

Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien

Von

Rolf Schwartzmann



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

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

Erstes Kapitel

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

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

Zweites Kapitel

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

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

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

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

Zweiter Teil

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

Erstes Kapitel

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

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

Zweites Kapitel

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

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

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

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

Dritter Teil

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

Erstes Kapitel

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

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

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

Zweites Kapitel

Die verfassungsrechtliche Untersuchung des Gebotes zur Sicherung der Verankerung der Parteien in der Gesellschaft	127
1. Abschnitt: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft	128
2. Abschnitt: Der Standort der Parteien im Verfassungsgefüge	130
A. Die Aussage des Art. 21 GG	130

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

Drittes Kapitel

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

Viertes Kapitel

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

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

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

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

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



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

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

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