanzierung zurück.[448]

---

446 BVerfGE 91, 262 (271 f.); vgl. auch BVerfGE 91, 276 (289); *Wißmann*, in: Kersten/Rixen/Augsberg (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 2, Rn. 40.

447 BVerfGE 91, 262 (271 f.); vgl. auch BVerfGE 91, 276 (289).

448 Ähnlich *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 637 f.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Diese Erfordernisse begründen schon für sich einen ausreichenden Schutz vor einer „Aufsplitterung der Parteien und der Stimmen", weshalb eine Ungleichbehandlung durch die Anwendung einer derartigen Sperrklausel nicht erforderlich ist.

Durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wurde demnach die gesetzgeberische Entscheidung für zulässig erachtet, dass Parteien durch das Erreichen bestimmter, vom Gesetzgeber festgelegter Wahlerfolge (mit der Obergrenze von 0,5% des Wählerstimmenanteils[449]) wiederholt die ernsthafte Verfolgung des ihnen durch Art. 21 GG zugewiesenen Zweckes unter Beweis zu stellen haben. Dies kann verfassungsrechtlich kein gewünschtes Ergebnis sein. Die Überprüfung der Parteieneigenschaft bei der Gewährung der staatlichen Teilfinanzierung durch den Bundestagspräsidenten ginge mit einem wohl höheren Bürokratie- und Arbeitsaufwand einher, der für sich genommen allerdings auch keinen Eingriff in den strengen und formalen Gleichheitssatz des Parteienwesens zu rechtfertigen mag.

2. Wahlerfolgsbezogene Mittelgewährung

Der Staat diskriminiert nicht nur, sondern differenziert auch bei der Gewährung der staatlichen Teilfinanzierung. Nach § 18 Abs. 3 S. 1 PartG bestimmt sich die vom Staat gewährte Summe maßgeblich am Erfolg bei den relevanten Wahlen und den Zuwendungen an die Parteien. So erhalten Parteien nach § 18 Abs. 3 S. 1 PartG für jede für ihre jeweilige Liste oder für sie in einem Wahl- und Stimmkreis abgegebene Stimme 0,83 Euro und für jeden Euro, den sie als Zuwendung erhalten haben, 0,45 Euro. Für die Bemessung des Finanzierungsbetrages nach § 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 PartG sind nur rechtmäßige Spenden, Mandatsträgerbeiträge und Mitgliedsbeiträge relevant.

Es handelt sich mithin um eine erfolgsbezogene Verteilung der vom Staat gewährten Mittel. Parteien mit einem hohen Stimmen- oder Zuwendungsanteil bekommen wesentlich höhere Beträge ausgezahlt als vergleichsweise bei der Wahl nur bedingt erfolgreiche oder mitglieds- und spenderschwache Parteien. Dass der Staat bei der Höhe der zu verteilenden Mittel auch zwischen den Parteien differenziert und als Determinanten die Anzahl an Spenden und erlangten Stimmen wählte, ist nach dem bereits

449 BVerfGE 24, 300 (342 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

oben erläuterten Verständnis einer wettbewerbsbezogenen Parteiengleichheit nur konsequent.[450]

Kritische Stimmen der Literatur sehen allerdings bei einer ungleichen Verteilung der über die staatliche Teilfinanzierung zu gewährenden Mittel einen Verstoß gegen den parteienrechtlichen Gleichheitssatz und bemängeln als Folge die Verfestigung des etablierten Parteiwesens.[451] Das Bundesverfassungsgericht sieht die proportionale Verteilung der Mittel nicht nur als verfassungsrechtlich zulässig, sondern gar zwingend an.[452] Diese Divergenz beruht maßgeblich auf einem unterschiedlichen Verständnis des Neutralitätsgebotes als Folge der Parteiengleichheit, welches bereits an anderer Stelle der Arbeit ausführlicher diskutiert wurde und sich somit eine tiefergehende Auseinandersetzung mit dem Meinungsstreit an dieser Stelle erübrigt.[453]

Durch eine staatliche Teilfinanzierung hat der Staat ein verfassungsrechtliches Dilemma geschaffen, welches er, sofern er am Konzept der Teilfinanzierung der Parteientätigkeit festhält, nur schwer lösen kann. Er steht vor der Entscheidung, allen Parteien die gleiche Höhe an Finanzmitteln zukommen zu lassen und damit durch den politischen Wettbewerb vorgegebene Unterschiede auszugleichen und diesen damit im Ergebnis zu verzerren oder eine proportionale Mittelvergabe, mit dem politischen Kräfteverhältnis als Determinanten, zu wählen. Kern der Problematik ist die Veränderung des politischen Wettbewerbes durch die öffentliche Steigerung der Finanzkraft einzelner, im Rahmen des Verteilungsverfahrens zu berücksichtigenden Parteien. Wenn demnach durch eine staatliche Maßnahme die Finanzkraft der sich am Wahlkampf beteiligenden Parteien erhöht wird, so muss sie sich an der durch den Wettbewerb geschaffenen Situation messen lassen. Der zu wählende Maßstab der Verteilung wird damit richtigerweise durch die vorgefundene Wettbewerbssituation vorgegeben.[454] Der durch den Staat vorgefundene Wettbewerb darf nicht den Regelungsgegenstand, sondern muss den Regelungsmaßstab der staatlichen

450 Siehe hierzu bereits § 2. B. II. 2.
451 *Seifert*, Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland, 1975, S. 308 ff.; *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt, 1975, S. 633 ff.; *Volkmann*, in: Friauf/Höfling (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, 2000, Art. 21, Rn. 60; *ders.*, KJ 1995, 203 (206 f.).
452 Wohl BVerfGE 20, 56 (118), dass die Auszahlung eines gleichen Betrages an alle Parteien für eine staatliche Verfälschung des politischen Wettbewerbes erachtet; siehe auch *Koch*, ZParl 2002, 694 (698 ff.).
453 Siehe hierzu bereits § 2. B. II. 2.
454 So bereits oben § 2. B. II. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb

Teilfinanzierung bilden. Eine gleiche Zuteilung an Mitteln würde die durch den Wettbewerb geschaffenen Unterschiede in der Tendenz nivellieren und den Maßstab, an dem sich die Verteilung zu richten hat, verfälschen.[455] Die Gewährung eines Sockelbetrages für alle Parteien bei einer gleichzeitigen Honorierung des Wahlerfolges durch eine an Wählerstimmen orientierten Finanzierung stellt, auch nach der zutreffenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts[456], einen Verstoß gegen das Verbot der staatlich-institutionellen Verfestigung des Parteiwesens dar. Die Bemühungen der Parteien „um eine finanzielle Unterstützung ihrer Politik durch Mitglieder und Spender sowie ihren Wahlerfolg" müssen im Rahmen des Verteilungsverfahrens berücksichtigt werden.[457] Ein Sockelbetrag, der den gesellschaftlichen Rückhalt einer Partei (in Form von Mitgliedsbeiträgen, Spenden oder den Wahlergebnissen) bei der Berechnung des Betrags unberücksichtigt lässt, begründet die Gefahr der staatlichen Einflussnahme auf die politische Willensbildung und ist aus diesem Grund mit Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG nicht vereinbar.[458]

455 So auch *Koch*, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, 2008, Vorb. § 18, Rn. 55 ff.
456 BVerfGE 85, 264 (283).
457 BVerfGE 85, 264 (283 f.).
458 Vgl. insoweit schon die historischen Ausführungen zur Rechtsprechung des BVerfG in der Sache, § 3 A. I. 5.

https://doi.org/10.5771/9783748921431-65, am 18.09.2024, 12:58:50
Open Access – (cc) BY – https://www.nomos-elibrary.de/agb