

## Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Parteienfinanzierung

### I.

Die Veranstalter der 26. Bitburger Gespräche haben mich gebeten, einen im wesentlichen *referierenden* Bericht über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Parteienfinanzierung zu erstatten. Diese Rechtsprechung ist – gemessen an ihren konkreten Ergebnissen – alles andere als geradlinig verlaufen. Auf keinem anderen Entscheidungsfeld hat das Gericht so oft und so weitreichend seine Rechtsprechung geändert, allenfalls die Rechtsprechung zur Abgeordnetenentschädigung weist im Ergebnis vergleichbare Ausschläge auf. Nicht nur Parteien, sondern auch Verfassungsorgane, zumal der Gesetzgeber, konnten sich mitunter in die Irre geführt sehen – ein in einem Rechtsstaat, der auf die Verlässlichkeit der höchstrichterlich festgestellten Verfassungsauslegung angewiesen ist – nicht sonderlich erfreuliches Ergebnis. Dies ist nicht als Kritik gemeint. Will ein Gericht und jedes einzelne seiner Mitglieder seine rechtsstaatliche Funktion nicht verfehlen, ist es gehalten, für unrichtig erkannte frühere Auffassungen zu ändern oder gänzlich aufzugeben. Gerade eine an der Freiheitsidee orientierte Rechtsgemeinschaft, die in weltlichen Angelegenheiten keine mit Unfehlbarkeit ausgestattete Instanz anerkennen darf, muß solche Divergenzen auch in Verfassungsfragen ertragen, muß lernen, daß auch höchstrichterliche Erkenntnis juristischer Richtigkeiten immer nur eine annäherungsweise, eine – bei aller Verbindlichkeit der Entscheidung – nur vorläufige Erkenntnis ist und bleiben wird.

In dem hier vorgegebenen zeitlichen Rahmen kann mein Bericht nicht allen Windungen, Kehren, Verzweigungen und Verästelungen der Rechtsprechung des Gerichts nachgehen, auch nicht den auf diesem Wege gefallenen obiter dicta – wiewohl davor zu warnen wäre, Aussagen der Entscheidungen, die nicht unmittelbar über den vom Antragsteller mit seinem Antrag bestimmten prinzipialen Streit- oder Verfahrensgegenstand ergehen, vorschnell als obiter dicta zu qualifizieren: Sofern etwa Vorfragen entschieden wurden, deren Beantwortung, gemessen am konkreten Aufbau einer Entscheidung, geboten war, um den verfassungsrechtlichen Beurteilungs- und Entscheidungsmaßstab zu finden und anzuwenden, ist sie Teil der *ratio decidendi*. Gleiches gilt für Aussagen zu den notwendigen verfassungsrechtlichen Implikationen des Tenors.

So wird man etwa die Aussage in der jüngsten Entscheidung vom 9. April 1992,<sup>1</sup> daß,

---

<sup>1</sup> BVerfGE 85, 264 (324 ff., 325 f.).

solange der Gesetzgeber eine andere Regelung nicht getroffen hat, § 44 a Absatz 2 Nr. 3 des Abgeordnetengesetzes i. V. m. § 4 Absatz 2 der Verhaltensregeln des Bundestages verfassungskonform dahin auszulegen ist, daß Geldspenden und andere geldwerte Zuwendungen an Mitglieder des Bundestages, die ihnen für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, nach erfolgter Anzeige beim Präsidenten des Bundestages von diesem zu veröffentlichen sind, soweit sie im Kalenderjahr den Wert von 20000,- DM übersteigen und nicht – nach Weiterleitung an die Partei – in deren Rechenschaftsbericht nach ihrer Herkunft verzeichnet sind, und entsprechendes auch für die Mitglieder der Landesparlamente gelte – nicht vorschnell als obiter dictum abtun können, wiewohl der Antrag der Antragstellerin weder diese Art von Zuwendungen noch die Auslegung des § 4 Abs. 2 der Verhaltensregeln – und schon gar nicht für die Mitglieder von Landtagen – als Streitgegenstand bestimmt hatte. Diese Aussage stellt sich als notwendige Folge dar, eine Umgehung der Feststellungen des Tenors der Entscheidung auszuschließen. Sie ist ratio decidendi, wie weit sie an der Rechtskraft teilnimmt, ist eine andere Frage, der ich hier nicht nachgehen kann.

## II.

Staatliche Parteienfinanzierung kann vielfältige Formen annehmen: die direkte staatliche Bezuschussung für die allgemeine politische Betätigung der Parteien; die Erstattung lediglich von Wahlkampfkosten, wie immer diese abgrenzbar sein mögen; der staatliche Steuerverzicht in Form der Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen oder Spenden an Parteien in unterschiedlichen Formen vom zu versteuernden Einkommen des Beitragszahlers oder Spenders oder ihrer Abzugsmöglichkeit von der Steuerschuld; die kostenlose Überlassung von regierungsamtlichen Druckerzeugnissen an Regierungsparteien in Wahlkampfzeiten. Daß die Regelung der Abgeordnetenentschädigung trotz der mitunter nicht unbeträchtlichen Beträge, die Abgeordnete an ihre Parteien leisten, ebenso wie die staatlichen Leistungen an die Parlamentsfraktionen nicht als staatliche Parteienfinanzierung zu qualifizieren sind, hat das Gericht zu Recht klargestellt.<sup>2</sup> Aber wie steht es mit dem Einsatz von Fraktionsmitarbeitern zu Zwecken der

---

<sup>2</sup> BVerfGE 20, 56 (103f.). Das Recht der Abgeordneten auf Diäten gehört zum materiellen Parlamentsrecht. Es bildet einen Teil des verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten (vgl. Art. 48 Abs. 3 Satz 1 GG). Die Diäten sollen die Entschließungsfreiheit des Abgeordneten – auch gegenüber seiner Fraktion und seiner Partei – sichern und ihn in die Lage versetzen, die sich aus seinem repräsentativen verfassungsrechtlichen Status ergebenden Rechte und Pflichten in Freiheit auszuüben (Art. 38 Abs. 2 Satz 2, 48 Abs. 3 Satz 1 GG). Zu Recht sieht das Bundesverfassungsgericht folglich keine Verbindung der Alimentierung der Abgeordneten zur Parteienfinanzierung. Für unerfindlich hält das Bundesverfassungsgericht darüber hinaus auch, weshalb die „Einnahmen der Parteien aus den Diäten der Fraktionsmitglieder“ als staatliche Parteienfinanzierung zu qualifizieren seien. Zwar stammten die Abgeordnetendiäten aus öffentlichen Mitteln. Dies ändere aber nichts daran, daß es sich bei den Beiträgen der Fraktionsmitglieder um Zuwendungen eben dieser Abgeordneten an die Parteien handele (BVerfGE 85, 264 [100]).

Die Zuschüsse, die die Fraktionen der Parlamente zur Deckung ihrer im Rahmen der parlamentarischen Arbeit entstehenden Aufwendungen erhalten, fallen ebenfalls nicht unter den Begriff der Parteienfinanzierung. Die Fraktionen als Teile und ständige Gliederungen des Bundestages sind „notwendige Einrichtungen des ‚Verfassungslebens‘“. Sie sind zwar faktisch-politisch mit den Parteien verbunden. Doch sind sie rechtlich streng

Wahlkampfzubereitung im heimischen Wahlkreis eines Abgeordneten, wie mit staatlichen Zuwendungen an parteinahe Stiftungen? Die Beispiele mögen belegen, daß uns staatliche Parteienfinanzierung in vielfältigen und vielschichtigen Erscheinungsformen begegnet und desgleichen die möglichen verfassungsrechtlichen Beurteilungsmaßstäbe.

Mein Bericht muß sich freilich auf die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bislang praktisch gewordenen Haupttypen staatlicher Parteienfinanzierung beschränken.

### III.

1. Bei allen Schwankungen dieser Rechtsprechung in den konkreten Ergebnissen läßt sich doch eine bedeutsame Konstanz in den verfassungsrechtlichen *Maßstäben* feststellen, die das Gericht jeweils angelegt hat. Die Divergenzen resultieren nicht aus Schwankungen in diesen Maßstäben, sondern in der unterschiedlichen Wertung von Sachverhalten bei der Subsumtion unter diese Maßstäbe.

Ohne daß hier eine logische oder normative Rangfolge aufgestellt werden soll, sind die wichtigsten dieser verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäbe folgende:

1. Der Grundsatz der Parteienfreiheit, insbesondere ihrer Staatsfreiheit
2. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, insbesondere im Bereich der Wahlen
3. Das Recht des Bürgers auf die gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes
4. Der Grundsatz der öffentlichen Transparenz der Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie der Vermögensverhältnisse der Parteien

2. Diese Grundsätze stehen nicht nur untereinander, sondern in enger normativer Verklammerung auch mit dem verfassungsrechtlichen Status und der verfassungsrechtlichen Funktion, den das Grundgesetz in der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts den Parteien und dem Parteiensystem im politischen Prozeß der Volks- und der Staatswillensbildung zumißt.

Art. 21 GG, der den verfassungsrechtlichen Status der Parteien bestimmt, hat das Bundesverfassungsgericht, wie schon der Parlamentarische Rat, nicht zuletzt vor dem historischen Hintergrund einerseits der Weimarer Verfassung mit ihrer prinzipiellen Ignorierung der politischen Parteien wie auch deren weithin im Dunkeln bleibenden Finanzierungsquellen, andererseits der nationalsozialistischen Zeit gesehen, in der eine nach dem Führerprinzip organisierte Monopolpartei mit dem Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft in enger Verflechtung mit dem Staat die Staatsorgane in

---

von ihnen zu trennen. Ihre verfassungsrechtliche Grundlage bildet Art. 38 Abs. 1 GG, der auch die Freiheit der Abgeordneten schützt, sich zu Fraktionen zusammenzuschließen. Zu Recht zählt daher das Bundesverfassungsgericht Zuschüsse an die Fraktionen im Parlament nicht zur (mittelbaren) Parteienfinanzierung, (BVerfGE 20, 56 [104]).

ihren Dienst stellte und mit dem Anspruch auf Alleinherrschaft dem Staat ihre Befehle erteilte.<sup>3</sup>

Art. 21 Abs. 1 GG hat die Parteien nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhoben,<sup>4</sup> sie nicht nur als politische und gesellschaftliche Organisationen hingenommen, sondern sie als integrierende Bestandteile des Verfassungsaufbaus, als Faktoren des Verfassungslebens auch rechtlich anerkannt.<sup>5</sup> Die Parteien wirken in die organisierte Staatlichkeit und in die Willensbildung der Staatsorgane hinein, durch ihre Beteiligung an Wahlen, durch Einflußnahme auf die personelle Besetzung der obersten politischen Staatsorgane, auf die Willensbildung von Parlament und Regierung auch zwischen den Wahlgängen; sie haben eine Mittlerfunktion zwischen Staatsorganen und Bürgern,<sup>6</sup> sind politische Handlungseinheiten, deren die freiheitliche Demokratie bedarf, um die Bürger zu politisch aktionsfähigen Gruppen zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen.<sup>7</sup>

Gleichwohl sind die Parteien nicht Teil der organisierten Staatlichkeit, gehören sie nicht zu den obersten Staatsorganen;<sup>8</sup> sie sind vielmehr frei gebildete, im gesellschaftlichen Bereich wurzelnde Gruppen.<sup>9</sup> Aus ihrer Qualifikation als verfassungsrechtliche Institutionen – mitunter spricht das Gericht von den Funktionen eines Verfassungsorgans oder von ihrer „organschaftlichen“ Qualität<sup>10</sup> – hat das Bundesverfassungsgericht für das Verfassungsprozeßrecht hergeleitet, daß die Parteien die Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Status durch die rechtliche Gestaltung des Wahlverfahrens seitens oberster Verfassungsorgane im Wege des Organstreits geltend machen können, der ansonsten gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, § 63 BVerfGG allein obersten Bundesstaatsorganen und den in den Geschäftsordnungen vom Bundestag und Bundesrat mit eigenen Rechten ausgestatteten Teilen dieser Organe offensteht. Das war zunächst beschränkt auf den Bereich des Wahlverfahrens. Auch materiell-rechtlich hatten frühe Entscheidungen den besonderen Status aus Art. 21 Abs. 1 GG auf den Bereich der Wahlen beschränkt.<sup>11</sup> Mittlerweile hat das Gericht in ständiger Rechtsprechung diese Beschränkung aufgegeben. Die politischen Parteien können die behauptete Verletzung ihres in Art. 21 Abs. 1 GG umschriebenen verfassungsrechtlichen Status – auch jenseits des Wahlrechts – durch ein Verfassungsorgan ausschließlich im Wege des Organstreitverfahrens geltend machen.<sup>12</sup>

<sup>3</sup> Vgl. BVerfGE 3, 58 (85f.); 20, 56 (108f.).

<sup>4</sup> BVerfGE 2, 1 (73); 5, 85 (133); 9, 162 (165); 11, 239 (241); 11, 266 (273); 20, 56 (100); 24, 260 (264); 44, 125 (145); 52, 63 (82); 66, 107 (114), std. Rspr.

<sup>5</sup> BVerfGE 1, 208 (225ff.); 20, 56 (100) std. Rspr. zuletzt 73, 40 (85).

<sup>6</sup> BVerfGE 52, 63 (82f.); 73, 1 (33); 85, 264 (285f.).

<sup>7</sup> BVerfGE 69, 92 (110); 73, 40 (85), 85, 264 (285), std. Rspr.

<sup>8</sup> BVerfGE 20, 56 (100f.).

<sup>9</sup> BVerfGE 1, 208 (224); 3, 383 (393); 20, 56 (101); 52, 63 (83, 85); 73, 40 (85); 85, 264 (Leitsatz 1). Wohl aus diesem Grund hat das Plenum die Verfassungsbeschwerde der Gesamtdeutschen Volkspartei gegen § 49 Ziff. 1 EStDVO 1955, wiewohl sie eine Verletzung des Art. 21 GG rügte, dem Ersten Senat zugewiesen, BVerfGE 6, 273ff.

<sup>10</sup> BVerfGE 4, 27ff. (Plenarentscheidung).

<sup>11</sup> BVerfGE 20, 119 (130); 20, 134 (141).

<sup>12</sup> BVerfGE 84, 290 (298).

Ich will im folgenden auf die drei in der Rechtsprechung des Gerichts wichtigsten Bereiche der Parteienfinanzierung eingehen: die unmittelbare staatliche Finanzierung, die mittelbare Finanzierung in Form des staatlichen Steuerverzichts bei Mitgliedsbeiträgen und Spenden, und die Publizitätspflichten bei Spenden, sowie auf die dabei zugrundegelegten verfassungsrechtlichen Maßstäbe.

#### IV. Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung

1. Im ersten sogenannten Parteienfinanzierungsurteil vom 24. Juni 1958 hatte das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassungen wegen eine entscheidende Rolle zukommt, muß es auch zulässig sein, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staats wegen zur Verfügung zu stellen“.<sup>13</sup> Es wies damit ausdrücklich das Argument des klagenden Landes Hessen zurück, das Grundgesetz verwehre jede unmittelbare oder mittelbare finanzielle Förderung der politischen Parteien durch den Staat; dies, so das Gericht, sei nicht der Fall. Das Gericht spricht, wohlgermerkt, nicht von der zulässigen Erstattung von Kosten, die den Parteien durch die Wahlvorbereitung oder den Wahlkampf entstehen, sondern von finanziellen Mitteln für die die Wahlen tragenden Parteien.

2. Durch diese Entscheidung offenbar ermutigt<sup>14</sup> wies der Bundeshaushaltsplan erstmals für das Rechnungsjahr 1959 (im Einzelplan 06 – Geschäftsbereich des Bundesministers des Innern –) fünf Millionen Deutsche Mark aus mit der Zweckbestimmung „Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien“.<sup>15</sup> Nachdem im Jahre 1962 der entsprechende Titel in einem Untertitel ausdrücklich auch „Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Art. 21 des Grundgesetzes“ ausgewiesen hatte, fiel im Haushaltsplan für 1963 der Untertitel „Sondermittel für politische Bildungsarbeit“ gänzlich fort.<sup>16</sup>

Es muß für die Parteien keine geringe Überraschung gewesen sein, als das Gericht mit Urteil vom 19. Juli 1966<sup>17</sup> das Haushaltsgesetz 1965<sup>18</sup> insoweit für nichtig erklärte, als es den Bundesminister des Innern ermächtigte, 38 Millionen Deutsche Mark für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes auszugeben. Für zulässig erachtete es jetzt allein, den Parteien die ihnen erwachsenen notwendigen Kosten eines angemessenen Bundestagswahlkampfes zu ersetzen.<sup>19</sup> Die ausschließliche Ge-

---

<sup>13</sup> BVerfGE 8, 51 (63).

<sup>14</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (96 f.).

<sup>15</sup> Vgl. BVerfGE 20, 56 (57).

<sup>16</sup> BVerfGE 20, 56 (58 f.).

<sup>17</sup> BVerfGE 10, 56.

<sup>18</sup> Vom 18. März 1965 (BGBl. II S. 193).

<sup>19</sup> BVerfGE 20, 56 (113 ff.).

setzungskompetenz, eine solche Regelung zu treffen, spricht es dabei aufgrund des Art. 21 Abs. 3 GG dem Bund zu<sup>20</sup> und hat dies auch später bestätigt.<sup>21</sup> Es schlägt diese Regelungskompetenz mithin nicht dem Wahlrecht zu. Diese Feststellung war bedeutsam. Denn das Wahlrecht fällt „– soweit es die Wahlen in den Ländern betrifft – in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (Art. 28 Abs. 1, 30, 70 GG)“.<sup>22</sup>

3. Als zentralen verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab im Urteil vom 19. Juli 1966 entwickelt das Gericht den Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien. Er verwehre es, „den Parteien Zuschüsse aus Haushaltsmitteln des Bundes *für ihre gesamte Tätigkeit* im Bereich der politischen Meinungs- und Willensbildung zu gewähren“.<sup>23</sup> Art. 21 Abs. 1 GG verbiete, die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen.<sup>24</sup>

Das Bundesverfassungsgericht leitet den Grundsatz der Staatsfreiheit der politischen Parteien letztlich aus dem Verfassungsprinzip der freiheitlichen Demokratie her.<sup>25</sup> Es stellt die durch Art. 21 GG gewährleistete Parteienfreiheit in einen engen systematischen Zusammenhang mit dem Gefüge verfassungsrechtlicher Normen, die den „freien und offenen Prozeß der Willensbildung des Volkes“ garantieren.<sup>26</sup>

Die Freiheit des Einzelnen, seine Meinung zu äußern und sich politisch zu betätigen, sei durch grundrechtliche Gewährleistungen vielfältig gesichert. Dadurch werde zugleich, verstärkt durch Art. 21, 38 und 28 GG, die Willensbildung *des Volkes* garantiert.

Die Willensbildung des Volkes sei ein „permanenter Prozeß“. Er münde ein in den für die Willensbildung im Staat entscheidenden Akt der Parlamentswahl. Doch bringe das Volk seinen politischen Willen nicht nur durch Wahlen und Abstimmungen – Akte, bei denen das Volk als Staatsorgan handelt – zum Ausdruck. Auch zwischen den Wahlen bilde sich eine öffentliche Meinung. Hieran seien zuvörderst die politischen Parteien beteiligt.<sup>27</sup>

Willensbildung des Volkes und Bildung des staatlichen Willens will das Bundesver-

<sup>20</sup> BVerfGE 20, 56 (115).

<sup>21</sup> BVerfGE 24, 300 (353f.).

<sup>22</sup> BVerfGE 24, 300 (353f.).

<sup>23</sup> BVerfGE 20, 56 (Leitsatz 4; siehe auch S. 97, 102f., 105 109, 111f.).

<sup>24</sup> BVerfGE 20, 56 (Leitsatz 5, 107f., 111).

<sup>25</sup> Den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien leitet das Bundesverfassungsgericht erst in zweiter Linie aus dem „Leitbild der politischen Partei“ her, von dem der Verfassungsgeber ausgegangen ist (a.a.O. S. 107). Immerhin aber verneint es, daß Art. 21 GG an der überkommenden Struktur der Parteien „als frei konkurrierender und aus eigener Kraft wirkender Gruppen“ etwas habe ändern wollen (a.a.O., S. 107). Die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes biete keine Anhaltspunkte dafür, daß die Verfassung von diesem überkommenen Bild der Parteien habe abgehen und die dauernde finanzielle Bestandssicherung der Parteien dem Staat habe überantworten wollen. Im Gegenteil bringe die Vorschrift die Vorstellung des Verfassungsgebers „von freien, vom Staat unabhängigen Parteien“ in ihrem Wortlaut „hinreichend bestimmt zum Ausdruck“. Ihr Zweck sei es, die freiheitliche demokratische Ordnung dadurch zu sichern, daß sie einer undemokratischen Entwicklung im Parteiwesen entgegenetrete. Zugleich wehre sie eine Verflechtung der Parteien mit den Verfassungsorganen ab und verbiete es zur Sicherung eines freien Parteiwesens, die dauernde finanzielle Fürsorge für die Parteien zu einer Staatsaufgabe zu machen.

<sup>26</sup> BVerfGE 20, 56 (97).

<sup>27</sup> BVerfGE 20, 56 (98f.).

fassungsgericht grundsätzlich unterschieden wissen,<sup>28</sup> beide seien „auf vielfältige Weise miteinander verschränkt“. „In einer Demokratie muß sich diese Willensbildung aber vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Die Staatsorgane werden durch den Prozeß der politischen Willensbildung des Volkes, der in die Wahlen einmündet, erst hervorgebracht (Art. 20 Abs. 2 GG). Das bedeutet, daß es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, sich in bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen, daß dieser Prozeß also grundsätzlich ‚staatsfrei‘ bleiben muß. Einwirkungen der gesetzgebenden Körperschaften und von Regierung und Verwaltung auf diesen Prozeß sind nur dann mit dem demokratischen Grundsatz der freien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen vereinbar, wenn sie durch einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund gerechtfertigt werden können“.<sup>29</sup>

Aus der Mittlerfunktion der Parteien als „Transmissionsriemen zwischen Volk und Staatsorganen“ folgert das Gericht das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen. Es verwehre „jede institutionelle Verfestigung der Parteien“ und verbiete „ihre Einfügung in den Bereich der organisierten Staatlichkeit“.<sup>30</sup>

Hieraus zieht das Gericht zwei Schlußfolgerungen, von denen die erste auch nach dem jüngsten Urteil von 1992 ihre Gültigkeit behalten hat, während es die zweite inzwischen teilweise ausdrücklich aufgegeben hat:

(1) „Eine *völlige oder auch nur überwiegende* Deckung des Geldbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln ist nach allgemeiner Ansicht mit dem Grundgesetz nicht zu vereinbaren“.<sup>31</sup>

(2) „Eine *teilweise* Staatsfinanzierung der Parteien durch jährliche oder monatliche Zahlungen *für ihre gesamte politische Tätigkeit* würde die Parteien dem staatsorganschaftlichen Bereich zwar nicht einfügen, jedoch mit diesem Bereich verschränken und die Parteien der staatlichen Vorsorge überantworten. Mit einer solchen Finanzierung würden die Staatsorgane auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung einwirken“.<sup>32</sup>

Im Jahre 1966 vermag das Bundesverfassungsgericht für eine solche allgemeine Form der Parteienfinanzierung einen besonderen, sie verfassungsrechtlich legitimierenden Grund nicht zu erkennen. Insbesondere könne ein solcher Grund nicht aus der verfassungsrechtlich garantierten Stellung der Parteien abgeleitet werden, denn der Prozeß der demokratischen Meinungs- und Willensbildung müsse grundsätzlich staatsfrei bleiben.<sup>33</sup> Auch taue der Hinweis nicht, ohne Staatszuschüsse seien die Parteien nicht mehr in der Lage, ihre Aufgaben zu erfüllen.<sup>34</sup> „Die Verfassung hat den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abgenom-

---

<sup>28</sup> BVerfGE 20, 56 (98).

<sup>29</sup> BVerfGE 20, 56 (99).

<sup>30</sup> BVerfGE 20, 56 (101 f.).

<sup>31</sup> BVerfGE 20, 56 (102).

<sup>32</sup> BVerfGE 20, 56 (102).

<sup>33</sup> BVerfGE 20, 56 (102).

<sup>34</sup> BVerfGE 20, 56 (102).

men. Die freiheitliche Demokratie nimmt prinzipiell die Risiken in Kauf, die darin liegen, daß die politische Willensbildung der Urteilstkraft und der Aktivität der Bürger anvertraut ist“.<sup>35</sup>

Allein die Erstattung der Wahlkampfkosten hält das Gericht 1966 für zulässig. Deren Umfang aber sei „auf die tatsächlichen Ausgaben, die im unmittelbaren sachlichen Zusammenhang mit dem Wahlkampf stehen“,<sup>36</sup> begrenzt. Sie dürfe auch nur den Parteien, die am Wahlkampf teilgenommen haben, zugute kommen.

Diese Grundsätze sind in den Entscheidungen herauf bis 1986 bestätigt worden.<sup>37</sup>

Der Gesetzgeber reagierte im unmittelbaren Anschluß an dieses zweite Parteienfinanzierungsurteil von 1966 und fügte 1967 Regelungen über die Wahlkampfkostenerstattung in das Parteiengesetz ein.

4. Auch das jüngste, sechste Parteienfinanzierungsurteil des Zweiten Senats vom 9. April 1992<sup>38</sup> geht vom Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien als zentralem Prüfungsmaßstab aus.

(a) War im Urteil aus dem Jahre 1966 noch darauf abgestellt worden, „daß die politischen Parteien vornehmlich Wahlvorbereitungsorganisationen sind“,<sup>39</sup> so distanziert sich das Gericht jetzt von dieser Aussage ausdrücklich:<sup>40</sup> Die Parteien seien „vornehmlich berufen, die Bürger freiwillig zu politischen Handlungseinheiten mit dem Ziel der Beteiligung an der Willensbildung in den Staatsorganen organisatorisch zusammenzuschließen und ihnen so einen wirksamen Einfluß auf das staatliche Geschehen zu ermöglichen“. <sup>41</sup> Das Gericht betont,<sup>42</sup> daß die Wahlkampfkostenerstattung sich mittlerweile nach Umfang und Funktion zu einer teilweisen Basisfinanzierung der Parteien entwickelt habe. Diese veränderte Perspektive beeinflusst die Schlußfolgerungen des Gerichts aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit: Zwischen der Betätigung der Parteien im Wahlkampf und der außerhalb des Wahlkampfs vermag das Gericht nur eine rein äußerliche Grenze zu sehen.<sup>43</sup> „Die allgemeine politische Tätigkeit der Parteien ist außerhalb von Wahlkämpfen und während derselben die gleiche.“<sup>44</sup> Im Wahlkampf

<sup>35</sup> BVerfGE 20, 56 (103).

<sup>36</sup> BVerfGE 20, 56 (115).

<sup>37</sup> BVerfGE 24, 300 (346); BVerfGE 41, 399 (414); 52, 63 (82–86); 73, 40 (84–86, 96f.).

<sup>38</sup> BVerfGE 85, 264.

<sup>39</sup> BVerfGE 20, 56 (113) mit Verweis auf: BVerfGE 8, 51 (63); 12, 276 (280).

<sup>40</sup> BVerfGE 85, 264 (284).

<sup>41</sup> BVerfGE 85, 264 (284). „Den Parteien obliegt es, politische Ziele zu formulieren und diese den Bürgern zu vermitteln sowie daran mitzuwirken, daß die Gesellschaft wie auch den einzelnen Bürger betreffende Probleme erkannt, benannt und angemessenen Lösungen zugeführt werden. Die für den Prozeß der politischen Willensbildung im demokratischen Staat entscheidende Rückkoppelung zwischen Staatsorganen und Volk ist auch Sache der Parteien. Sie erschöpft sich nicht in dem nur in Abständen wiederkehrenden Akt der Wahl des Parlaments. Willensbildung des Volkes und Willensbildung in den Staatsorganen vollziehen sich in vielfältiger und tagtäglich, von den Parteien mitgeformter Wechselwirkung. Politisches Programm und Verhalten der Staatsorgane wirken auf die Willensbildung des Volkes ein und sind selbst Gegenstand seiner Meinungsbildung (...).“ (ibid.).

<sup>42</sup> Unter Bezugnahme auf die abweichende Meinung des Richters Böckenförde im fünften Parteienfinanzierungsurteil von 1986, BVerfGE 73, 40 (116), sowie Meinungen im Schrifttum.

<sup>43</sup> BVerfGE 85, 264 (286).

<sup>44</sup> BVerfGE 85, 264 (285).

erfahre sie nur eine Steigerung – nicht zuletzt im Hinblick auf den Aufwand von Mitteln.

Unter ausdrücklicher Aufgabe seiner früheren Rechtsprechung hält das Bundesverfassungsgericht deshalb 1992 den Staat verfassungsrechtlich nicht für gehindert, den Parteien Mittel für die Finanzierung der ihnen allgemein nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren.<sup>45</sup> Geldleistungen werden also nicht mehr nur in Form von Wahlkampfkostenerstattung für zulässig gehalten.

(b) Aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien leitet das Urteil von 1992 sodann – insoweit im Einklang mit bisherigen Entscheidungen – wesentliche Schranken der staatlichen Parteienfinanzierung ab:

aa) Zulässig vor dem Grundsatz der Staatsfreiheit sei allenfalls eine *Teilfinanzierung* der allgemeinen Tätigkeit der Parteien.

Denn die Staatsfreiheit erfordere nicht nur die Gewährleistung der Unabhängigkeit der Parteien vom Staat, sondern auch, daß die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren. Die Parteien müßten nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich und organisatorisch auf die Zustimmung und Unterstützung der Bürger angewiesen bleiben. „Durch öffentliche Mittel darf den einzelnen Parteien daher das Risiko des Fehlschlagens ihrer Bemühungen um eine hinreichende Unterstützung in der Wählerschaft nicht abgenommen werden (...)“.<sup>46</sup>

„Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien wird durch die Gewährung finanzieller Zuwendungen mithin dann verletzt, wenn durch sie die Parteien der Notwendigkeit enthoben werden, sich um die finanzielle Unterstützung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger zu bemühen. Wird dies außer acht gelassen, laufen die Parteien Gefahr, sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen (...)“.<sup>47</sup>

Es dürfe nicht dazu kommen, daß sich die Parteien ihrer mitgliedschaftlichen Basis und der Bürgerschaft insgesamt entfremdeten.<sup>48</sup> „Würde der Finanzbedarf der Parteien vorwiegend oder gar völlig aus öffentlichen Mitteln gedeckt, wären die Parteien in verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbarer Weise vom Staat abhängig (...)“.<sup>49</sup>

Dahinstehen läßt die Entscheidung von 1992, ob der Staat „angesichts der Unentbehrlichkeit der Parteien für den Prozeß der politischen Willensbildung im demokratisch verfaßten Staat sich jeglicher finanziellen Unterstützung der Parteien enthalten dürfte, wenn sich eine ausreichende Eigenfinanzierung unter den Bedingungen der modernen Demokratie als nicht erreichbar erweise“<sup>50</sup> – hier hatte das Gericht früher gelegentlich härter formuliert und eine solche mögliche Finanzierungspflicht des Staates verneint. Wenn er die Parteien aber finanziell unterstütze, so dürfe dadurch die „von

---

<sup>45</sup> BVerfGE 85, 264 (Leitsatz 2 und S. 285).

<sup>46</sup> BVerfGE 85, 264 (287).

<sup>47</sup> BVerfGE 85, 264 (287).

<sup>48</sup> BVerfGE 85, 264 (287f.).

<sup>49</sup> BVerfGE 85, 264 (288).

<sup>50</sup> BVerfGE 85, 264 (288).

der Verfassung gewährleistete Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung des Volkes“ nicht beeinträchtigt werden.<sup>51</sup>

bb) Der Grundsatz der Staatsfreiheit begrenzt nach dem Urteil von 1992 auch den *Umfang* einer allgemeinen staatlichen Parteienfinanzierung und beeinflusst die *Kriterien* der Mittelverteilung:

Einmal sei eine *relative Obergrenze* der staatlichen Parteienfinanzierung vorgegeben: Das Gesamtvolumen unmittelbarer staatlicher Zuwendungen dürfe die Summe der von den Parteien selbst erwirtschafteten Einnahmen – sie sind in § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 4 und 8 PartG definiert – nicht überschreiten. Zu berücksichtigen seien dabei nur die einer Partei *unmittelbar* aus der Staatskasse zufließenden Zuwendungen, nicht aber diejenigen Vorteile, die den Parteien aus einer steuerlichen Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden indirekt zufließen, soweit diese verfassungsrechtlich unbedenklich seien.<sup>52</sup>

Den Grund für diese relative Obergrenze faßt das Gericht in dem Satz zusammen: „Die Selbstfinanzierung der Parteien hat Vorrang vor der Staatsfinanzierung.“<sup>53</sup> Seine Berechtigung ergebe sich daraus, daß der Umfang der von einer Partei selbst erwirtschafteten Einnahmen ihre eigenen Bemühungen um die finanzielle Unterstützung von seiten der Bürger widerspiegeln. Diese eigene Leistungsfähigkeit müsse den maßgeblichen Einfluß auf die mögliche Höhe der den Parteien aus öffentlichen Kassen zufließenden Mittel haben. Denn damit werde die Verwurzelung der Partei in der Gesellschaft erhalten.<sup>54</sup>

Das Gericht setzt zum zweiten auch eine *absolute Obergrenze* für unmittelbare Staatsfinanzierung: Diese siedelt es bei demjenigen Betrag pro Jahr an, der sich ergibt, wenn man – vereinfachend gesprochen – die staatlichen Zuwendungen aus den Jahren 1989 bis 1992, seien sie Wahlkampfkostenerstattungen, seien sie Chancenausgleichszahlungen, zusammenrechnet und zu dem Zuwendungszeitraum, für den sie gewährt wurden, in Beziehung setzt.<sup>55</sup> Der Gesetzgeber dürfe freilich diese Obergrenze nicht nur der Geldwertveränderung, sondern auch einschneidend veränderten Bedingungen anpassen.<sup>56</sup>

Begründet wird dies zum einen damit, daß der Umfang der Staatsfinanzierung sich auf das beschränken müsse, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich sei und von den Parteien selbst nicht aufgebracht werden könne.<sup>57</sup> Zum anderen dürfe der Staat den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. Wörtlich fügt es hinzu: „Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien ‚bedienten‘ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung

<sup>51</sup> BVerfGE 85, 264 (288).

<sup>52</sup> BVerfGE 85, 264 (288f.).

<sup>53</sup> BVerfGE 85, 264 (289).

<sup>54</sup> BVerfGE 85, 264 (290).

<sup>55</sup> BVerfGE 85, 264 (291).

<sup>56</sup> BVerfGE 85, 264 (291).

<sup>57</sup> BVerfGE 85, 264 (290).

ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen“.<sup>58</sup>

Die Kriterien der Mittelvergabe müsse der Gesetzgeber so festlegen, daß die Entscheidung darüber, ob eine Partei und in welchem Umfang staatliche Leistungen erhalte, beim Bürger selbst verbleibe. Drei Kriterien nennt das Gericht, die, gegebenenfalls kombiniert, dies zu leisten vermöchten: den Wahlerfolg, die Summe der Mitgliedsbeiträge und den Umfang der eingeworbenen Spenden. Es will scheinen, als ob allein der Wahlerfolg einer Partei der einzig taugliche Verteilungsmaßstab sein könne, zumal weder die Mitgliederzahl noch die Spendeneinnahmen notwendig das Äquivalent der politischen Bedeutung einer Partei sind.<sup>59</sup>

## V. Unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung und der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien

1. Seit seinem ersten Parteienfinanzungsurteil wiederholt das Bundesverfassungsgericht zwei Kernsätze, die gleichsam eine Brücke von der Staatsfreiheit zum Grundsatz der Chancengleichheit schlagen:

(1) „Der Staat ist zwar nicht verpflichtet, durch gesetzliche Bestimmungen dafür zu sorgen, daß der Geldbedarf der politischen Parteien befriedigt wird. Wenn aber der Gesetzgeber eine irgendwie geartete Regelung trifft, die die Finanzierung der politischen Parteien fördern soll, muß sie verfassungskonform sein und darf insbesondere das Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit nicht verletzen“.<sup>60</sup>

(2) Der Gesetzgeber sei dabei „nicht verpflichtet, bestehende faktische, auf der unterschiedlichen soziologischen Struktur der Parteien beruhende Verschiedenheiten der Wettbewerbschancen auszugleichen“.<sup>61</sup> Es sei ihm *verwehrt*, ohne zwingenden Grund eine Regelung zu treffen, die eine *vom Staat vorgefundene Wettbewerbslage* verfälscht. Verboten sei dadurch nicht nur, alle Parteien in den Stand zu setzen, etwa den gleichen Aufwand im Wahlkampf zu treiben.<sup>62</sup> Verboten sei auch, eine schon bestehende faktische Ungleichheit der Wettbewerbschancen der Parteien zu verschärfen.<sup>63</sup>

Den hiermit angesprochenen Grundsatz der Chancengleichheit<sup>64</sup> der politischen Parteien verortet das Bundesverfassungsgericht letztlich unmittelbar in Art. 21 Abs. 1 GG.<sup>65</sup> Darum ist er – entgegen mancher Formulierung des Gerichts – kein echtes

<sup>58</sup> BVerfGE 85, 264 (290).

<sup>59</sup> Vgl. J. Ipsen, Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenersatzung, JZ 1992, 753–761 (759f.). Siehe auch: BVerfGE 24, 300 (344): „Das Wahlergebnis, zu dem jeder Aktivbürger beigetragen hat, liefert immer noch den genauesten Maßstab für die politische Bedeutung einer Partei, das heißt, für den Anteil, den sie an der politischen Willensbildung des Volkes hat.“

<sup>60</sup> BVerfGE 8, 51 (65); 52, 63 (84).

<sup>61</sup> BVerfGE 8, 51 (66f.); 20, 56 (100, 118).

<sup>62</sup> BVerfGE 20, 56 (118); 52, 63 (89); 73, 40 (89).

<sup>63</sup> BVerfGE 8, 51 (67); 20, 56 (118); 52, 63 (89); 73, 40 (89).

<sup>64</sup> Der nicht nur durch eine ausdrücklich differenzierende Regelung, sondern auch durch die gleichheitswidrigen Auswirkungen eines Gesetzes verletzt sein kann. Vgl. BVerfGE 24, 300 (358); 52, 63 (90).

<sup>65</sup> So BVerfGE 8, 51 (63); sehr deutlich: BVerfGE 73, 1 (29); der Sache nach wohl auch BVerfGE 20, 56 (116). BVerfGE 85, 264 (266) sieht die Antragstellerin daneben auch in Art. 3 Abs. 1 GG verletzt.

„Grundrecht“ im Sinne des ersten Abschnitts des Grundgesetzes, sondern ein *Statusrecht* der politischen Parteien. Seine Verletzung durch ein oberstes Staatsorgan kann daher nicht zulässigerweise mit der Verfassungsbeschwerde gerügt, sondern allein im Wege des Organstreits unmittelbar angegriffen werden (vgl. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG).<sup>66</sup>

Die Chancengleichheit ist ein ungeschriebenes Prinzip. Das Bundesverfassungsgericht leitet es ab „aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt“.<sup>67</sup> „Mit der Freiheit der Gründung ist im Grundsatz auch die freie Auswirkung bei der Wahl, d. h. die volle Gleichberechtigung aller Parteien notwendig verbunden“.<sup>68</sup>

Freiheit und Gleichheit sind verkoppelt. Die Parteien stehen im Wettbewerb um politischen Einfluß und staatliche Macht. Jede Begünstigung einer einzelnen Konkurrentin setzt alle zugleich nichtbegünstigten Parteien zurück. Ihre Freiheit wird beschnitten. Denn diese Freiheit besteht gerade darin, von staatlicher Seite ungestört mit anderen Parteien um Wählerstimmen wetteifern zu dürfen.

Das Gericht stellt die Chancengleichheit in Zusammenhang mit dem Grundsatz der durch Art. 38 Abs. 1 GG garantierten Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, „der seinerseits ein Anwendungsfall des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) ist“.<sup>69</sup> Diese Verknüpfung mit der Wahlrechtsgleichheit führt zur Betonung des *formalen Charakters* der Chancengleichheit.

Im Bereich des Wahlrechts wendet das Gericht bekanntlich den sog. formalisierten oder strengen Gleichheitssatz an, der Abweichungen von der formalen Gleichbehandlung nicht aus jedem, nicht völlig unvernünftigen oder sachlichen Grund, wie der allgemeine Gleichheitssatz, sondern nur aus einem besonderen, zwingenden Grund rechtfertigt.<sup>70</sup>

2. Diesen strengen Gleichheitssatz überträgt das Gericht auf die Behandlung der politischen Parteien durch den Staat. Denn sie seien es, die die Aktivbürger für die Wahlen zu politischen Handlungseinheiten organisatorisch zusammenschließen. Daraus folgert es, daß dem Gesetzgeber bei Regelungen im Bereich der politischen Willensbildung – und das heißt: nicht erst im Bereich des Wahlrechts, sondern schon im

<sup>66</sup> Vgl. BVerfGE 4, 27ff.; 7, 99 (103); 82, 322 (335); 84, 290 (298f.). Dies hindert nicht, daß eine Partei sich auf jedermann zustehende Grundrechte – wie insbesondere Art. 3 Abs. 1 – jeweils in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG berufen kann (BVerfGE 84, 290 [299]), insonderheit „wenn sie behauptet, durch eine Verwaltungsmaßnahme in ihrem Recht auf gleichberechtigte Benutzung einer Anstalt des öffentlichen Rechts verletzt zu sein“ (BVerfGE 7, 99 [103]; 14, 131 [129]; 67, 149 [151]). Bedeutsam ist dies vor allem hinsichtlich der Vergabe von Sendezeit für Wahlwerbespots durch öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten.

<sup>67</sup> BVerfGE 52, 63 (88).

<sup>68</sup> BVerfGE 52, 63 (88f.). Ebenso: BVerfGE 85, 264 (297).

<sup>69</sup> BVerfGE 24, 300 (340). Siehe auch: BVerfGE 8, 51 (63f.); jüngst: BVerfGE 85, 264 (297).

<sup>70</sup> Im Bereich des *Wahlrechts* bedeutet die Formalisierung des Gleichheitssatzes insbesondere, daß jeder einzelne wahlberechtigte Bürger mit der Stimme, die er abgibt, grundsätzlich formal gleichen Einfluß auf das Wahlergebnis ausüben muß. Das Gewicht seiner Stimme darf sich weder in ihrem Zählwert noch in ihrem Erfolgswert von der Stimme eines anderen Bürgers unterscheiden. In diesem Sinne stellt sich der Satz: „One man one vote“ als zweischichtig dar. Vgl. etwa BVerfGE 24, 300 (340) mwN.

Bereich des Wettbewerbs der Parteien weit im Vorfeld der Wahl<sup>71</sup> – *besonders enge Grenzen* gezogen seien. Verfassungskräftig versagt sei ihm jede verschiedene Behandlung von Parteien, die sich nicht durch einen „*besonderen zwingenden Grund*“ rechtfertigen lasse.<sup>72</sup>

Ein solcher zwingender Grund besteht nach Ansicht des Gerichts, wenn der Gesetzgeber bei der Erstattung von Wahlkampfkosten der Gefahr einer übermäßigen Aufsplitterung der Stimmen und der Parteien entgegenzuwirken sucht.<sup>73</sup> Auch bestehe die Gefahr, daß Splittergruppen sich nur deshalb am Wahlkampf beteiligen, weil er vom Staat finanziert werde.<sup>74</sup> Deshalb sei es zulässig, die Erstattung von Wahlkampfkosten davon abhängig zu machen, daß die Partei einen gewissen Mindeststimmenanteil erreicht habe.<sup>75</sup>

Allerdings dürfe das nicht dazu führen, daß einer neuen Partei der Einzug ins Parlament praktisch unmöglich gemacht werde. Deshalb sei es unzulässig, die Erstattung von Wahlkampfkosten daran zu knüpfen, daß eine Partei 5% der abgegebenen Zweitstimmen erringe und damit im Parlament vertreten sei. Denn dadurch würde die Wirkung der 5%-Sperrklausel des Wahlrechts verdoppelt.<sup>76</sup> In einer späteren Entscheidung weist das Gericht darauf hin, daß das Erfordernis, für die Erstattung einen Mindeststimmenanteil zu erreichen, nicht damit gerechtfertigt werden könne, daß *die Wahlen ein funktionsfähiges Parlament* schaffen sollten. Zulässiges Ziel dürfe es vielmehr nur sein sicherzustellen, daß die zur Wahl gestellten Vorschläge und Programme „*ernst gemeint, das heißt allein auf den Wahlerfolg und nicht auf sonstige Ziele gerichtet*“ seien.<sup>77</sup>

Als Nachweis der Ernsthaftigkeit der Wahlkampfbemühungen läßt das Bundesverfassungsgericht ein Quorum von 0,5% der abgegebenen (Zweit-)Stimmen genügen.<sup>78</sup> Für verfassungsmäßig hält es auch eine Regelung, wonach eine Partei, für die in einem Bundesland keine Landesliste zugelassen war, nur dann die Kosten ihres Bundestagswahlkampfes erstattet erhält, wenn sie in einem Wahlkreis dieses Landes mindestens 10% der Erststimmen erreicht.<sup>79</sup>

3. Aus diesen Ausführungen erschließt sich, was das Bundesverfassungsgericht meint, wenn es von der Formalisierung des Gleichheitssatzes spricht. Die Chancengleichheit der Parteien hat eine spezifische Funktion: Sie ergänzt die Freiheit der Parteien von staatlichen Einflüssen, indem sie ihnen zunächst eine gleiche *rechtliche* Grundausstattung garantiert. Diese besteht vornehmlich darin, daß die Normen des Parteienrechts

<sup>71</sup> BVerfGE 8, 51 (63f.); 20, 56 (116).

<sup>72</sup> BVerfGE 24, 300 (341). Ebenso: BVerfGE 8, 51 (65); 20, 56 (116); 52, 63 (88f.); 85, 264 (297).

<sup>73</sup> BVerfGE 20, 56 (117); 24, 300 (339f., 341f.).

<sup>74</sup> BVerfGE 20, 56 (117f.); 24, 300 (339f., 341f.).

<sup>75</sup> BVerfGE 20, 56 (117f.); 24, 300 (339f., 341f.).

<sup>76</sup> BVerfGE 20, 56 (117f.); 24, 300 (339f., 341f.). Vgl. auch BVerfGE 85, 264 (293f.) zur Frage, ob der „Vorteil der im Parlament vertretenen Parteien, der durch den staatlichen Eingriff der Sperrklausel ausgelöst wird, eines Ausgleiches bedarf“.

<sup>77</sup> BVerfGE 24, 300 (341f.).

<sup>78</sup> BVerfGE 24, 300 (342f.).

<sup>79</sup> BVerfGE 24, 300 (343f.).

über Gründung, Organisation und rechtliche Handlungsmöglichkeiten für alle politischen Parteien ohne Unterschied gelten. Den Wettbewerb treten alle Parteien von der gleichen rechtlichen Startlinie aus, unter der Herrschaft derselben rechtlichen Regeln an.

Darüber hinaus aber kann die Chancengleichheit keine egalitäre „formale“ Gleichheit sein. Denn sie wird durchdrungen von dem hinter der Parteienfreiheit stehenden Zweck. Dieser besteht darin, einen offenen und freien Wettbewerb der Parteien um die Wählergunst und um die beste politische Lösung gesellschaftlicher Probleme sicherzustellen. Dabei ist die Konkurrenz der Parteien kein Selbstzweck. Vielmehr steht sie im Dienste der „politischen Willensbildung *des Volkes*“. *Idealiter* spiegelt die jeweilige Wettbewerbslage der Parteien den politischen Willen des Wahlvolkes wider. Der Erfolg der einzelnen Partei, der Zuspruch, den sie insbesondere vom Wähler erfährt, verkörpert damit einen bestimmten Anteil am gesamten Meinungsbild des Volkes.

Das in den Wahlen zu den Parlamenten gipfelnde Wirken der Parteien dient also letztlich dazu, den Willen *des Volkes* in Bundestag und Landtag möglichst wirklichkeitsgetreu abzubilden. Dann aber verbietet sich jeglicher Einfluß von staatlicher Seite auf den Proporz der Meinungsanteile zueinander. Der Grundsatz der Chancengleichheit wird darum notwendig zum *Grundsatz der Proportionalität*, sobald er sich nicht mehr auf die rechtliche Grundausstattung der Parteien, sondern auf staatliche Leistungen an die Parteien bezieht.

4. Dient die Chancengleichheit dem Erhalt des staatsfreien Wettbewerbs der Parteien und insbesondere des chancengleichen Wahlkampfs, so muß notgedrungen jede Verschiedenbehandlung als gleichheitswidrig erscheinen, die sich mit den rechtlichen Grundregeln des Wettbewerbs – und diese werden insbesondere durch das Wahlrecht festgelegt – nicht verträgt. Differenzierungskriterien aber, die wettbewerbskonform sind, und insbesondere solche, die ihrerseits eine Verzerrung des Wettbewerbs abzuwehren geeignet und bestimmt sind, können Abweichungen von der Gleichbehandlung rechtfertigen.

Abgewehrt werden darf also insbesondere die Gefahr, daß sich bedeutungslose Splitterparteien nur deshalb an einem Wahlkampf beteiligen, damit sie an der Wahlkampfkostenerstattung teilhaben und dadurch eine staatliche Förderung erfahren, die ihrer wahren Bedeutung nicht entspricht. Ansonsten würde die Wahlkampfkostenerstattung das Gewicht der Splitterpartei künstlich aufblähen und das Stärkeverhältnis der Parteien verfälschen.

Jede staatliche Förderung der Parteien muß sich folglich grundsätzlich wettbewerbsneutral gestalten und darf den Parteienproporz nicht verzerren. Das entspricht freilich nicht mehr dem Gebot einer egalitären, formalen Gleichheit, sondern dem Grundsatz der proportionalen Gleichheit. Eben diese Erkenntnis durchzieht die gesamte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Chancengleichheit der Parteien im Bereich der Parteienfinanzierung.<sup>80</sup> Beide Elemente, die formale Gleichheit der rechtli-

<sup>80</sup> Vgl. etwa BVerfGE 24, 300 (355): „Ein zwingender Grund von der formalen Chancengleichheit der Parteien abzuweichen, ist die Sicherung des Charakters bei der Wahl als des entscheidenden Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes.“

chen Ausgangsbedingungen *und* die Zulässigkeit proportionaler Förderung, sind dem Begriff der Chancengleichheit zugeordnet.<sup>81, 82</sup>

5. In seiner Entscheidung vom 14. Juli 1986<sup>83</sup> hält das Bundesverfassungsgericht es für möglich, daß der Grundsatz der Staatsfreiheit mit dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien in Konflikt geraten könne. Konkret sah es diese Möglichkeit im Zusammenhang mit dem Ersatz der Aufwendungen für die Wahlkampfführung. Erhalte jede Partei die volle Wahlkampfkostenerstattung, die ihr nach der gesetzlichen Regelung zustehe, so könne dies bei einer Partei dazu führen, daß sie überwiegend aus staatlichen Mitteln finanziert werde.<sup>84</sup> Damit aber würde der Grundsatz der Staatsfreiheit durchbrochen. Diesem jedoch räumt das Gericht den Vorrang ein: „Würde dieses Gebot für die Erstattung von Wahlkampfkosten durchbrochen, wäre es praktisch preisgegeben.“ Der Grundsatz der Chancengleichheit werde dagegen nicht aufgehoben, sondern lediglich modifiziert, wenn gesetzlich festgelegt werde, daß der Betrag der erstatteten Kosten die aus eigener Kraft geschöpften Einnahmen einer Partei nicht übersteigen dürfe.

#### 6. Insbesondere zur jüngsten Entscheidung vom 9. April 1992.<sup>85</sup>

a) Wahlkampfkostenerstattung. Durch die jüngste Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1992 hat sich nichts daran geändert, daß – bis zu der absoluten Obergrenze – die staatliche Erstattung von Wahlkampfkosten mit der Verfassung vereinbar ist, wenn sie dem Grundsatz der Chancengleichheit (in seiner Ausformung als Proportionalitätsprinzip) entspricht und nicht mit der Staatsfreiheit in Konflikt gerät. Die Pauschalierung der Wahlkampfkosten ist vom Bundesverfassungsgericht schon früher für zulässig erachtet worden, zumal sie zur Vereinfachung des Erstattungsver-

<sup>81</sup> Vgl. insbesondere: BVerfGE 41, 399 (413f.); 73, 40 (89).

<sup>82</sup> Aus alledem wird zugleich verständlich, warum sich der Grundsatz der Chancengleichheit auf *andere* gesellschaftliche Gruppen und Organisationen nicht erstreckt. Zwar besitzen die Parteien „kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen“. „Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger und vor allem Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung ein“ (BVerfGE 20, 56 [114]). Doch stecken Art. 21 in Verbindung mit Art. 38 GG und das Bundeswahlgesetz ein gesondertes Wettkampffeld ab, auf dem sich vornehmlich die Parteien betätigen. Dessen Ziellinie bilden gleichsam der *Erfolg der Parlamentswahlen* und damit die *Partizipation an der Ausübung staatlicher Macht*. Andere Verbände und Interessengruppen können auf die Parlamentswahlen nur dadurch Einfluß nehmen, daß sie entweder einen einzelnen Direktkandidaten (siehe zu dessen Anspruch auf Chancengleichheit im Verhältnis zu den politischen Parteien, die sich am Wahlkampf beteiligen: BVerfGE 41, 339 [410ff.]) unterstützten oder sich *für eine bestimmte politische Partei einsetzen und diese fördern*. Sie sind folglich keine direkten Konkurrenten. Sie von einer unmittelbaren Beteiligung an Wahlen zum Bundestag oder Landtag auszuschließen, rechtfertigt letztlich die durch Art. 21 GG verfassungsrechtlich hervorgehobene Stellung der Parteien, vgl. BVerfGE 8, 51 (114); 24, 300 (361f.). BVerfGE 52, 63 (91f.) betont, daß sich die Kirchen, staatspolitische Vereinigungen und andere Organisationen – im Gegensatz zu den politischen Parteien – auf einem gegenständlich beschränkten Feld betätigen. Zwar nähmen auch sie auf die politische Meinungsbildung und die Entschlüsse der Staatsorgane Einfluß, doch – anders als die auf die Beeinflussung des gesamten staatlichen Geschehens zielenden politischen Parteien – nur in begrenztem Maße.

<sup>83</sup> BVerfGE 73, 40.

<sup>84</sup> BVerfGE 73, 40 (96f.).

<sup>85</sup> BVerfGE 85, 264.

fahrens führt und zugleich Manipulationen der Parteien (wie etwa die künstliche Aufblähung der Wahlkampfaufwendungen) verhindert.<sup>86</sup> Auch die Leistung von Abschlagszahlungen auf die Wahlkampfkosten im Vorfeld einer Wahl und anhand des Maßstabs des bei der vorangegangenen Wahl erzielten Ergebnisses hatte das Gericht ebenfalls für zulässig erachtet.<sup>87</sup> Da es nunmehr eine Finanzierung auch der allgemeinen politischen Tätigkeit der Parteien nicht für verwehrt ansieht, erscheint eine solche Regelung umso weniger bedenklich.

b) Sockelbetrag. Den Parteien einen „Sockelbetrag“ zu zahlen, der „unabhängig davon gewährt wird, welchen Erfolg die empfangsberechtigten Parteien sei es beim Wähler, sei es bei der Einwerbung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden erzielt haben“, verfehle demgegenüber „den Zweck, den die Verfassung mit der Gewährleistung des Grundsatzes der Staatsfreiheit der Parteien verfolgt: die Festigung ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung, ihre aktive Hinwendung zum Bürger und Wähler“ und ist deshalb unvereinbar mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien.<sup>88</sup>

## **VI. Mittelbare Parteienfinanzierung: Chancengleichheit der Parteien und Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe am Prozeß der politischen Willensbildung**

1. Das Recht des einzelnen Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes.

Schon in seinem ersten Parteienfinanzierungsurteil hat das Bundesverfassungsgericht das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes als Prüfungsmaßstab herangezogen.<sup>89</sup> Bedeutung gewinnt dieser Maßstab überall dort, wo der Staat Zuwendungen des privaten Einzelnen an politische Parteien begünstigt, insbesondere also bei der steuerlichen Begünstigung von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien. Daneben ist der Grundsatz der Chancengleichheit im Hinblick auf diese mittelbare staatliche Parteienfinanzierung von Bedeutung, zumal der Staat hier Finanzströme aus dritter, nichtstaatlicher Quelle zu lenken vermag.

Das Recht des einzelnen Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung des Volkes ergibt sich aus der politischen Dimension einer Reihe von Grundrechten; es gipfelt im gleichen Wahlrecht, beschränkt sich aber keineswegs auf die Stimmabgabe bei Wahlen, sondern erstreckt sich auf den gesamten Prozeß der politischen Meinungsbildung des Volkes. Dieses Gleichheitsrecht ist nach dem Bundesverfassungsgericht zu beachten, wenn die finanzielle Unterstützung politischer Parteien steuerlich begünstigt wird. Durch solche Bestimmungen darf einem Kreis von Bürgern nicht eine größere Einflußnahme auf den Willensbildungsprozeß ermöglicht werden als anderen.

<sup>86</sup> BVerfGE 24, 300 (335–337).

<sup>87</sup> BVerfGE 24, 300 (347–350).

<sup>88</sup> BVerfGE 85, 264 (298).

<sup>89</sup> BVerfGE 8, 51 (68 f.).

Der Gesetzgeber sei zwar nicht gehalten, die auf der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beruhenden unterschiedlichen Möglichkeiten der Bürger zu finanziellen Unterstützung von politischen Parteien auszugleichen; er dürfe indes die vorgegebenen Unterschiede auch nicht durch eine steuerliche Regelung verschärfen, die einen Teil der Bürger in gleichheitswidriger Weise bevorzuge.<sup>90</sup>

2. Eine mittelbare staatliche Parteienfinanzierung erblickt das Gericht insbesondere in der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Mitgliedsbeiträgen an politische Parteien.

Wie schon angedeutet hat das Bundesverfassungsgericht die steuerliche Begünstigung insbesondere von Spenden an politische Parteien am Maßstab der Chancengleichheit der Parteien wie auch am Maßstab der gleichberechtigten Teilhabe des Bürgers am Prozeß der politischen Willensbildung geprüft.

Die Chancengleichheit der politischen Parteien verletzt eine steuerliche Begünstigung von Spenden nach seiner Rechtsprechung dann, wenn sie die vom Staat vorgefundene Wettbewerbsslage „in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise“ verfälscht.<sup>91</sup> Insbesondere sei nicht auszuschließen, daß von einer solchen Begünstigung Parteien, die eine größere Anziehungskraft auf Steuerpflichtige mit hohen Einkünften ausübten als andere Parteien, stärker profitierten.<sup>92</sup> Denn die Steuervergünstigungen könnten einen „ungleichen Anreiz zum Spenden“ ausüben.<sup>93</sup> Unbedenklich sei demgegenüber eine steuerliche Begünstigung, die von der Mehrzahl der Steuerpflichtigen in gleicher Weise genutzt werden könne.<sup>94</sup> Dies gilt etwa für § 34 EStG, wonach bis zu einer Höchstgrenze von 1200 DM und bei der Zusammenveranlagung von Ehegatten von 2400 DM jährlich die Hälfte der geleisteten Zahlungen an eine Partei von der Einkommenssteuerschuld abgezogen werden.<sup>95</sup>

Dagegen weckt es verfassungsrechtliche Bedenken, wenn eine Steuervorschrift gerade die Wähler bestimmter Parteien überhaupt zu Spenden veranlaßt. Auch eine unterschiedlich hohe Begünstigung von Spendern erscheint problematisch. Der Steuervorteil besteht im Verzicht des Staates auf Steuern. Mindert eine Spende etwa das zu versteuernde Einkommen, so führt dies in der Progressionszone des Steuertarifs bei höheren Einkommen zu einem größeren prozentualen „Staatsanteil“ an der Spende (in der Form des Steuerverzichts) als bei niedrigen Einkommen.<sup>96</sup> Denn der Staat hätte von einem gespendeten und damit das zu versteuernde Einkommen mindernden Betrag „in der Progressionszone“, wäre er nicht gespendet worden, mehr einbehalten, als von einem gleich hohen Betrag des Einkommensschwächeren.

Sollten sich – was das Gericht seit seinem ersten Parteienfinanzungsurteil vom

---

<sup>90</sup> BVerfGE 73, 40 (71); 8, 51 (68f.); 24, 300 (360); 52, 63 (88); 85, 264 (315).

<sup>91</sup> BVerfGE 85, 264 (313).

<sup>92</sup> Vgl. BVerfGE 85, 264 (313) mwN.

<sup>93</sup> BVerfGE 52, 63 (90). Siehe auch: BVerfGE 73, 40 (89).

<sup>94</sup> BVerfGE 85, 264 (313).

<sup>95</sup> Vgl. BVerfGE 73, 40 (75f.); 24, 300 (357ff.); 52, 63 (91f.); 85, 264 (316f.).

<sup>96</sup> Vgl. BVerfGE 8, 51 (67); 85, 264 (313f.).

24. Juni 1958<sup>97</sup> voraussetzt – diejenigen, die bestimmten Parteien spenden, tatsächlich aus „kapitalkräftigen“ Kreisen rekrutieren, so würde der Steuerverzicht als versteckt enthaltener Staatsanteil an deren Spenden diese Parteien – mittelbar – deutlich bevorzugen und die Wettbewerbslage zu Lasten der übrigen Parteien verfälschen.<sup>98</sup> Dies widerspricht nicht nur dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, sondern zugleich dem Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung.

Denn die Steuerbegünstigung würde – unabhängig von der Zusammensetzung der privaten Förderer der einzelnen Parteien – dem Einkommensstarken, indem er durch eine Spende einen absolut und relativ höheren Betrag an Steuern spart, ermöglichen, auf die politische Willensbildung stärker Einfluß zu nehmen als der Einkommensschwache. Damit würde seine Meinung „sozusagen prämiert“.<sup>99</sup>

Anhand dieser beiden Maßstäbe – der Chancengleichheit der Parteien und des Rechts des Bürgers auf gleiche Teilhabe am Willensbildungsprozeß – hat das Bundesverfassungsgericht im ersten Parteienfinanzierungsurteil vom 24. Juni 1958<sup>100</sup> § 10b EStG (1955) sowie § 11 Ziff. 5 KStG mit den zugehörigen Durchführungsverordnungen, soweit sie Zuwendungen an politische Parteien betrafen, für nichtig erklärt. § 10b EStG hatte vorgesehen, daß Ausgaben für staatspolitische Zwecke bis zur Höhe von 10 v. H. des Gesamtbetrages der Einkünfte oder 2 vom Tausend der gesamten Umsätze und im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter als Sonderausgaben abzugsfähig sein sollten. § 11 Ziff. 5 KStG 1955 hatte eine entsprechende Abzugsfähigkeit bis zur Höhe von 5 v. H. des Einkommens und 2 vom Tausend der Umsätze und Löhne und Gehälter ermöglicht.

Das Parteiengesetz vom 24. Juli 1967 stellte die Parteienfinanzierung auf eine neue Grundlage. Es ermöglichte nunmehr die Erstattung von Wahlkampfkosten und eröffnete wiederum die steuerliche Abzugsmöglichkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden an politische Parteien, freilich eng begrenzt auf DM 600 bzw. 1200 bei Zusammenveranlagung von Ehegatten.

Diese durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgelöste Neuregelung hatte freilich eine drastische Wirkung, nämlich den rapiden Rückgang der Spenden und damit der lange Zeit wichtigsten Einnahmequelle der Parteien. Dies veranlaßte die Niedersächsische Landesregierung, im Wege der abstrakten Normenkontrollklage die betreffenden Steuervorschriften als mit Art. 21 und 3 GG unvereinbar anzugreifen, insoweit sie die Abzugsfähigkeit auf diese Beträge begrenzten. Sie gefährdeten die Funktionsfähigkeit der teilweise bereits überschuldeten und kreditabhängig gewordenen Parteien entscheidend; dies verstöße gegen Art. 21 GG.

Mit Urteil vom 24. Juli 1979<sup>101</sup> erklärt das Gericht die angegriffenen Vorschriften für mit dem Grundgesetz vereinbar. Zugleich spricht es freilich aus, es sei eine politische Frage, ob etwa im Hinblick auf den gestiegenen Finanzbedarf der Parteien wegen

<sup>97</sup> BVerfGE 8, 51 (66).

<sup>98</sup> BVerfGE 8, 51 (67); 85, 264 (313f.).

<sup>99</sup> BVerfGE 85, 264 (316).

<sup>100</sup> BVerfGE 8, 51 (52).

<sup>101</sup> BVerfGE 53, 63.

zwischenzeitlich veränderter wirtschaftlicher Verhältnisse oder sonstiger Umstände die derzeit geltenden Höchstbeträge angepaßt werden sollten – verfassungsrechtlich geboten seien großzügiger bemessene Beträge freilich nicht.<sup>102</sup> Auf diesen Satz hatten die politischen Parteien gewartet, der Gesetzgeber ließ sich das nicht zweimal sagen.

Durch die Neufassungen der §§ 10b EStG und 9 KStG durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dez. 1983<sup>103</sup> wurde wiederum eine prozentuale Abzugsfähigkeit von Spenden eingeführt. Des weiteren traf § 34g EStG eine Sonderregelung zugunsten verhältnismäßig geringer Zuwendungen: er ermäßigte die tarifliche Einkommensteuer um die Hälfte der Zuwendungen – begrenzt auf höchstens DM 600 bzw. 1200 bei Zusammenveranlagung. Mit der Vorschrift sollte erreicht werden, daß jeder Einkommenssteuerpflichtige innerhalb eines gewissen Rahmens in annähernd gleicher Weise an der für Parteispendingen gewährten Steuerermäßigung teilhabe. Über diese Höhe hinausgehende Spenden waren als Sonderausgaben bis zur Höhe von 5% des Gesamteinkommens abzugsfähig, bei Körperschaftssteuerpflichtigen wahlweise bis zu 2 vom Tausend der gesamten Umsätze und der Löhne und Gehälter – was gegebenenfalls sehr viel höhere steuerbegünstigte Zuwendungen ermöglichte. Denn wegen der Progression wirkt sich der Sonderausgabenabzug mit dem Grenzsteuersatz aus; der Steuerverzicht des Staates konnte – nach damaligen Tarifen – bis zu 56% der Zuwendung erreichen.

Den vom Gericht seit der Entscheidung von 1958 erhobenen Bedenken, daß eine solche Regelung in erster Linie als Anreiz für Steuerpflichtige mit großem Einkommen und für Körperschaftssteuerpflichtige wirke, mit der Folge, daß diejenigen Parteien chancengleichheitswidrig begünstigt würden, deren Programm und Tätigkeit kapitalkräftige Kreise anspräche, versuchte der Gesetzgeber jetzt durch eine neuartige Regelung, den sog. Chancenausgleich in dem neuen § 22a Parteiengesetz, zu begegnen.

Dieser Chancenausgleich sollte folgendermaßen wirken: Parteien, die nach dem endgültigen Ergebnis der letzten (vor dem Stichtag des 31. Dezembers) liegenden Bundestagswahl mindestens 0,5 v. H. der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erreicht haben würden, sollten jährlich einen unmittelbar aus der Staatskasse zu zahlenden Geldbetrag erhalten – mithin eine weitere Form unmittelbarer staatlicher Parteifinanzierung. Chancenausgleichszahlungen sollten dabei jene Parteien erhalten, deren im Rechenschaftsbericht des vorausgegangenen Kalenderjahres ausgewiesenes Beitrags- und Spendenaufkommen im Verhältnis zu den von ihnen errungenen Zweitstimmen hinter dem der Partei mit dem höchsten Spenden- und Beitragsaufkommen je Zweitstimme – der sog. Maßstabspartei – zuückbliebe (§ 22a Abs. 2 PartG). Der – mittelbare – Vorteil, der den Parteien mit relativ hohen Zuwendungen aus der Steuerbegünstigung der Zuwendungen erwuchs, sollte auf diese Weise nach dem Verhältnis der Wähleranteile in Höhe von 40 v. H. der Zuwendungen ausgeglichen werden.<sup>104</sup>

<sup>102</sup> BVerfGE 52, 63 (94).

<sup>103</sup> BGBl. I S. 1577.

<sup>104</sup> Vgl. den Bericht des Innenausschusses des Bundestags vom 29. Nov. 1983, BT-Drucks. 10/697, S. 8; BVerfGE 73, 40 (80f.).

Der Satz von 40 v.H. wurde auf Vorschlag einer Sachverständigenkommission gewählt und sollte annähernd den durchschnittlichen Anteil des staatlichen Steuerverzichts an den Zuwendungen bemessen; er lag damit annähernd um 5% über dem damaligen Durchschnittssteuersatz.

Eine Folge dieser Regelung war, daß die steuerbegünstigte Spende an eine bestimmte, vom Spender favorisierte Partei zugleich eine unmittelbare staatliche Bezuschussung im Rahmen des Chancenausgleichs an andere, von diesem Spender etwa gerade nicht geschätzte Parteien auslösen konnte.

In seinem Urteil vom 14. Juli 1986<sup>105</sup> überprüft das Bundesverfassungsgericht diese Regelung. Es erkennt an, daß die erweiterte Abzugsfähigkeit und der in § 22a Parteiengesetz statuierte Chancenausgleich zwei wesentliche Elemente einer aufeinander abgestimmten Gesamtregelung seien, der Chancenausgleich eine verfassungsrechtlich gebotene Ergänzung der getroffenen steuerlichen Regelung sei.

Indes werde das gleiche Recht des Bürgers frei zu entscheiden, welche Partei er finanziell unterstützen will, durch den Chancenausgleich beeinträchtigt. Diese Freiheit umfasse freilich nicht einen Anspruch darauf, daß die vom Staat für die Zuwendung gewährte Steuervergünstigung unter Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit der Parteien nur der Partei – mittelbar – zugutekomme, die der Spender unterstützt.<sup>106</sup> Der Chancenausgleich mildere zwar die mit der unterschiedlichen Bemessung der Abzugsgrenzen verbundene Beeinträchtigung des Rechts auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung, hebe sie aber nicht auf. Gewiß werde die politische Meinung des Spenders größerer Beträge, weil sie Ausgleichszahlungen auslösen, nicht mehr prämiert i. S. früherer Entscheidungen.<sup>107</sup>

Die erweiterte Abzugsmöglichkeit trage aber je nach dem Umfang der Zuwendung dazu bei, daß der einzelne Spender mit Hilfe des Steuervorteils die Empfängerpartei in seinem Sinne beeinflussen könnte. Das Grundgesetz verwehre dies zwar nicht; es stelle über die Publizitätspflicht des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG lediglich sicher, daß große Spenden nicht anonym blieben, überlasse es aber im übrigen den Parteien selbst, einem sachwidrigen Druck zu widerstehen.<sup>108</sup> Daraus folge jedoch nicht, daß der Staat die Entstehung solcherart Gefahrenlagen durch steuerliche Begünstigungen fördern dürfe – das sei mit dem Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung unvereinbar.

Ziehe man all dies in Betracht, sei der Gesetzgeber nicht gehindert gewesen, die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen erheblich auszuweiten. Das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung gebiete jedoch eine Begrenzung der Abzugsfähigkeit auf einen für alle Steuerpflichtigen gleichen Höchstbetrag; hierfür hielt der Zweite Senat 1986 die Höchstgrenze von DM 100 000 noch für verfassungsrechtlich zulässig.

Im Chancenausgleich als solchen sieht er noch keinen Verstoß gegen die Chancen-

<sup>105</sup> BVerfGE 73, 40 (81).

<sup>106</sup> BVerfGE 73, 40 (81 f.).

<sup>107</sup> BVerfGE 8, 51 (69).

<sup>108</sup> BVerfGE 73, 40 (83), so schon 20, 56 (105); 52, 63 (82f.).

gleichheit der Parteien; er gleiche lediglich *zwischen den Parteien* die unterschiedliche Auswirkung der steuerlichen Begünstigung von Zuwendungen aus.

Die in § 22a Abs. 2 PartG getroffene Regelung gehe davon aus, daß den Parteien *infolge der Steuerbegünstigung* ein Anteil von 40 v.H. des gesamten Zuwendungsaufkommens mittelbar zugute komme. Dies beruhe auf einer Prognose, die das Gericht nur dann beanstanden könne, wenn sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Prognoseentscheidungen des Gesetzgebers nicht genüge; das sei hier indes nicht der Fall.

Im Ergebnis sieht das Gericht 1986 die steuerlichen Abzugsregelungen der §§ 10 Abs. 1 Satz 1 EStG und 9 Nr. 3 Satz 1 KStG i.d.F. 1983 mit Art. 3 Abs. 1 GG – dem Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung – insoweit als unvereinbar an, als danach die Abzugsfähigkeit nach bestimmten Vom-Hundert-Sätzen des Gesamtbetrags der Einkünfte oder der Summe der gesamten Umsätze und der im Kalenderjahr aufgewendeten Löhne und Gehälter bemessen wird, sowie ferner insoweit, als die steuerliche Abzugsfähigkeit nicht auf einen für alle Steuerpflichtigen gleichen Höchstbetrag begrenzt ist, der 100 000 DM nicht überschreiten dürfe.

Veranlaßt wiederum durch diese Entscheidung ändert der Gesetzgeber 1989 die einschlägigen Vorschriften. Neben der schon erwähnten Begrenzung der Wahlkampfkostenersatzung (§ 24 Abs. 2 Nrn. 1–5 und 8) wurde vor allem das Berechnungsverfahren für den Chancenausgleich geändert.<sup>109</sup> Die Chancenausgleichszahlung sollte überdies auf höchstens 10% der einer Partei zustehenden Gesamtsumme der Wahlkampfkostenersatzung begrenzt bleiben.

Ferner wurde die steuerliche Abzugsfähigkeit von Mitgliedsbeiträgen und Spenden<sup>110</sup> im Einkommens- und Körperschaftssteuerrecht neu geregelt, sie insbesondere auf DM 60 000 bzw. bei Zusammenveranlagung von Ehegatten auf DM 120 000 festgelegt, wobei Spenden über DM 40 000 nur dann abzugsfähig sein sollten, wenn sie im Rechenschaftsbericht der Partei (§ 25 Abs. 2 PartG) verzeichnet worden sind.

Mit Urteil vom 9. April 1992,<sup>111</sup> der jüngsten Entscheidung, stellt das Bundesverfassungsgericht die Unvereinbarkeit des Chancenausgleichs mit dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb fest, Art. 21 Abs. 1 und 3 Abs. 1 GG. Dieser Mangel hafte nicht nur einzelnen Elementen der Regelung an, sondern liege in der Konzeption insgesamt begründet.

Einmal sei die Regelung des Ausgleichs der Mitgliedsbeiträge verfassungswidrig; ferner sei der Chancenausgleich nicht geeignet, das Ausgleichsziel zu erreichen, schließlich gebe die wechselseitige Austauschbarkeit der Beitrags- und Spendeneinnahmen Anlaß zu verfassungsrechtlichen Bedenken. Soweit danach die Verfassungswidrigkeit der Neuregelung ihre Ursache in Mängeln habe, die bereits der ursprünglichen Rege-

---

<sup>109</sup> Nunmehr sollte zunächst eine gesonderte Ausgleichsberechnung für die Mitgliedsbeiträge im Verhältnis zur Mitgliederzahl der Parteien und für die Spenden gemessen an den jeweils errungenen Zweitstimmen ermittelt werden. Das rechnerische Mittel aus beiden Größen ergab dann die Summe des zu zahlenden Chancenausgleichs.

<sup>110</sup> § 27 Abs. 1 PartG faßte deren Begriffsbestimmung neu.

<sup>111</sup> BVerfGE 85, 264, dem ein Organstreitverfahren der Partei DIE GRÜNEN gegen Bundestag und Bundesrat zugrundelag.

lung innegewohnt hätten, halte der Senat nicht an seiner 1986 vertretenen Auffassung fest.

Die zum Zwecke des Chancenausgleichs vorzunehmende Verteilung staatlicher Mittel unterschiedlichen Umfangs an die Parteien sei mit dem strengen Gleichheitssatz nur zu vereinbaren, wenn und soweit eine Ausgleichszahlung geeignet und erforderlich sei, um verfassungsrechtlich nicht hinnehmbare Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Bereits in seiner Entscheidung von 1986 hatte der Senat, wie erwähnt, ausgesprochen, steuerliche Begünstigung von Zuwendungen und Chancenausgleich stünden – im Hinblick auf den Grundsatz der Chancengleichheit der politischen Parteien – in untrennbarem Zusammenhang. Sie dürften nicht isoliert betrachtet werden. 1992 sieht der Senat dies ebenso.<sup>112</sup> Die Anforderung an den Chancenausgleich, geeignet und erforderlich zu sein, um die Wettbewerbsverzerrungen tatsächlich auszugleichen, muß vor diesem Zusammenhang gesehen werden. Sie bedeutet letztlich, daß die Gesamtregelung wettbewerbsneutral – und das heißt hier: proportional – sein muß.

Dem Chancenausgleich bei den *Mitgliedsbeiträgen* spricht das Gericht die Erforderlichkeit ab, Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen. Die Beiträge aller Parteien bewegten sich weit unterhalb der Höchstgrenzen, bis zu welchen nach § 34g EStG Zuwendungen zu einer Minderung der Steuerschuld um die Hälfte des zugewendeten Betrages führten.

Unabhängig davon spricht das Gericht 1992 dem Chancenausgleich insgesamt die Eignung ab, sein Ziel zu erreichen, nämlich die den Parteien über Zuwendungen mittelbar zugutekommenden Steuervorteile auszugleichen, soweit diese sich im Verhältnis zu ihrer Mitgliederstärke und ihrem Wahlerfolg als überproportional erwiesen.<sup>113</sup> Auf der Grundlage des vorgeschriebenen Berechnungsverfahrens würden die vorhandenen Unterschiede nicht verlässlich aufgewogen, sondern neue Unterschiede geschaffen.

Aus der detaillierten Begründung des Gerichts seien hier nur wenige Punkte herausgegriffen:

Selbst bei der schematischen Begrenzung der Chancenausgleichsbeträge auf 10% der Wahlkampfkostenerstattung je Partei und Rechnungsjahr (§ 22a Abs. 2 Satz 4 PartG) – erst recht aber ohne sie – könnten die Ausgleichszahlungen einen Umfang erreichen, der über den Betrag der den Parteien mittelbar zugute kommenden Steuervorteile hinausgehe. Dieses Ergebnis sei mit dem Ziel des Chancenausgleichs, die den einzelnen Parteien mittelbar zugeflossenen Überschüsse bei den Steuervorteilen auszugleichen, nicht zu vereinbaren.<sup>114</sup>

Der Berechnungsmodus vermöge insgesamt keine Ergebnisse sicherzustellen, „die hinreichend auf die tatsächlich den einzelnen Parteien zugeflossenen Steuervorteile bezogen“ seien.<sup>115</sup>

Die Begrenzung der Chancenausgleichsbeträge auf jährlich höchstens 10 v.H. der einer Partei zustehenden *Wahlkampfkostenerstattung* (§ 22a Abs. 2 Satz 4 PartG) sei

<sup>112</sup> BVerfGE 85, 264 (298).

<sup>113</sup> BVerfGE 85, 264 (301).

<sup>114</sup> BVerfGE 85, 264 (302).

<sup>115</sup> a. a. O. 303.

der Chancenausgleichsberechnung sachfremd und damit gleichheitswidrig.<sup>116</sup> Im Ergebnis führe sie – jedenfalls in Jahren mit erheblichen Unterschieden im Zuwendungsaufkommen der Parteien – dazu, daß der Chancenausgleich anstelle der am vermuteten Steuervorteil der Parteien orientierten Ausgleichszahlungen weitgehend eine bloß lineare Erhöhung der Wahlkampfkostenerstattung um 10% erbringe.<sup>117</sup>

Das Gericht weist darüber hinaus auf die Kuriosität hin, daß die antragstellende Partei DIE GRÜNEN, wenn sie bei den letzten Bundestagswahlen nur 0,2% mehr Stimmen erhalten und damit die 5%-Sperrklausel überwunden hätte, aufgrund ihrer hohen Beitrags- und Spendeneinnahmen zur sog. Maßstabspartei für die Berechnung des Chancenausgleichs geworden wäre. Dann aber hätte sich die Summe der Beträge für *den Beitragsausgleich* von rd. 20 Mio auf 96 Mio erhöht.<sup>118</sup>

Verfassungsrechtlich bedenklich sei schließlich, daß das Parteiengesetz in gewissen Grenzen ermögliche, das Beitrags- und Spendenaufkommen von der einen zur anderen Einkommensart zu verlagern. Dies könne zu erheblichen Verschiebungen des Ergebnisses der Ausgleichsberechnungen führen.<sup>119</sup>

Der Chancenausgleich sei mithin nicht geeignet, die durch die steuerlichen Begünstigungen entstehenden Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen; er schaffe vielmehr zusätzliche Ungleichheiten und verstoße insgesamt gegen den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien.<sup>120</sup>

3. In seinem Urteil vom 14. Juli 1986<sup>121</sup> hatte das Bundesverfassungsgericht, wie erwähnt, die Vorschriften des Einkommen- und des Körperschaftssteuergesetzes (1983) über die steuerliche Abzugsfähigkeit insoweit für verfassungswidrig erklärt, als sie nicht auf einen für alle Steuerpflichtigen gleich hohen Betrag an Zuwendungsmöglichkeiten begrenzt waren, der DM 100 000 nicht überschreiten dürfe. Schon die Entscheidungen vom 3. Dezember 1968 und vom 24. Juli 1979<sup>122</sup> hatten festgestellt, daß es unzulässig sei, diese Art Grenzbeträge so hoch anzusetzen, daß Steuerpflichtige mit großem Einkommen unverhältnismäßig stärker begünstigt würden mit der Folge, daß zugleich Parteien bevorzugt würden, die eine größere Anziehungskraft auf kapitalkräftige Kreise ausübten als andere.

Zwar habe nunmehr die Chancenausgleichsregelung die Abzugsfähigkeit in einen neuen Gesamtzusammenhang gestellt; gleichwohl führe angesichts der Spitzen- und damit der Grenzsteuertarife von – damals – bis zu 56% eine nicht durch Höchstsummen für alle gleiche Begrenzung der Abzugsmöglichkeiten zu verfassungsrechtlich nicht mehr hinnehmbaren Differenzierungen zwischen den Einkommensbeziehern. Dies widerspreche krass dem Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung. Nur ein gleicher Höchstbetrag steuerlicher Abzugsmöglichkeit für alle

---

<sup>116</sup> a. a. O. 306.

<sup>117</sup> a. a. O. 307.

<sup>118</sup> a. a. O. 307 ff.

<sup>119</sup> a. a. O. 311 f.

<sup>120</sup> a. a. O. 302.

<sup>121</sup> BVerfGE 73, 40 (71).

<sup>122</sup> BVerfGE 24, 300 (358 f.); 52, 63 (88 f.).

Steuerpflichtigen könne ausschließen, daß – über die staatliche Förderung in Form des Steuerverzichts – einzelne Bürger einen bestimmenden Einfluß auf die von ihnen unterstützte Partei erlangen.<sup>123</sup>

1986 hält das Gericht, wie erwähnt, einen solchen Höchstbetrag bis zu DM 100 000 für verfassungsrechtlich noch zulässig, wobei es entscheidend auf das Zusammenwirken mit dem Chancenausgleich abhebt.

1988 setzt der Gesetzgeber diesen Höchstbetrag auf DM 60 000/120 000 fest, bleibt also unter dem vom Gericht für zulässig erachteten Betrag.<sup>124</sup>

1992 dann erklärt das Gericht diese Höchstbeträge für verfassungswidrig.<sup>125</sup> Dies folge einmal schon daraus, daß es, wie erwähnt, den Chancenausgleich für verfassungswidrig hält. Die verfassungsrechtlich zulässige Grenze steuerrechtlicher Begünstigung, die nicht durch anderweitige Leistungen des Staates ausgeglichen werde, verlaufe dort, wo die vorgegebene Wettbewerbslage zwischen den Parteien in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise verändert werden könnte. Nicht erreicht sei diese Grenze, wenn die steuerliche Begünstigung von der Mehrzahl der Steuerpflichtigen in gleicher Weise genutzt werden könne.<sup>126</sup> Mit dem Spendenrahmen von DM 60 000/120 000 sei diese Grenze überschritten, der durchschnittliche Einkommensbezieher vermöchte diesen Rahmen auch nicht annähernd auszuschöpfen. Hinzu komme, daß Personen mit höheren zu versteuernden Einkommen zufolge ihrer höheren Grenzsteuersätze eine erheblich umfangreichere „Spendenbeteiligung“ des Staates (durch dessen Steuerverzicht) erzielen könnten und damit wiederum Parteien mit kapitalkräftiger Klientel überproportional begünstigt würden.

4. Das Gericht geht noch weiter: Die steuerliche Begünstigung der Spenden von Körperschaften wie auch diejenige der hohen Spenden von natürlichen Personen sei – im Blick auf das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung – selbst dann verfassungsrechtlichen Bedenken ausgesetzt, wenn es gelänge, einen wirksamen Ausgleich der dadurch ausgelösten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Parteien herbeizuführen.

Aus dem strengen Gleichheitssatz, in dem beide Grundsätze wurzeln,<sup>127</sup> folge, daß Spenden von Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen i. S. v. § 1 Abs. 1 KStG an politische Parteien nicht steuerlich begünstigt werden dürfen. Denn nach Auffassung des Gerichts verschafft die Begünstigung der Spenden von Körperschaften denjenigen natürlichen Personen, die hinter ihnen stehen, eine *zusätzliche* Möglichkeit vom Staat – und damit zu Lasten der übrigen Steuerzahler – geförderter Einflußnahme auf den politischen Prozeß. Am Maßstab des strengen Gleichheitssatzes gemessen sei hierfür ein besonderer, zwingender Rechtfertigungsgrund nicht ersichtlich.

<sup>123</sup> BVerfGE 73, 40 (83f.).

<sup>124</sup> Fünftes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1988, BGBl I S. 2615, in Kraft getreten zum 1. 1. 1989, §§ 10b EStG, 9 Nr. 3b KStG

<sup>125</sup> BVerfGE 85, 264 (312ff.).

<sup>126</sup> So schon BVerfG 52, 63 (91).

<sup>127</sup> BVerfGE 8, 51 (68); 24, 300 (360f.); 52, 63 (88); 73, 40 (71); 85, 264 (315).

Dies stellt im Ergebnis eine nicht unbeträchtliche Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung dar. Sie hatte die steuerliche Begünstigung von Spenden – sofern sie im übrigen nicht verfassungsrechtlichen Bedenken begegnete – jedenfalls nicht deshalb beanstandet, weil sie von Körperschaften i. S. d. § 1 Abs. 1 KStG erbracht werden konnten. Erstmals in der Entscheidung vom 14. Juli 1986<sup>128</sup> wird diese Frage problematisiert. Dort heißt es noch, das Grundgesetz nehme diese Möglichkeit als geläufige Form tatsächlicher politischer Interessenwahrnehmung hin. Die rechtliche Möglichkeit, eine Partei finanziell zu unterstützen, sei weder an persönliche Mitgliedschaft noch an das Wahlrecht geknüpft. Körperschaften davon auszuschließen, würde nur einen Anreiz zu Umgehungen und Umwegfinanzierungen setzen. Das gesetzgeberische Ziel, nämlich über die Publizitätspflichten und eine größere Transparenz der Rechenschaftsberichte der Parteien<sup>129</sup> dem Bürger offen zu legen, welche Gruppen, Unternehmen, Verbände oder Einzelpersonen welche Parteien durch größere Zuwendungen unterstützen, würde weitgehend vereitelt. Schon damals war das freilich auf den Widerspruch zweier Mitglieder des Senats gestoßen.<sup>130</sup>

1992 ist der Senat in der Frage des Ausschlusses von Körperschaften von der steuerlichen Begünstigung nunmehr einstimmig. Die zuständigen staatlichen Stellen müßten durch wirksame Vorkehrungen und Sanktionen gewährleisten, daß das Verbot einer solchen steuerlichen Entlastung beachtet werde. Das beziehe sich insbesondere auf die – an das Gutachten des Bundesfinanzhofs vom 17. Mai 1952<sup>131</sup> angelehnte – Praxis, die Berufsverbänden auch dann Steuerbefreiung zuerkennt, wenn sie einen Teil ihrer Einnahmen an Parteien weiterleiten, ebenso wie auf das Verbot des § 55 Abs. 1 Nr. 1 AO, das Körperschaften die Verwendung ihrer Mittel zur Unterstützung oder Förderung politischer Parteien untersage und durch § 25 Abs. 1 Nr. 2 Parteiengesetz bestätigt werde, sowie auf das Verbot, Spenden für staatspolitische Zwecke als Betriebsausgaben oder Werbungskosten abzuziehen.

## VII. Parteienfinanzierung und verfassungsrechtliches Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG

Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG<sup>132</sup> sieht vor, daß die Parteien „über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft legen“ müssen. Der. 6. Abschnitt des Parteiengesetzes<sup>133</sup> konkretisiert diese Pflicht und sah i. d. F. vom 3. März 1989 in § 25 Abs. 2 vor, daß Spenden an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert im Rechnungsjahr DM 40 000 über-

<sup>128</sup> BVerfGE 73, 40 (79f.).

<sup>129</sup> 1983 hatte der verfassungsändernde Gesetzgeber die Rechenschaftspflicht in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG erweitert.

<sup>130</sup> Vgl. die abweichende Meinung des Richters Böckenförde, a. a. O., S. 103ff., 105, dem sich der Richter Mahrenholz angeschlossen hatte, a. a. O. S. 117.

<sup>131</sup> BStBl III, 1952 S. 228.

<sup>132</sup> i. d. F. des 35. Änderungsgesetzes zum Grundgesetz vom 21. Dez. 1983, BGBl. I S. 1481.

<sup>133</sup> §§ 23–31 PartG.

steigt, unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen sind.

Die Untergrenze dieser Publizitätspflicht – DM 40000 – hält das Bundesverfassungsgericht 1992 für einen Verstoß gegen Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG. Das Grundgesetz stehe – jedenfalls zur Zeit – einer Erhöhung dieser Untergrenze über DM 20000 hinaus entgegen.<sup>134</sup>

Dieser Publizitätspflicht liege die Erwägung zugrunde, daß die politische Willensbildung innerhalb einer Partei durch Zuwendung größerer finanzieller Mittel erheblich beeinflußt werden könne. Eine derartige Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen solle offengelegt werden, der Wähler solle sich über diese Verflechtung unterrichten können – so die ständige Rechtsprechung.<sup>135</sup>

Der Gesetzgeber habe zwar bei der Festlegung der Publizitätsgrenze einen gewissen Einschätzungsspielraum, innerhalb dessen er auch Gesichtspunkte der Praktikabilität berücksichtigen dürfe. Verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sei, wenn er die Rechenschaftspflicht nur für Spenden und auch nur für solche Spenden anordne, die ihrer Höhe nach für eine Partei ins Gewicht fallen könnten, mit denen also politischer Einfluß ausgeübt werden könne.<sup>136</sup> In der Entscheidung vom 3. Dezember 1968<sup>137</sup> hatte das Gericht die damalige Grenze von DM 20000 nicht beanstandet: angesichts des beträchtlichen Finanzbedarfs auch kleinerer Parteien habe der Gesetzgeber davon ausgehen dürfen, daß mit einer jährlichen Spende von weniger als DM 20000 ein erheblicher politischer Einfluß nicht verbunden sei. 1992 stellt das Gericht entscheidend darauf ab, daß auch unter heutigen Gegebenheiten mit einer Zuwendung in Höhe von DM 20000, wenschon nicht auf Bundes- oder Landesebene, so doch auf örtlicher und mitunter auf der Kreisebene von Parteien ein nicht unerheblicher politischer Einfluß gewonnen werden könne. Dem könne nicht entgegengehalten werden, daß sich seither Geldwert und das den Parteien verfügbare Finanzvolumen geändert hätten, die eine Anhebung der Publizitätsgrenze auf nunmehr das Doppelte rechtfertigten.<sup>138</sup> Die bis zum 22. Dezember 1988 geltende Publizitätsgrenze von DM 20000 sei nicht zu beanstanden, § 25 Abs. 2 Parteiengesetz ab sofort mit der Maßgabe anzuwenden, daß Spenden im Gesamtwert darüber hinaus im Rechenschaftsbericht einer Partei zu ver-

<sup>134</sup> BVerfGE 85, 264 (319 ff.). Das Gericht sah die Antragstellerin, die Partei der Grünen, dadurch in ihrem Status als politische Partei verletzt, dessen Schutz auch die Rechenschaftspflicht diene.

<sup>135</sup> BVerfGE 20,56 (106); 24, 300 (356); 52, 63 (86 f.); 85, 264 (319) auch unter Hinweis auf die Beratungen im Parlamentarischen Rat, auf die Parteienrechtskommission „Rechtliche Ordnung des Parteiwesens“, 2. Aufl., 1958, S. 180 f., die Begründung des Regierungsentwurfs eines Parteiengesetzes zu der gesetzlichen Umsetzung der Rechenschaftslegungspflicht, BT-Drucks. III/1509, S. 28, den Bericht des Innenausschusses des Bundestages zu dem Entwurf eines Gesetzes über die Neuordnung der Parteienfinanzierung, BT-Drucks. 10/697, S. 4 und den Bericht der vom Bundespräsidenten eingesetzten Sachverständigen-Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung, 1983, S. 182.

<sup>136</sup> BVerfGE 24, 300 (356).

<sup>137</sup> BVerfGE 24, 300 (356).

<sup>138</sup> Das Gericht stellt im Anschluß daran fest, daß auch Spenden und geldwerte Zuwendungen an Mitglieder des Bundestages, die diesen für ihre politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, nach erfolgter Anzeige beim Präsidenten des Bundestages von diesem zu veröffentlichen seien, soweit sie den Wert von DM 20000 übersteigen und nicht – nach Weiterleitung – im Rechenschaftsbericht der Partei nach ihrer Herkunft verzeichnet werden; entsprechendes gelte für die Mitglieder der Landesparlamente, BVerfGE 85, 264 (325 f.).

zeichnen seien. Eine Nichtigkeitsklärung kam im Organstreitverfahren nicht in Betracht.

Dem Gesetzgeber erlegt das Gericht ferner ganz allgemein die Pflicht auf zu prüfen, ob eine nach den entwickelten Maßstäben zu großzügige steuerliche Begünstigung von Spenden – auch juristischer Personen – an Organisationen des politischen Vorfeldes, die Mithilfe dieser Mittel auf den Prozeß der politischen Willensbildung einwirken mit dem Ziel, die Politik bestimmter Parteien zu fördern, ihrerseits das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an diesem Prozeß sowie die Chancengleichheit der politischen Parteien beeinträchtigen können.<sup>139</sup>

### VIII. Zuwendungen an parteinahe Stiftungen

1. In seinem Urteil vom 14. Juli 1986<sup>140</sup> entschied das Bundesverfassungsgericht, daß die Gewährung von Globalzuschüssen an die der SPD, der F.D.P., der CDU und der CSU nahestehenden Stiftungen<sup>141</sup> nicht verfassungswidrig sei. Sie stellten keine verdeckte Parteienfinanzierung dar und beeinflussten die Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht in verfassungsrechtlich beachtlicher Weise zu Lasten der Bundespartei DIE GRÜNEN, die mit einer entsprechenden Behauptung ein Organstreitverfahren eingeleitet hatte.<sup>142</sup>

Das Gericht ging noch von dem – mittlerweile aufgegebenen – Grundsatz aus, die Vergabe öffentlicher Mittel an Parteien zur Förderung politischer Bildungsarbeit vertrage sich nicht mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit, der allenfalls eine Wahlkampfkostenerstattung erlaube.<sup>143</sup> Doch seien solche Zuwendungen verfassungsgemäß, die an „von den Parteien rechtlich und tatsächlich unabhängige Institutionen“ erbracht würden, „die selbständig, eigenverantwortlich und in geistiger Offenheit“ sich der Aufgabe der politischen Bildung annähmen.<sup>144</sup> Solle die staatliche Mittelvergabe parteinahe Stiftungen begünstigen, so müßten diese Stiftungen auch in der Praxis die gebotene Distanz zu den jeweiligen Parteien wahren.<sup>145</sup> Aus diesem Gebot leitet das Gericht Anforderungen an Organisation, Zwecksetzung und Verhalten der Stiftungen her:

a) Organisation. Die Stiftungen seien gehalten darauf zu achten, daß Führungspositionen in der Stiftung und in der ihr nahestehenden Partei nicht in einer Hand vereinigt würden und die leitenden Mitglieder nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiven Parteimitgliedern bestünden.

<sup>139</sup> BVerfGE 85, 264 (318).

<sup>140</sup> BVerfGE 73, 1 (31).

<sup>141</sup> Friedrich-Ebert-Stiftung, Friedrich-Naumann-Stiftung, Konrad-Adenauer-Stiftung, Hanns-Seidel-Stiftung.

<sup>142</sup> BVerfGE 73, 1 (31).

<sup>143</sup> BVerfGE 73, 1 (31 f.).

<sup>144</sup> BVerfGE 73, 1 (32).

<sup>145</sup> BVerfGE 73, 1 (32).

b) Zwecksetzung. Die *Parteien* zielten auf die Erringung politischer Macht ab. Sofern sie politische Bildung betreiben, könne das nicht von dieser „unverzichtbaren Zielsetzung“ abgegrenzt werden. Von dieser Ausrichtung habe sich die Zwecksetzung der *Stiftungen* deutlich abzuheben. Die Stiftungen sollten die Beschäftigung der Bürger mit politischen Sachverhalten anregen und den Rahmen bieten für eine – allen Bürgern zugängliche – offene Diskussion politischer Fragen, die das Interesse an einer aktiven Mitgestaltung des gesellschaftlichen und politischen Lebens wecke und das dazu nötige Rüstzeug vermittele.<sup>146</sup>

c) Verhalten. Den Stiftungen sei es verwehrt, in den Wettbewerb der Parteien einzugreifen, indem sie etwa im Auftrag und für die ihnen nahestehenden Parteien geldwerte Leistungen oder Wahlkampfhilfe erbrächten. Hiergegen verstoße eine Stiftung beispielsweise, wenn sie Kredite gewähre, Mitgliederzeitschriften der Partei ankaufe und verteile, Schriften, die als Werbematerial im Wahlkampf geeignet und bestimmt sind, verbreite, parteiergreifende Anzeigen und Zeitungsbeilagen finanziere, das Stiftungspersonal als Wahlhelfer einsetze oder geschlossene Schulungsveranstaltungen für aktiv am Wahlkampf Beteiligte durchführe.<sup>147</sup> Soweit Stiftungen Meinungsumfragen durchführten oder in Auftrag gäben, hätten sie darauf zu achten, daß die Fragestellungen ihrer Wahluntersuchungen sich in dem durch die Zielsetzungen ihrer wahlsoziologischen Forschung gezogenen Rahmen hielten und sich nicht an einem aktuellen Informationsbedürfnis der Parteien vor den Wahlen orientierten – nicht immer eben einfache Grenzbeziehungen.

Als unzulässig sieht das Gericht insbesondere die „Geldwäsche“ durch Stiftungen an. Das Vorrecht, daß Spenden an Stiftungen steuerlich begünstigt seien, dürfe nicht dazu mißbraucht werden, letztlich für die Parteien bestimmte Spenden einzuwerben oder sich formal als Empfänger von Spenden auszugeben, die den Parteien zugedacht sind.<sup>148</sup> Die Parteien seien nicht berechtigt, Spenden von politischen Stiftungen entgegen zu nehmen.

Auch nachdem das Bundesverfassungsgericht von der Doktrin abgegangen ist, allein eine Wahlkampfkostenerstattung sei verfassungsmäßig, dürften die in dem Urteil über die parteinahen Stiftungen aufgestellten Grundsätze wohl ihre Gültigkeit behalten.<sup>149</sup>

<sup>146</sup> BVerfGE 73, 1 (33).

<sup>147</sup> BVerfGE 73, 1 (32).

<sup>148</sup> BVerfGE 73, 1 (33) mit Verweis auf § 55 Abs. 1 Nr. 1 Satz 3 AO 30 BVerfGE 73, 1 (33) mit Verweis auf § 25 Abs. 1 Nr. 1 PartG.

<sup>149</sup> Denn eine mittelbare, „verdeckte“ Parteienfinanzierung über Stiftungen birgt stets die Gefahr, den Wettbewerb zwischen den Parteien zu verzerren.