

# Der Lebenszyklus politischer Parteien – Eine „evolutionäre“ Einführung in das Parteienrecht – Teil 3/6

Von Prof. Dr. **Julian Krüper**, Bochum, Dr. **Hana Kühn**, Düsseldorf\*

## I. Rückblick auf die vorangegangenen Beiträge

Im ersten Beitrag dieser Reihe<sup>1</sup> stand im Mittelpunkt, die Parteien als von Bürgern gegründete – grundrechtsverankerte – Akteure des politischen Systems zu verstehen, das das Grundgesetz errichtet. Der unmittelbar vorangegangene zweite Beitrag<sup>2</sup> konzentrierte sich auf Fragen rund um die Gründung politischer Parteien. Zentraler Ausgangspunkt war die verfassungsrechtliche Rechts- und Pflichtenstellung der Parteien, wie sie sich aus Art. 21 GG ergibt. Die Bedeutung des einfachgesetzlichen Parteienbegriffs wurde erörtert und die Bedeutung von Parteisatzungen als Rechtstexten und von Parteiprogrammen als politischen Dokumenten wurde erwogen. Schließlich wurden die Grundstrukturen des für Bürger und Parteien gleichermaßen wesentlichen Mitgliedschaftsverhältnisses vorgestellt.

## II. Einführung: Entwicklung von Parteistrukturen

Haben sich Bürger zur Gründung einer politischen Partei entschlossen und die vergleichsweise geringen Gründungsformalitäten erfolgreich bewältigt,<sup>3</sup> stellen sich ihnen regelmäßig erheblich schwierigere organisatorische Herausforderungen. Die Partei muss sich am Markt des politischen Wettbewerbs profilieren und bewähren, um von den Bürgerinnen und Bürgern überhaupt wahrgenommen und im Idealfall auch gewählt zu werden. Dies setzt die Entwicklung organisatorischer, mitgliederschafflicher und wesentlich natürlich auch finanzieller Ressourcen voraus. Die Entwicklung dieser Ressourcen wird dabei vom Verfassungsrecht wie vom einfachgesetzlichen Parteien- und Vereinsrecht begleitet und geprägt. Die Bereitstellung eines Rahmens und vorgeprägter Organisationsstrukturen durch das Recht hat dabei eine doppelte Funktion, nämlich der *Ermöglichung* und der *Begrenzung* gleichermaßen. Diese Doppelfunktion des Rechts ist in einem grundlegenden Sinne kennzeichnend für das rechtsstaatliche System des Grundgesetzes.<sup>4</sup> Innerhalb dieses Systems ordnet das einfache Recht die Rechtsbeziehungen zwischen Personen, Personen und Sachen und Personen und Institutionen nicht nur in begrenzender Weise, sondern auch durch die Bereitstellung von Handlungsformen (z.B. Verträgen), vermögensrechtlichen Instrumenten (z.B. Hypotheken) und organisationsrechtlichen

Strukturen (z.B. Vereinen, Aktiengesellschaften, Stiftungen), mittels derer Bürger praktisch Gebrauch von ihren Grundrechten machen können. Aus der Bereitstellung einer rechtlichen Form folgt aber gleichzeitig stets auch der Ausschluss anderer Formen und Optionen: Wer einen Verein gründet, gründet keine Aktiengesellschaft, wer eine Partei gründet, kann nicht die Organisationsform einer politischen Stiftung annehmen. Der Dualismus von Ermöglichung und Begrenzung kennzeichnet daher auch die Strukturen des Parteienrechts, und das sogar in besonderer Weise. Die ambivalente Stellung der Parteien zwischen Staat und Gesellschaft, ihre intermediäre Position<sup>5</sup> als grundrechtsbasierte Organisation der Bürger einerseits und als Einrichtungen des Verfassungslebens andererseits prägt eine Vielzahl konkreter, zum Teil schwieriger Rechtsfragen.

## III. Organisatorisches Wachstum politischer Parteien

### 1. Gebietsverbandliches Wachstum

#### a) Landes-, Bezirks-, Kreis-, Ortsverbände

Zur Steigerung der Erfolgchancen einer Partei bei Wahlen ist es unerlässlich, dass sie möglichst „nah am Menschen“ arbeitet, durch ihre Vertreter ansprechbar ist und damit Impulse und Anregungen vor Ort aufnehmen und in den politischen Willensbildungsprozess einspeisen kann. Mindestens aber bedarf sie im Wahlkampf lokaler Unterstützung, um etwa Werbematerial verteilen, Plakate kleben und Informationsstände bestücken zu können. Ausdehnung in der Fläche muss deshalb wichtige Priorität einer neu gegründeten Partei sein. Dass dabei wesentliche organisatorische Impulse auch „von oben“ ausgehen können, zeigt das Beispiel der AfD, die nach der Gründung ihres Bundesverbandes im Februar 2013 zwischen März und April 2013 in sämtlichen Bundesländern Landesverbände gründete.

Die Vorgaben für die organisatorische Verbandsstruktur, die das Parteiengesetz macht, sind eher schmal. Zentral ist § 7 Abs. 1 S. 1 PartG, wonach sich die Parteien in Gebietsverbände gliedern. Welche Verbände dies genau sind, gibt § 7 PartG nicht vor. Entscheidend ist aber, dass die gebietliche Organisation der Parteien hinreichend ist, um den Mitgliedern eine angemessene Beteiligung an der innerparteilichen Willensbildung zu ermöglichen, § 7 Abs. 1 S. 3 PartG.

Mit der Entscheidung für eine gebietliche Gliederung der Parteien sind andere Formen der Binnenorganisation also ausgeschlossen. Die Parteien könnten sich nicht etwa alternativ in Interessengruppen gliedern, also an Stelle von Landes-, Bezirks- oder Ortsverbänden eine Vielzahl von Arbeitskreisen und Interessenvertretungen bilden, die jeweils Delegierte zu Parteitagungen entsenden. Zwar ist die Einrichtung solcher Interessengruppen den Parteien möglich. So gibt es etwa besondere Vereinigungen von Juristen in einigen Parteien, geläufiger sind etwa gesonderte Vereinigungen von Frauen oder

\* *Julian Krüper* ist Inhaber der Professur für Öffentliches Recht, Verfassungstheorie und interdisziplinäre Rechtsforschung an der Ruhr-Universität Bochum; *Hana Kühn* ist Rechtsreferendarin am Landgericht Düsseldorf und war bis 2012 Mitarbeiterin am Institut für deutsches und internationales Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) an der HHU Düsseldorf. Stud. iur. *David A. Hug* hat bei der Manuskriptredaktion wertvolle Hilfe geleistet.

<sup>1</sup> *Krüper/Kühn*, ZJS 2014, 16.

<sup>2</sup> *Krüper/Kühn*, ZJS 2014, 143.

<sup>3</sup> *Krüper/Kühn*, ZJS 2014, 143 (152).

<sup>4</sup> *Schmidt-Aßmann*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. 2, 3. Aufl. 2004, § 26 Rn. 1, 4.

<sup>5</sup> *Krüper/Kühn*, ZJS 2014, 143 (144) m.w.N.

Senioren. Diese Vereinigungen sind jedoch nicht Teil der Parteiorganisation des Parteiengesetzes.<sup>6</sup>

Wie sich die verschiedenen Ebenen der Partei zueinander verhalten, ist eine nach wie vor nicht restlos geklärte Frage. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Mitgliedschaft in der höchsten Verbandsebene, also zumeist der Bundesebene, die Mitgliedschaft in den nachgelagerten Ebenen zur Folge hat, man spricht von einer „gestuften Mehrfachmitgliedschaft“.<sup>7</sup>

#### b) Bundesverband

Mustert man das PartG auf Hinweise zu den Bundesverbänden, ist man überrascht. Das Gesetz verhält sich praktisch nicht zu dieser Organisationsebene. Zwar knüpft es bei den Vorschriften über die Parteienfinanzierung an diese Ebene an, erkennbar denkt das Gesetz aber die politischen Parteien nicht „von oben“. Das steht in Widerspruch zur medialen Wahrnehmung der politischen Parteien. In der Regel spielen Landesverbände der einzelnen Parteien nur insoweit eine wichtige Rolle, wie sie programmatisch abweichend von der Bundesebene in Erscheinung treten wollen. Rechtlich betrachtet sind die Parteien daher „Föderationen ihrer Landesparteien“.<sup>8</sup>

Die Gründung eines Bundesverbandes ist also für den Bestand von Parteien keine notwendige Bedingung, allerdings organisatorisch überaus zweckmäßig. Sie entspricht auch dem allgemein zu verzeichnenden Trend zu einer hochgradigen Professionalisierung politischer Parteien: Die Ausbildung einzelner Ebenen führt nämlich auch zur Ausbildung korrespondierender Parteiapparate als dem jeweiligen „Maschinenraum der Parteiorganisation“<sup>9</sup>. Über einen professionalisierten Parteiapparat können erhebliche Steuerungsgewinne innerhalb der politischen Partei erzielt werden, die wesentlich zu einer Handlungs- und Wahrnehmungsfähigkeit am politischen Markt beitragen können. Parteiapparate sind – übrigens durchaus vergleichbar den Mitarbeitern in den Parlamentsfraktionen – weder politikwissenschaftlich und erst recht nicht juristisch eingehend erforscht. Ihr erheblicher Einfluss liegt „im Schatten der Macht“ und wird von der Rechtswissenschaft schon deswegen kaum eingehend gewürdigt, weil sich die Rekrutierung und die Organisation nicht in den Strukturen des Parteienrechts abbilden lassen. Sie sind deswegen natürlich nicht illegal, aber extralegal.

#### c) Die „AfD“ als Beispiel

Gegenwärtig lässt sich an der noch neuen Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD) deutlich der idealtypische Organisationsprozess politischer Parteien beobachten. Die Partei muss, um mit einigermaßen wahrscheinlichem Erfolg an bundes-

weiten Wahlen wie der Bundestags- und der Europawahl teilnehmen zu können, gleichermaßen in „die Breite“ wie in „die Höhe“ wachsen. Sie muss sich in der „Ebene“ der Bundesländer also ebenso ansiedeln wie sie einen Bundesverband braucht, um bundesweit mit „einer Stimme“ sprechen zu können.

Eine rechtliche Vorgabe, in welcher Reihenfolge Landesverbände und Bundesverband, Kreis- oder Ortsverbände gegründet werden müssen, gibt es dabei nicht. Typischerweise laufen solche Prozesse nicht vollständig geordnet, sondern spontan und sich zeitlich wechselseitig überlappend ab. Die Entstehung von Parteiorganisationsstrukturen lässt sich beschreiben als eine quasi-organische, nicht aber zwingend als systematische Entwicklung. Darin kommt zum Ausdruck, dass ein freier Bürgerwille zu einem politischen Zusammenschluss eine Parteigründung auslöst. Ein solcher freier Bürgerwille kann zwar angeregt und gefördert, kaum aber zwingend programmiert werden. Dabei kommt es zu Kontroversen und Konflikten, zu Meinungsverschiedenheiten und Machtkämpfen der beteiligten Personen und Verbände. Für die politische Durchsetzungsfähigkeit, also die Erfolgsaussichten einer Partei mag dabei indiziell sein, wie gut es einer Partei gelingt, solche Konflikte auszutragen, ohne dabei in der öffentlichen Wahrnehmung als zerstritten und chaotisch wahrgenommen zu werden.

## 2. Parteifusion als Sonderfall der Gründung einer neuen Partei

### a) Beispiele

Parteien können natürlich nicht nur aus sich heraus wachsen, sondern sich auch strategisch mit anderen Parteien zu einer neuen Partei zusammenschließen. Beispiele dafür gibt es durchaus zahlreiche.<sup>10</sup> So schlossen sich nach der Wiedervereinigung die etablierten „Westparteien“ mit ihnen programmatisch nahestehenden ostdeutschen Parteien zu gesamtdeutsch agierenden Parteien zusammen.<sup>11</sup>

Aber auch von dieser historisch und politisch wohl einmaligen Situation abgesehen kommt es, wenn auch nur sehr selten, zu Parteifusionen. Die wohl prominenteste ist der Zusammenschluss der Partei „Die Linke“, vormals als PDS die bundesdeutsche Nachfolgepartei der SED, mit der „Wahlalternative Arbeit & soziale Gerechtigkeit“ (WASG), einem 2004 gegründeten Zusammenschluss ehemaliger SPD-Mitglieder und Gewerkschafter, die sich gegen die „Agenda-Politik“ der von Gerhard Schröder geführten rot-grünen Bundesregierung wandten. PDS und WASG schlossen sich 2007 zu einer gemeinsamen Partei zusammen. Dies war rechtlich und rechtspolitisch betrachtet insoweit eine Besonderheit, als die Parteifusionen 1990 im zeitlichen Umfeld der Wiedervereinigung einer gesonderten rechtlichen Regelung durch § 13a PartG-DDR unterlagen. Die rechtliche Wirksamkeit der Fusion von Bündnis '90/Die Grünen durch Urabstimmung 1993 wurde

<sup>6</sup> Ipsen, in: Ipsen (Hrsg.), Parteiengesetz, Kommentar, 2008, § 7 Rn. 3 f.

<sup>7</sup> Lenski, Parteiengesetz und Recht der Kandidatenaufstellung, Handkommentar, 2011, § 7 Rn. 15.

<sup>8</sup> Poguntke/Bukow, in: Niedermayer (Hrsg.), Handbuch Parteienforschung, 2013, S. 179 (181).

<sup>9</sup> Poguntke/Bukow (Fn. 8), S. 192.

<sup>10</sup> Überblick bei Neuhaus, Parteifusionen und -absplattungen, 2010, S. 21 ff.

<sup>11</sup> Kunig, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 21 Rn. 8.

nur deswegen nicht nachhaltig in Frage gestellt, weil sie noch den wiedervereinigungsbedingten Sonderlagen zugerechnet wurde.<sup>12</sup>

#### b) Rechtsfragen

Das Parteiengesetz regelt den Zusammenschluss von Parteien nicht, setzt ihn aber als möglich voraus, §§ 6 Abs. 1 Nr. 11, 9 Abs. 3 PartG. Dass Verschmelzungsregeln in der Parteisatzung vorgesehen sein müssen, vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 11 PartG, und dass der Parteitag als höchstes Gremium über die Verschmelzung entscheidet, vgl. § 9 Abs. 3 PartG, zeigt bereits, dass die Verschmelzung von Rechts wegen eine Sondersituation ist, die keinesfalls en passant und etwa nur durch einen Vorstandsbeschluss erledigt werden kann. Aus der Vielzahl der mit einer Verschmelzung verbundenen Rechtsfragen seien hier beispielhaft zwei besonders hervorgehoben.

##### aa) Rechtliche Form der Verschmelzung

Fraglich ist bereits, wie eine Verschmelzung zweier Parteien rechtlich vollzogen werden kann. Im Grundsatz kommt den Parteien von Verfassungs wegen Organisationsfreiheit zu,<sup>13</sup> das einfache Recht könnte sich also um diese Frage einfach „nicht kümmern“. Gleichzeitig muss die Rechtsordnung auch zum Schutze des Rechtsverkehrs sicherstellen, dass Klarheit über Verbandsstrukturen, -zugehörigkeiten und -befugnisse herrscht, was gerade bei den politischen Parteien wichtig ist, die als „Spezialorganisationen“<sup>14</sup> über besondere politische Einflussmöglichkeiten verfügen. Theoretisch hält die allgemeine Rechtsordnung eine Reihe von Verfahren zur Verschmelzung von Organisationen bereit,<sup>15</sup> von denen für politische Parteien rechtlich und praktisch indes nur wenige in Betracht kommen.

So scheidet etwa die Gründung einer *Dachpartei*, in der nur die zwei neuen Parteien Mitglieder wären, die ihrerseits alle bislang bestehenden Strukturen erhielten, an § 2 Abs. 1 S. 2 PartG. Nach dieser Vorschrift sind als Mitglieder von Parteien nur natürliche Personen zugelassen, weil Parteien Organisationen der Grundrechtsbetätigung natürlicher Personen, nicht juristischer Personen sein sollen. Erklärlich wird dies durch den Gedanken strikter Gleichheit der politischen Beteiligungsrechte des Individuums in der Demokratie: Wer Mitglied einer Partei ist, soll nicht allein dadurch stärkeren Einfluss gewinnen, dass diese die Möglichkeit hat, sich wie-

derum zu größeren und schlagkräftigeren Organisationseinheiten zusammenzuschließen und dadurch mehr Einflusschancen zu bekommen, als anderen Parteien zukommen.

Da die meisten politischen Parteien als nicht rechtsfähige Vereine i.S.d. § 54 BGB organisiert sind, können sie sich nicht nach den Sondervorschriften des Umwandlungsgesetzes (UmwG) zusammenschließen. Dieses Gesetz regelt die Vielzahl komplexer Rechtsfragen, die sich beim Zusammenschluss juristischer Personen ergeben. Es findet indes keine Anwendung auf nicht rechtsfähige Vereine. Den Parteien bliebe daher nur der Zusammenschluss nach zivilrechtlichen Grundsätzen, also entweder durch Aufnahme einer Partei in die andere oder durch Gründung einer neuen gemeinsamen Partei. So oder so müssten aber alle Rechte der aufgelösten Partei(en) an die neue Nachfolgeorganisation mittels eines Fusionsvertrages übertragen werden (Zusammenschluss durch Einzelrechtsübertragung). Das beträfe also Übertragungen des Grund- und Mobilienvermögens, von Forderungsbeständen (gegen private Gläubiger und – besonders schwierig – gegen den Staat als Träger der Parteienfinanzierung<sup>16</sup>) und Gesellschaftsanteilen ebenso wie die Übertragung der Mitgliedschaftsverhältnisse. Praktisch wird damit ein Zusammenschluss von Parteien kraft Einzelrechtsübertragung so gut wie unmöglich gemacht.<sup>17</sup>

Da den Parteien verfassungsrechtlich das Recht zum Zusammenschluss zusteht, ist das einfache Recht allerdings in der Pflicht, praktikable rechtliche Optionen des Zusammenschlusses bereitzustellen. Daher wird eine analoge Anwendung der Vorschriften des UmwG auf den Zusammenschluss von Parteien als nicht rechtsfähige Vereine gefordert, weil die verfassungsrechtlich gewährleistete Gründungsfreiheit der Parteien dies gebietet.<sup>18</sup> Dagegen wenden sich Stimmen der vereins- und gesellschaftsrechtlichen Literatur, die weder eine verfassungsrechtliche Korrektur des UmwG durch Verweis auf die Gründungsfreiheit der Parteien noch durch Verweis auf die Chancengleichheit der politischen Parteien zulassen wollen.<sup>19</sup> Danach bleibt den Parteien im Interesse einer reibungslosen Fusion nur ein Rechtsformwechsel hin zu einem rechtsfähigen Verein, dem die Fusion nach dem UmwG sodann offenstünde.<sup>20</sup> Zwar ist der Wechsel vom nicht rechtsfähigen zum rechtsfähigen Verein, der durch eine Eintragung ins Vereinsregister erfolgt, nicht ohne Aufwand, namentlich ist eine Satzungsänderung durch den jeweiligen Bundestag notwendig, § 9 Abs. 3 PartG. Im Vergleich zu einer Fusion durch Einzelrechtsnachfolge ist dies aber noch immer der einfachere Weg.

##### bb) Mitgliedschaftsverhältnis

Unabhängig davon, ob sich Parteien, die als nicht rechtsfähige Vereine organisiert sind, nach zivilrechtlichen Vorschriften oder nach Maßgabe des UmwG zusammenschließen wollen, kommt mitgliedschaftsrechtlichen Fragen eine besondere Be-

<sup>12</sup> Morlok, Gutachten zu Fragen einer Fusion zwischen WASG und Linkspartei, 2006 (unveröff.), S. 28.

<sup>13</sup> Kersten, in: Kersten/Rixen (Hrsg.), Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht, 2009, § 1 Rn. 37 m.w.N.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 21 Rn. 42; Krüper/Kühr, ZJS 2014, 143 (150 ff.).

<sup>14</sup> Morlok, in: Niedermayer (Fn. 8), S. 241 (254); ausführlich ders., in: Bäuerle/Dann/Wallrabenstein (Hrsg.), Demokratie-Perspektive, Festschrift für Brun-Otto Bryde, 2012, S. 231 (244 ff.).

<sup>15</sup> Gesamtüberblick erstmals wohl bei Morlok, (Fn. 12), S. 13 ff., Zusammenstellung auch bei Neuhaus (Fn. 10), S. 38 ff.

<sup>16</sup> Neuhaus (Fn. 10), S. 136 ff.

<sup>17</sup> Neuhaus (Fn. 10), S. 78.

<sup>18</sup> Morlok (Fn. 12), S. 38 ff.

<sup>19</sup> Insgesamt m.w.N. Neuhaus (Fn. 10), S. 99 ff., 102, 106.

<sup>20</sup> Neuhaus (Fn. 10), S. 106 ff.

deutung zu. Parteien sind keine Unternehmen, die ihre Mitglieder vertraglich an sich gebunden haben. Parteien sind grundrechtlich motivierte, freiwillige Zusammenschlüsse von Bürgern zur Verfolgung gemeinsamer politischer Zwecke. Das bedeutet, dass den Mitgliedern wesentliche Änderungen in der Parteistruktur nicht oktroyiert werden können, sondern nur mit ihrer Zustimmung erfolgen dürfen. Namentlich kann ein Mitgliedschaftsverhältnis zu einer Partei nicht ohne weiteres auf eine andere Partei übertragen werden. Im Falle einer Fusion durch Einzelrechtsübertragung ist daher die ausdrückliche Zustimmung jedes Parteimitglieds erforderlich, soll die Fusion auch im Hinblick auf die Mitgliedschaftsverhältnisse wirksam sein. Weil dies nicht nur bei Parteien, sondern auch bei der Fusion anderer Vereine kaum praktikabel ist (und mit einem hohen Risiko des Ausscheidens vieler Mitglieder verbunden), soll auch eine Übertragung der Mitgliedschaft durch Berufung, d.h. ausdrückliche Mitteilung, in den neuen Verein möglich sein, der man dann auch stillschweigend zustimmen können.<sup>21</sup>

Für den Fall, dass sich Parteien zu einer Rechtsformumwandlung zu einem rechtsfähigen Verein entschließen, trifft das UmwG selbst in den §§ 99 ff. eine Reihe von Regelungen, mit denen die Zustimmung der Mitglieder garantiert wird. Zunächst verlangt § 99 Abs. 1 UmwG, dass die Satzung des Vereins nicht entgegenstehen darf. Als „Verfassung“ der Partei ist die Satzung den Mitgliedern jedenfalls theoretisch bekannt. Sofern sie Fusionen regelt (was nach §§ 6 Abs. 1 Nr. 11, 9 Abs. 3 PartG vorausgesetzt wird), ist den Mitgliedern dies also bekannt, so dass sie sich nicht schon gegen die Fusionspläne an sich wenden können, sondern diese nur im Einzelfall ablehnen können. Basis eines Zusammenschlusses nach UmwG ist ein Verschmelzungsvertrag, der zuvor den Mitgliedern zugänglich gemacht werden muss, §§ 101, 102 UmwG, und dem die Mitgliederversammlung mit einer Mehrheit von drei Vierteln der Delegierten zustimmen muss, § 103 S. 1 UmwG. Die Satzung der Vereine kann abweichend davon sogar ein noch höheres Quorum festsetzen, § 103 S. 2 UmwG.

### 3. Europäische politische Parteien

Politische Parteien sind nicht nur ein nationales politisches Phänomen, sie sind auch auf europäischer Ebene tätig. Der eher zu- als abnehmende Einfluss der europäischen Institutionen macht es für Parteien besonders interessant, auf europäischer Ebene an der politischen Willensbildung mitzuwirken. Durch den Vertrag von Lissabon ist die Rolle des Europäischen Parlaments deutlich gestärkt worden, was einen Zugewinn an politischem Einfluss der Europaparlamentarier mit sich brachte.

Allerdings ist der Organisationsrahmen der politischen Parteien auf europäischer Ebene ein deutlich anderer als auf nationaler Ebene, der rechtliche Status politischer Parteien dort zwar in Grundzügen geregelt, aber nicht annähernd in vergleichbarer Weise ausgeformt wie im nationalen Recht.

Das Grundproblem der „europäischen politischen Parteien“, wie sie auch im Kommissionsentwurf für ein neues euro-

päisches Parteienstatut bezeichnet sind,<sup>22</sup> besteht aus der Perspektive des deutschen Verfassungsrechts darin, dass es kein eigentliches europäisches Volk gibt, als dessen Repräsentanten die Parteien agieren könnten. Das hängt wesentlich mit dem nicht abgeschlossenen politischen Entwicklungsprozess der Europäischen Union zusammen. Diese hat nach wie vor eben keine echte Staatsqualität, sondern ist ein Zusammenschluss ihrer Mitglieder, der jeweiligen Nationalstaaten. Daraus ergeben sich weitreichende Implikationen für das politische System der EU, dessen Teil die Parteien sind. Dass das europäische politische System als solches zumeist nur aus der Nationalstaatsperspektive wahrgenommen wird, hat auch etwas damit zu tun, dass europäische Parteien noch nicht hinreichend rechtlich ausgeformt sind; auf die damit angesprochene Ermöglichungsfunktion von (Organisations-)Recht wurde hier schon hingewiesen. Hier hat das europäische Recht noch Nachholbedarf.

#### a) Primärrechtliche Grundlagen

Nach Art. 10 Abs. 4 EU-Vertrag gilt: „Politische Parteien auf europäischer Ebene tragen zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins und zum Ausdruck des Willens der Bürgerinnen und Bürger der Union bei“. Die Vorschrift korrespondiert in der Sache also erkennbar mit Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG und umschreibt die Transmissions- und Willensbildungsfunktion der politischen Parteien. Ähnlich wie im nationalen Recht sind die Parteien damit aber noch nicht handlungsfähig. Dies stellt Art. 224 AEUV in Rechnung, demzufolge das Europäische Parlament und der Rat gemeinsam eine Verordnung über die politischen Parteien auf europäischer Ebene erlassen. Gewissermaßen ist Art. 224 AEUV also eine Parallelregelung zu Art. 21 Abs. 3 GG.

#### c) Sekundärrechtliche Quellen des europäischen Parteienrechts

Die im Prinzip einzig substantielle Quelle des – spärlichen – europäischen Parteienrechts ist die Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung.<sup>23</sup> Klar ist, dass das Statut in seiner jedenfalls (noch) geltenden Fassung – die Kommission hat 2012 einen Reformvorschlag unterbreitet, der gegenwärtig noch in der Beratung ist – keinen geschlossenen europäischen Rechtsstatus für die Parteien schafft.<sup>24</sup>

Das Statut arbeitet mit verschiedenen Begrifflichkeiten, denn es spricht von „politischen Parteien“, dem „Bündnis

<sup>22</sup> Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Statut und die Finanzierung europäischer politischer Parteien und politischer Stiftungen, KOM (2012), 499 final, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/DE/1-2012-499-DE-F1-1.Pdf>.

<sup>23</sup> ABI. EU Nr. L 297 v. 15.11.2003, S. 1 ff.

<sup>24</sup> Kersten (Fn. 13), Art. 191 EGV, Rn. 85; Hölscheidt, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, 52. EL (Januar 2014), Art. 224 AEUV Rn. 51.

<sup>21</sup> Stöber, Handbuch zum Vereinsrecht, 8. Aufl. 2000, Rn. 819.

politischer Parteien“ und den „politischen Parteien auf europäischer Ebene“, wobei letztere den besonderen Voraussetzungen des Art. 3 des Statuts genügen müssen. Dessen Voraussetzungen, die sich im Wesentlichen auch im Reformvorschlag der Kommission finden, sind denkbar hoch und zielen darauf, den status quo des europäischen Parteiensystems zu stabilisieren. Als europäische politische Partei anerkannt werden können nur solche Organisationen, die im Sitzstaat Rechtspersönlichkeit haben sowie in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten durch Europaabgeordnete oder durch Abgeordnete in den nationalen oder regionalen Parlamenten oder Regionalversammlungen vertreten sind; alternativ müssen sie in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten bei der letzten Wahl zum Europäischen Parlament mindestens 3 % der Stimmen in jedem dieser Mitgliedstaaten erzielt haben. Sachlich müssen sie in Programm und Tätigkeit die Grundsätze, auf denen die EU beruht, beachten. Sie müssen ferner an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilgenommen haben oder die Absicht bekunden, dies zu tun.

Der Versuch, eine geschlossene Rechtspersönlichkeit europäischer politischer Parteien zu schaffen, hat wesentlich damit zu tun, dass sich dadurch europäische Finanzmittel generieren lassen, aus denen die Parteien Teile ihrer Kosten decken können. Vor diesem Hintergrund wird auch die Funktion der vergleichsweise hohen Hürden deutlich, von denen die Anerkennung als europäische, politische Partei abhängt: Der Markt der Mitbewerber wird auf diese Weise klein gehalten und die Zugangsmöglichkeiten zu den Finanzmitteln werden dadurch beschränkt. Während das aktuell noch gültige Parteienstatut sich im Wesentlichen auf finanzierungsrechtliche Fragen konzentriert, unternimmt der Reformvorschlag der Kommission nun den Versuch einer weitergehenden rechtlichen Konstituierung der „Euro-Parteien“.<sup>25</sup>

#### IV. Parteienfinanzierung

##### 1. Motor der Parteitätigkeit

###### a) Parteitätigkeiten und Finanzbedarf

Professionell organisierte Parteien haben einen erheblichen Finanzbedarf. Sie haben hauptberufliche Mitarbeiter, kaufen, bauen oder mieten Immobilien, Kampagnen- und Parteibüros, sie bestreiten Wahlkämpfe, veranstalten Parteitage, Kongresse und sonstige Veranstaltungen, sie drucken Programme, Plakate und Flugblätter, kaufen Kugelschreiber, Luftballons und andere Werbematerialien. Den Parteien entstehen diese Ausgaben in Wahrnehmung ihrer Grundaufgabe, der Mitwirkung an der politischen Willensbildung. Für die Entwicklung einer neu gegründeten Partei ist es daher entscheidend, dass im geltenden Finanzierungssystem für politische Parteien Einnahmen in möglichst großem Umfang generiert werden.

###### b) Probleme der Parteienfinanzierung in der Demokratie

Wenn Parteien als solche Gegenstand von Berichterstattung werden, so geht es dabei sehr regelmäßig um Fragen der Parteienfinanzierung. Diese Fragen haben häufig großes

Skandalpotential, was sie nicht nur für Medienschaffende, sondern auch für die Bürger interessant werden lässt. Das hat seinen wesentlichen Grund darin, dass Fragen der Parteienfinanzierung, die zu allermeist *Rechtsfragen* der Parteienfinanzierung sind, in einen Bereich fallen, in dem es um die Möglichkeiten und die Reichweite politischer Einflussnahme geht. Das Gleichheitsversprechen der grundgesetzlichen Demokratie unterscheidet nicht zwischen einkommensstarken und einkommensschwachen Bürgern, sondern garantiert gleiche politische Teilhabe unabhängig von der jeweiligen wirtschaftlichen Stellung des Individuums. Das bedeutet auch, was oft vergessen wird, dass die Interessen wohlhabender Bürger oder „der Wirtschaft“ nicht weniger „wert“ oder wichtig sind als diejenigen der weniger wohlhabenden Bürger. Deswegen dürfen Wohlhabende ihr Kapital also auch einsetzen, um Parteien oder andere politische Verbände etwa durch Spenden oder, sofern sie Mitglied sind, durch hohe Mitgliedsbeiträge zu unterstützen. Das wirft erst dann ein Problem auf, wenn sich daraus eine Gesamtsituation entwickelt, in der Geld einen privilegierten Zugang zur Macht schafft, in der also politischer Einfluss „gekauft“ werden kann und das Gleichheitsversprechen der Demokratie plötzlich ökonomisiert wird. Darin liegt im Übrigen auch ein zentrales Problem des Lobbyismus.<sup>26</sup>

Das es sich dabei insgesamt nicht allein um ein deutsches, sondern um ein Problem von (westlichen) Demokratien schlechthin handelt, zeigt ein vielbeachtetes Urteil, das jüngst der amerikanische Supreme Court gefällt hat.<sup>27</sup> In der Art, wie dort die Grundfragen des Parteienfinanzierungsrechts dargelegt werden, ist es auch für die deutsche Debatte einschlägig. Gleichzeitig wird daran offenbar, dass Verfassungsvergleichung und Rechtsprechungsvergleichung fruchtbar für das Verstehen von Rechtsproblemen des eigenen Rechtssystems sein können. In der Entscheidung heißt es:

„There is no right more basic in our democracy than the right to participate in electing our political leaders. Citizens can exercise that right in a variety of ways: They can run for office themselves, vote, urge others to vote for a particular candidate, volunteer to work on a campaign, and contribute to a candidate’s campaign. [...] The right to participate in democracy through political contributions is protected by the First Amendment, but that right is not absolute“<sup>28</sup>.

Das Gericht statuiert mit Recht ein umfassendes, verfassungsrechtlich verbürgtes Recht der demokratischen Partizipation, zu dem es auch die finanzielle Unterstützung von Kandidaten und Parteien zählt. Die Grenzziehung, vor die sich das Gericht gestellt sieht, liegt zwischen der verfassungsrechtlich zulässigen Unterbindung von „political corruption“ einerseits und einer unzulässigen Einschränkung der demo-

<sup>26</sup> Cancik, VVDStRL 72 (2013), 268 ff.

<sup>27</sup> U.S. Supreme Court, Urt. v. 2.4.2014 – 572 U. S. \_\_\_\_ (2014), *MacCutcheon vs. Federal Election Committee*, abrufbar unter: [http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-536\\_e1pf.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/13pdf/12-536_e1pf.pdf).

<sup>28</sup> U.S. Supreme Court, Urt. v. 2.4.2014 – 572 U. S. \_\_\_\_ (2014), *MacCutcheon vs. Federal Election Committee*, S. 1.

<sup>25</sup> Überblick über die Regelungsvorschläge bei Merten, MIP 2013, 30.

kratischen Partizipationsrechte andererseits.<sup>29</sup> Vor diese Herausforderung sieht sich auch das deutsche Parteienrecht gestellt: Es muss eine Balance finden zwischen Zurückdrängung eines unstatthaften ökonomischen Einflusses auf die Politik bei gleichzeitiger weitgehender Offenhaltung<sup>30</sup> des politischen Prozesses gegenüber externen Einflüssen. Richtig stellt der Supreme Court fest, dass sich also Politiker ihren Unterstützern verbunden fühlen dürfen sollen,<sup>31</sup> Unterstützung von Politikern und Parteien also auch ihre sachliche Zugänglichkeit und Ansprechbarkeit voraussetzt. Das ist eine grundlegende Qualität der Demokratie, nicht ein Mangel. Griffig formuliert: „Demokratie heißt Beeinflussbarkeit“<sup>32</sup>.

Im deutschen System der Parteienfinanzierung kommt aber noch ein weiterer Punkt hinzu: Zwar entspringen Parteien einerseits der Gesellschaft, weil sie Ausdruck der grundrechtlichen Betätigung der Bürger sind,<sup>33</sup> sie sind andererseits aber für die Funktionsfähigkeit des Staates essentiell. Daher hat sich der deutsche Gesetzgeber entschlossen, ein System staatlicher Parteienfinanzierung einzuführen, um das Funktionieren der Parteien zu gewährleisten. Damit aber der Staat nicht durch Steuermittel die Parteien letztlich finanziell übernimmt, muss das Parteienrecht ein bestimmtes Maß an Staatsfreiheit gewährleisten, damit diese noch immer als bürgerschaftlich getragene Vereinigungen und nicht als „finanzielle“ Organe des Staates gewertet werden können.

Der Gesetzgeber ist also im Recht der Parteienfinanzierung vor eine komplexe Aufgabe gestellt. Wie er diese gelöst hat, soll nun eingehender betrachtet werden.

## 2. Die Struktur der Parteienfinanzierung

Die Parteienfinanzierung ist in ihren Grundzügen im PartG geregelt. Das gesetzlich vorgesehene Finanzierungssystem ist und war auch in früheren Fassungen Resonanz auf Vorgaben der Verfassungsrechtsprechung zur Finanzierung politischer Parteien. Über die einfachgesetzliche Struktur hinaus sind für die Parteienfinanzierung die vom BVerfG entwickelten verfassungsrechtlichen Maßstäbe entscheidend (siehe hierzu 2. b).

Grundlegend für das deutsche System der Parteienfinanzierung ist die Unterscheidung zwischen Mitteln, die die Parteien *selbst* einnehmen und solchen Mitteln, die sie aus der *staatlichen* Parteienfinanzierung erhalten. Zwischen beiden besteht ein noch zu erörternder Zusammenhang, weil die Höhe der staatlichen Zuwendungen von der Höhe der Eigeneinnahmen abhängt (dazu sogleich).

<sup>29</sup> U.S. Supreme Court, Urt. v. 2.4.2014 – 572 U. S. \_\_\_\_ (2014), *MacCutcheon vs. Federal Election Committee*, S. 2: „In a series of cases over the past 40 years, we have spelled out how to draw the constitutional line between the permissible goal of avoiding corruption in the political process and the impermissible desire simply to limit political speech“.

<sup>30</sup> Siehe dazu etwa *Morlok/Michael*, Staatsorganisationsrecht, 2012, Rn. 270 ff.

<sup>31</sup> U.S. Supreme Court, Urt. v. 21.1.2010 – 558 U. S. 310, 360 (2010), *Citizens United v. Federal Election Comm'n*.

<sup>32</sup> *Morlok*, in: Jahrbuch der HHU Düsseldorf 2002, S. 427 (428).

<sup>33</sup> *Krüper/Kühn*, ZJS 2014, 16 (18).

### a) Selbstgenerierte Einnahmen der Parteien

In erster Linie sind die Parteien für ihre Finanzierung selbst verantwortlich.<sup>34</sup> Aus Art. 21 Abs. 1 GG kommt ihnen eine Finanzierungsfreiheit<sup>35</sup> zu, der zufolge sie grundsätzlich frei entscheiden können, wie sie ihre finanziellen Mittel beschaffen (und auch verwenden). Im Zuge der Entwicklung der Parteien hat sich eine Reihe von selbstgenerierten Einnahmearten etabliert, die der Gesetzgeber als regelmäßige Einkünfte von Parteien in das PartG aufgenommen hat. Das bedeutet natürlich nicht, dass die Parteien die im Parteiengesetz genannten Einnahmen auch tatsächlich erzielen müssen. Sie sind nach § 24 Abs. 4 PartG lediglich verpflichtet, über sie Rechenschaft abzulegen, *falls* sie diese zu verbuchen haben.

Es lassen sich drei Grundkategorien der Eigeneinnahmen von Parteien bilden: einfache und besondere Beiträge von ihren Mitgliedern, Spenden und Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung der Parteien im weiten Sinne. Diese drei Kategorien unterscheiden sich sowohl in ihrem Stellenwert, den sie jeweils in den Gesamteinnahmen der Parteien ausmachen als auch darin, wie attraktiv und planungssicher sie für die Parteien sind.

Parteien als mitgliedschaftlich strukturierte Organisationen beziehen den größten Teil ihrer selbstveranlassten Einnahmen durch *Mitgliedsbeiträge* (für Beispiele siehe bei 3.). Einen weiteren großen Posten der Eigeneinnahmen bilden die sogenannten *Mandatsträgerbeiträge* (und ähnliche regelmäßige Beiträge). Diese besonderen Beiträge stellen eine Art „Dankbarkeitsentschädigung“ derjenigen Parteimitglieder dar, die durch die Unterstützung ihrer Parteien ein öffentliches Wahlamt errungen haben und damit eben auch in Lohn und Brot gekommen sind. Weil diese Mittel an eine Stellung als öffentlicher Mandatsträger anknüpfen, ist ihre verfassungsrechtliche Zulässigkeit seit jeher umstritten.<sup>36</sup>

Sowohl die Mitglieds- als auch die Mandatsträgerbeiträge sind für die Parteien deshalb besonders wichtig, weil sie eine im Vergleich zu Spenden und Einnahmen aus wirtschaftlicher Betätigung verlässlichere Quelle der Finanzen darstellen.

Eine wesentliche Einnahmequelle sind außerdem Spenden, die zum Teil von Mitgliedern zusätzlich zum bereits geleisteten Beitrag, aber auch von Sympathisanten und Unternehmen geleistet werden und die besonders für die kleinen Parteien von großer finanzieller Bedeutung sind.

Schließlich können die Parteien durch unternehmerische Betätigung, die Durchführung von Veranstaltungen, den Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen, aus dem Parteivermögen Einnahmen erzielen, vgl. den Katalog in § 24 Abs. 4 PartG.

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

<sup>35</sup> *Ipsen*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 6. Aufl. 2011, Art. 21 Rn. 32; *Badura*, Staatsrecht, 5. Aufl. 2012, S. 337.

<sup>36</sup> Umfassend jetzt *Kühn*, Legalität und Legitimität von Mandatsträgerbeiträgen, 2014; siehe weiter auch *Lontzek*, Die Sonderbeiträge von Abgeordneten an Partei und Fraktion, 2012.

## b) Staatliche Parteienfinanzierung

## aa) Verfassungsrechtliche Maßstäbe der Parteienfinanzierung

Das System staatlicher Parteienfinanzierung lässt sich nicht richtig verstehen, wenn die verfassungsrechtlichen Bindungen, wie sie vor allem durch das Bundesverfassungsgericht formuliert wurden, nicht stets mitbedacht werden.

Hervorzuheben sind drei von der Verfassungsrechtsprechung erarbeitete Maßstäbe, die das Grundgesetz an die Parteienfinanzierung anlegt. Aus der Parteienfreiheit des Art. 21 Abs. 1 GG leitet sich erstens das Gebot der *Staatsfreiheit der Parteien* ab. Für die staatlichen Zuwendungen bedeutet dies, dass sie den Finanzbedarf der Parteien weder vollständig noch überwiegend abdecken dürfen.<sup>37</sup> Zweitens fordert das allgemeine Gebot einer chancengleichen Behandlung der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG, dem Demokratieprinzip und Art. 3 Abs. 1 GG, dass der Staat finanzielle Mittel neutral und nach objektiven Kriterien verteilt. Drittens korrespondiert mit der Chancengleichheit der Parteien das *Recht* der gleichen Teilhabe an der politischen Willensbildung, wonach alle Bürger die gleiche Chance haben müssen, Parteien finanziell zu unterstützen. Dieses Recht wirkt sich im Rahmen der mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung dahingehend aus, dass allen Bürgern die steuerlichen Vorteile für Zuwendungen an Parteien im gleichen Maße offenstehen müssen.<sup>38</sup> Diese drei Verfassungsgebote für die Parteienfinanzierung sind Grundlage und Auslegungshilfe für das gesetzlich angeordnete System staatlicher Parteienfinanzierung.

## bb) Das Grundkonzept der staatlichen Parteienfinanzierung

## (1) Direkte staatliche Finanzierung

Die Förderung von Parteien durch Zuwendungen des Staates gab es nicht schon immer, insbesondere nicht basierend auf einer gesetzlichen Grundlage.<sup>39</sup> Zur Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit hat das BVerfG mehrfach die Richtung gewechselt.<sup>40</sup> Das heutige System der staatlichen finanziellen Förderung der Parteien besteht in seinen wesentlichen Grundzügen seit 1994. Das wesentliche Argument für die Zulässigkeit der Unterstützung durch den Staat beruht auf der wichtigen Aufgabe der Parteien für das Funktionieren des demokratischen Willensbildungsprozesses. Daraus wird teilweise sogar die Pflicht des Staates abgeleitet, die Funktionsfähigkeit des Parteiwesens durch eine staatliche Parteienfinanzierung zu garantieren.<sup>41</sup>

Insbesondere der vom BVerfG aus der Verfassung destillierte Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien hat die Verteilungsstruktur der staatlichen Mittel wesentlich geprägt. Um

zu gewährleisten, dass die Parteien selbstständig und vom Staat unabhängig bleiben, hat das Bundesverfassungsgericht 1992 mit dem Institut der *absoluten* und *relativen Obergrenze* staatlicher Parteienfinanzierung eine parteienverfassungsrechtliche Erfindung gemacht.<sup>42</sup> Der Gesetzgeber hat diese vom Gericht aufgestellten Anforderungen im PartG umgesetzt und in § 18 Abs. 2, Abs. 5 S. 2 PartG die gegenwärtig gültige absolute Höchstgrenze von 150,8 Millionen Euro und in §§ 18 Abs. 5 S. 1 PartG die relative Obergrenze festgelegt. Diese beiden rechnerischen Grenzen sollen in doppelter Weise absichern, dass die Parteien „staatsfrei“ bleiben: Die relative Obergrenze fordert, dass die Summe der staatlichen Zuwendungen an eine Partei nicht deren tatsächliche Einnahmen überschreitet. Politische Parteien müssen sich also mindestens zur Hälfte selbst finanzieren. Durch die Festlegung der absoluten Obergrenze wird zudem der Möglichkeit ein Riegel vorgeschoben, dass durch eine prinzipiell unbegrenzte Hochsetzung des zur Verfügung stehenden Gesamtbetrages eine Ausnutzung des „parteienrechtlichen Halbteilungsgrundsatzes“ (*Matthias Jestaedt*) für jede Partei möglich wird.

## (2) Vertiefung: Dynamik im Parteienfinanzierungsregime

Dass die im Bundestag vertretenen politischen Parteien gleichwohl versuchen, sich im engen Korsett des Obergrenzensystems durch rechtliche Regelungen im Detail Vorteile zu verschaffen, hat sich u.a. 2011 gezeigt. § 19a Abs. 5 PartG verteilte bis dahin die Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung so, dass zunächst alle (!) Ansprüche der Parteien aus § 18 Abs. 3 PartG errechnet und addiert wurden und dann im Verhältnis gekürzt wurden, um die absolute Obergrenze einzuhalten. In die Rechnung einbezogen wurden damit auch die Ansprüche, die die Parteien aus der Wählerstimmenvergütung erhielten. Der so errechnete Betrag wurde, sofern er den zulässigen individuellen Höchstsatz der relativen Obergrenze überschritt, auf diesen Höchstsatz zurückgekürzt.

Diese Regelung änderte der Deutsche Bundestag dahingehend, dass aktuell nunmehr zunächst die relative Obergrenze angewendet (also der Höchstsatz ermittelt) wird. Die Ergebnisse werden dann addiert und erst im zweiten Schritt den Kürzungen der absoluten Obergrenze unterworfen.

Die Begründung des Gesetzentwurfes rekurriert darauf, dass durch die Regelung dem Gebot der Eigenfinanzierung der Parteien – als Kehrseite der Staatsfreiheit – stärker Rechnung getragen werde. Das ist richtig, weil die Wählerstimmenvergütung in der Gewichtung außen vor bleibt. Näher ausgeführt wird dieser Gedanke in der Gesetzesbegründung indes nicht.<sup>43</sup> Der Verzicht auf eine eingehendere Begründung ist dabei möglicherweise nicht zufällig. Denn die Umkehrung der Berechnungsreihenfolge wirkt sich durchaus unterschiedlich für die Parteien aus: Erster Anknüpfungspunkt wird die relative Obergrenze, also der Betrag, der auf Seiten der Partei durch eigene Einnahmen gedeckt ist und in den die Wählerstimmenvergütung eben nicht mit einbezogen ist. Das ist für Newcomer-Parteien deswegen bedeutsam, weil diese in der

<sup>37</sup> BVerfGE 20, 56 (102 f.).

<sup>38</sup> BVerfGE 8, 51 (68 f.).

<sup>39</sup> Historischer Überblick über die staatliche Parteienfinanzierung seit 1945 bei *Muthers*, Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung, 2004, S. 35 ff.

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 8, 51 (63 ff.); 20, 56 (97 ff.); 85, 264.

<sup>41</sup> *Klein*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 69. EL. (Mai 2013), Art. 21 Rn. 434; *Morlok* (Fn. 13), Art. 21 Rn. 44.

<sup>42</sup> BVerfGE 85, 264.

<sup>43</sup> BT-Drs. 17/6291, S. 7.

Regel über substantiell weniger Eigenmittel verfügen und wesentlich von der Wählerstimmenvergütung profitieren. Die Regelung begünstigt also rechnerisch die Parteien, deren Mittel sich zu einem höheren Anteil vor allem durch eingeworbene Mitgliedsbeiträge, Mandatsträgerbeiträge und Spenden und weniger durch Mittel, die an den Wahlerfolg anknüpfen, zusammensetzen. Das sind allerdings regelmäßig die bereits etablierten Parteien, also sind diejenigen, die im Parlament vertreten sind und das PartG in diesem Sinne geändert haben. Neue und erst im Aufbau begriffene Parteien, für die die Prämie auf Wählerstimmen fördernd wirkt, werden durch die Neuregelung in Zukunft weniger Geld erhalten.

Ob der Gesetzgeber mit dieser Regelung in verfassungsgemäßer Weise von seinem Gesetzgebungsauftrag in Art. 21 Abs. 3 GG Gebrauch gemacht und dabei möglicherweise sogar dem Geiste der Verfassungsgerichtsentscheidung aus 1992<sup>44</sup> besonders gut entsprochen hat, oder ob darin eine verfassungswidrige Benachteiligung neuer Parteien zu sehen ist, war Gegenstand eines von der Piratenpartei angestrebten Organstreitverfahrens. Hierüber entschied das BVerfG allerdings nicht in der Sache, weil der Antrag auf Eröffnung des Organstreitverfahrens nicht wirksam anhängig gemacht worden war.<sup>45</sup>

#### (2) Indirekte staatliche Finanzierung

Direkte staatliche Parteienfinanzierung macht allerdings nur einen Teil der staatlichen Leistungen an Parteien aus. Auch mittelbar leistet der Staat einen Beitrag zur Finanzierung der Parteien. Dies geschieht insbesondere durch die Steuerermäßigungen im Zusammenhang mit Spenden und Mitgliedsbeiträgen an die Parteien (§§ 10b, 34g EStG). Hierdurch schafft der Staat einen Anreiz für Bürger, den Parteien finanzielle Zuwendungen zu machen.

Eine politische Definition der staatlichen Zuwendungen an Parteien fasst den Begriff der indirekten Finanzierung durch den Staat erheblich weiter. Versteht man die staatlichen mittelbaren Beiträge als eine Politikfinanzierung, fördert der Staat die Parteien indirekt nicht nur durch Steuerermäßigungen, sondern auch durch Leistungen an die Parlamentsfraktionen und parteinahe Stiftungen.<sup>46</sup> Auch Mandatsträgerbeiträge werden teilweise wegen ihrer Nähe zu staatlichen Diäten als mittelbare Parteienfinanzierung qualifiziert.<sup>47</sup> Insbesondere in der Politikwissenschaft wird diese weite Definition der mittelbaren Parteifinanzierung durch den Staat vertreten.<sup>48</sup> Wie die mittelbaren Leistungen des Staates an die Parteien zu qualifizieren sind, ist keine Frage von bloß wissenschaftlichem Interesse. Die Bemessung staatlicher Leistungen ist entscheidend für die Einhaltung der soeben beschriebenen relativen Obergrenze des § 18 Abs. 5 S. 1 PartG: Die Einrechnung

aller finanziellen durch den Staat veranlassten Vorteile für politische Parteien führten zu einer Summe staatlicher Zuwendungen, die die Grenze von 50 % der Gesamteinnahmen der Parteien wesentlich überschritte. Statistische Angaben aus den 1990er Jahren sehen den staatlichen Gesamtanteil an der Finanzierung der Parteien bei weit über 60 bis hin zu 75 %.<sup>49</sup> Ginge man von einem solchen Finanzierungsanteil durch den Staat aus, kann man durchaus infrage stellen, ob das Gebot der Staatsferne der Parteien und der Vorrang ihrer Selbstfinanzierung rein faktisch noch eingehalten werden.<sup>50</sup>

#### cc) Überblick über das Verfahren zur Verteilung staatlicher Mittel

Die Verteilung der staatlichen Mittel ist selbstverständlich gesetzlich geregelt, nämlich in §§ 18 ff. PartG. Für ein Grundverständnis der rechtlichen Besonderheiten des Systems ist dabei zunächst vor allem § 18 PartG selbst in den Blick zu nehmen, der die staatliche Parteienfinanzierung regelt. Die Folgevorschriften betreffen das Verfahren der Zuteilung des staatlichen Finanzierungsanteils, um das es hier allerdings nicht vorrangig gehen soll.

#### (1) Anspruch auf staatliche Zuwendungen

Einen Anspruch auf einen Anteil an der staatlichen Parteienfinanzierung hat nicht jede politische Partei. Gem. § 18 Abs. 4 PartG ist vielmehr erforderlich, dass die Partei ein „politisches Minimalgewicht“ auf die Waage bringt, das es rechtfertigt, sie an der steuerfinanzierten staatlichen Parteienfinanzierung teilhaben zu lassen. Um politischen Lenkungs- und Manipulationsversuchen nicht Tür und Tor zu öffnen, knüpft § 18 Abs. 4 PartG den Anspruch auf staatliche Alimentierung an ein staatsfernes, objektives Kriterium, nämlich den Wahlerfolg.

Die Partei muss bei der letzten zurückliegenden Bundestags- oder Europawahl mindestens 0,5 % aller für die Listen abgegebenen Stimmen erhalten haben (Zweitstimmen) bzw. bei Landtagswahlen mindestens 1,0 % der Stimmen. Hinter dieser Mindestschwelle steht die Überlegung, dass nicht jede politische Strömung staatlich alimentiert werden kann, sondern nur solche, die auch tatsächlich bürgerschaftliche Unterstützung erlangen. Gleichzeitig muss die Schwelle vergleichsweise niedrig angesetzt werden, damit durch einen Ausschluss von der Parteienfinanzierung keine Wettbewerbsverzerrung zugunsten der bereits etablierten Parteien stattfindet. Diese sind, das hat sich in der Vergangenheit gezeigt, bemüht, ihren Einfluss im Bundestag dazu zu nutzen, die Voraussetzungen für die Teilhabe an der Finanzierung zu verschärfen, um sich unliebsame Konkurrenz „vom Hals zu halten“. Dem ist das Bundesverfassungsgericht allerdings mit deutlichen Worten entgegengetreten.<sup>51</sup>

<sup>44</sup> BVerfGE 85, 264.

<sup>45</sup> BVerfG, Beschl. v. 20.6.2012 – 2 BvE 1/12.

<sup>46</sup> Überblick bei Merten, in: Decker/Neu (Hrsg.), *Rechtliche Grundlagen der Parteiendemokratie*, 2013, S. 77 (92 f.).

<sup>47</sup> Etwa v. Arnim, DVBl. 2002, 1065 (1072).

<sup>48</sup> Vgl. v. Alemann, *Das Parteiensystem der Bundesrepublik Deutschland*, 4. Aufl. 2010, S. 111; Adams, *Parteienfinanzierung in Deutschland*, 2005, S. 266.

<sup>49</sup> Andersen/Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 5. Aufl. 2003, Stichwort: Parteienfinanzierung.

<sup>50</sup> Vgl. Shirvani, *Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem*, 2010, S. 372.

<sup>51</sup> BVerfGE 111, 382 ff.

Was den konkreten Anspruchsinhalt betrifft, tritt neben das Kriterium des Wahlerfolges noch die Höhe der selbst eingeworbenen Mittel. Nach § 18 Abs. 3 S. 1 PartG erhalten die Parteien 0,70 € für jede für sie abgegebene Listenstimme (§ 18 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 PartG mit Sonderregelung in Nr. 2). Nach § 18 Abs. 3 S. 2 PartG wird dieser Satz für die „ersten“ vier Millionen Stimmen auf 0,85 € aufgestockt. Davon sollen vor allem kleine Parteien profitieren. Da die erhöhte Vergütung aber auch den großen Parteien zukommt, die weit mehr als vier Millionen Stimmen erhalten, verschleift sich der eigentlich in den Blick genommene Effekt.<sup>52</sup>

Außerdem erhalten die Parteien pro eingenommenem Euro aus Mitglieder- oder Mandatsträgerbeiträgen oder Spenden 0,38 €. Damit der Einfluss besonders potenter Spender oder Mitglieder nicht noch verstärkt wird, werden nur Beträge bis 3.300 € pro Person erfasst. Spenden Personen mehr als diese Summe, bleiben die weitergehenden Beträge bei der Berechnung des staatlichen Finanzierungsanteils unberücksichtigt.

### (2) Die Rolle des Rechenschaftsberichts im Festsetzungsverfahren

Das PartG erlegt den Parteien eine Mitwirkungspflicht im Verfahren der staatlichen Parteienfinanzierung auf, indem es die Festsetzung des jeweiligen Anteils an der Parteienfinanzierung an die Vorlage eines Rechenschaftsberichtes knüpft, § 19 Abs. 1 S. 2 PartG. Das PartG konkretisiert damit gleichzeitig eine unmittelbar durch das Grundgesetz statuierte Pflicht der politischen Parteien, über ihre finanziellen Umstände öffentlich Rechenschaft abzulegen, Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG. Die Pflicht zur Rechenschaftslegung verfolgt dabei in allererster Linie grundlegende demokratische Ziele: Von wessen finanziellem „Fleische“ die Parteien sind, soll offenbar und Gegenstand der politischen Diskussion werden können. Beziehen sie ihr Geld von einer Vielzahl kleiner Spender, von wenigen Großspendern oder von Unternehmen? Wie ist das Verhältnis von Mitgliedsbeiträgen und Mandatsträgerbeiträgen, wie wiederum deren Verhältnis zu Spenden usw. Transparenz soll in diesem Sinne Kontrolle gewährleisten, um „Käuflichkeit“ von Parteien zu verhindern und Abhängigkeiten offenzulegen. So wurde etwa der FDP nach der Bundestagswahl 2009 ihr Einsatz für eine Steuerminderung auf Hotelübernachtungen politisch zum „Verhängnis“, als bekannt wurde, dass sie im gleichen Jahr eine Millionenspende von einem großen Hotelunternehmer erhalten hatte.

Sofern die staatliche Parteienfinanzierung an die Vorlage eines Rechenschaftsberichts geknüpft ist, ist natürlich ein korrekter Rechenschaftsbericht gemeint, der vor allem über alle Einnahmen penibel und ggf. nach einzelnen Spendern aufgeschlüsselt, Auskunft geben muss. Dies ist immer wieder Gegenstand rechtlicher Auseinandersetzungen und komplexer juristischer Streitfragen. Diese werden im fünften Beitrag dieser Reihe zur Sprache kommen.

### 3. Beispiel: Einnahmen und Ausgaben politischer Parteien

Um einen Eindruck vom Kostenaufwand des Betriebs einer politischen Partei zu vermitteln, finden sich nachstehend Angaben aus den Rechenschaftsberichten derjenigen politischen Parteien für das Kalenderjahr 2012, die zu diesem Zeitpunkt im Bundestag vertreten waren.<sup>53</sup>

#### a) CDU (ohne CSU)

Mitgliedsbeiträge	39.255.631,47 €
Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge	17.230.379,49 €
Gesamteinnahmen durch Spenden	18.199.824,31 €
▪ Spenden von natürlichen Personen	12.149.630,71 €
▪ Spenden von juristischen Personen	6.050.193,60 €
Staatliche Mittel	46.435.135,82 €
Veranstaltungen, Veröffentlichungen u.ä.	11.703.787,04 €
<b>Gesamteinnahmen der Partei</b>	<b>137.039.858,65 €</b>
Personalausgaben	42.066.816,99 €
Sachausgaben	
▪ Laufender Geschäftsbetrieb	27.105.106,08 €
▪ Allgemeine politische Arbeit	30.480.879,36 €
▪ Wahlkämpfe	15.287.441,08 €
<b>Gesamtausgaben der Partei</b>	<b>122.203.829,02 €</b>

#### b) SPD

Mitgliedsbeiträge	49.080.121,73 €
Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge	23.044.646,72 €
Gesamteinnahmen durch Spenden	10.507.649,13 €
▪ Spenden von natürlichen Personen	8.556.162,86 €
▪ Spenden von juristischen Personen	1.951.486,27 €
Staatliche Mittel	45.585.641,47 €
Veranstaltungen, Veröffentlichungen u.ä.	12.609.913,83 €
<b>Gesamteinnahmen der Partei</b>	<b>151.421.826,77 €</b>
Personalausgaben	45.550.247,65 €
Sachausgaben	74.524.147,02 €
▪ Laufender Geschäftsbetrieb	27.412.743,35 €
▪ Allgemeine politische Arbeit	31.952.015,37 €
▪ Wahlkämpfe	15.159.388,30 €
<b>Gesamtausgaben der Partei</b>	<b>133.344.693,22 €</b>

<sup>52</sup> Morlok (Fn. 14), S. 255, dort in Fn. 19.

<sup>53</sup> BT-Drs. 18/400 und 18/401 (FDP).

## c) FDP

Mitgliedsbeiträge	6.783.897,99 €
Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge	3.049.093,27 €
Gesamteinnahmen durch Spenden	5.864.210,69 €
▪ Spenden von natürlichen Personen	4.228.142,07 €
▪ Spenden von juristischen Personen	1.636.068,62 €
Staatliche Mittel	14.072.257,67 €
Veranstaltungen, Veröffentlichungen u.ä.	1.834.573,29 €
<b>Gesamteinnahmen der Partei</b>	<b>34.092.303,45 €</b>
Personalausgaben	5.275.486,31 €
Sachausgaben	21.649.712,92 €
▪ Laufender Geschäftsbetrieb	10.125.454,49 €
▪ Allgemeine politische Arbeit	7.292.704,63 €
▪ Wahlkämpfe	4.231.553,80 €
<b>Gesamtausgaben der Partei</b>	<b>28.756.785,24 €</b>

## d) Bündnis '90/Die Grünen

Mitgliedsbeiträge	8.360.299,90 €
Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge	8.665.153,12 €
Gesamteinnahmen durch Spenden	3.928.913,39 €
▪ Spenden von natürlichen Personen	3.408.544,37 €
▪ Spenden von juristischen Personen	520.369,02 €
Staatliche Mittel	15.154.545,27 €
Veranstaltungen, Veröffentlichungen u.ä.	837.355,10 €
<b>Gesamteinnahmen der Partei</b>	<b>38.401.035,42 €</b>
Personalausgaben	12.212.623,56 €
Sachausgaben	17.991.030,66 €
▪ Laufender Geschäftsbetrieb	5.939.210,59 €
▪ Allgemeine politische Arbeit	7.964.900,91 €
▪ Wahlkämpfe	4.086.919,16 €
<b>Gesamtausgaben der Partei</b>	<b>30.719.615,37 €</b>

## e) Die Linke

Mitgliedsbeiträge	9.358.144,68 €
Mandatsträgerbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge	3.716.847,50 €
Gesamteinnahmen durch Spenden	1.923.845,77 €
▪ Spenden von natürlichen Personen	1.889.532,12 €
▪ Spenden von juristischen Personen	34.313,65 €
Staatliche Mittel	12.252.446,85 €
Veranstaltungen, Veröffentlichungen u.ä.	249.654,81 €
<b>Gesamteinnahmen der Partei</b>	<b>29.765.242,79 €</b>
Personalausgaben	10.623.307,85 €
Sachausgaben	15.057.086,09 €
▪ Laufender Geschäftsbetrieb	5.098.320,36 €
▪ Allgemeine politische Arbeit	7.019.705,75 €
▪ Wahlkämpfe	2.939.059,98 €
<b>Gesamtausgaben der Partei</b>	<b>25.755.377,14 €</b>

## V. Wirtschaftliche Betätigung von Parteien

Nicht nur im klassischen Aktionsfeld der Parteien – der unmittelbaren Mitwirkung an der politischen Willensbildung –, sondern auch in anderen Bereichen, die nicht als originär als politisch wahrgenommen werden, können sich Parteien betätigen. Da die staatlichen Leistungen von den Eigeneinnahmen der Parteien abhängen und die Parteien, wie die Auszüge aus den Rechenschaftsberichten verdeutlichen, hohe Ausgaben für die Wahrnehmung ihrer Aufgaben tätigen, müssen sie auf allen Kanälen finanzielle Mittel beschaffen. Eine Quelle der Einnahmen politischer Parteien können dabei die aus *Unternehmensbeteiligungen* gezogenen Gewinne sein. Als Vereine sind Parteien selbstverständlich in der Lage, Anteile an anderen juristischen Personen zu halten, Gesellschafter dieser juristischen Personen zu sein und etwa auch Geschäftsführer zu bestellen, sofern das jeweils einschlägige Recht dies erlaubt. Parteien können daher „Unternehmer“ sein.<sup>54</sup> Ob sie dies – als politische Organisationen – auch dürfen sollen, gehört zu den umstritteneren Fragen, die in den letzten Jahren in der Parteienrechtswissenschaft diskutiert worden sind.<sup>55</sup> Dabei ist die Grundsatzfrage der unternehmerischen Tätigkeit politischer Parteien von einem ihrer wesentlichen Anwendungsfälle, nämlich den umfangreichen Beteiligungen der SPD an Medienunternehmungen über die Medienbeteiligungsgesellschaft „ddvg“, kaum zu trennen gewesen. Rechtlich indes müssen beide Bereiche aber voneinander geschieden werden, weil sich im Bereich der Medienbeteiligung spezifische Rechtsfragen stellen.

## 1. Grundfragen wirtschaftlicher Betätigung von Parteien

## a) Wirtschaftliche Betätigung und politische Willensbildung

Auf der Suche nach der Antwort auf die Frage, ob sich politische Parteien unternehmerisch betätigen dürfen, mag Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG einen ersten Anhaltspunkt geben: „Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“ – diese Formulierung legt nicht unbedingt nahe, dass damit umfängliche Beteiligungen an Verlagshäusern, Radiostationen, Public Relations-Beratungen, Druckhäusern oder anderen Unternehmen gemeint sein sollen. Denn die „politische Willensbildung“ des Volkes, von der Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG spricht, scheint sich doch auf Fragen des öffentlichen Interesses und der allgemeinen Wohlfahrt zu beziehen, nicht aber auf partikuläre Gewinnerzielungsabsichten der am Wirtschaftsleben beteiligten Firmen. Die Parteien werden durch Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zudem nicht in die Rolle aktiver „Player“, sondern in eine Mitwirkungsfunktion gewiesen, sie stehen dem Volk also bei seiner Willensbildung bei. Es will nicht recht einleuchten, dass hiervon eine eigenständige unternehmerische Tätigkeit der Parteien umfasst sein soll. Indes zeigt sich, dass auch hier das Argument aus dem Wortlaut

<sup>54</sup> Umfassend dazu *Schindler*, Die Partei als Unternehmer, 2006; zur Sache auch *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien, 2006.

<sup>55</sup> *Lenski* (Fn. 7), § 24 Rn. 35 ff.; *Kersten* (Fn. 13), § 24 Rn. 45 ff.; *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Bd. 3, 6. Aufl. 2010, Art. 21 Rn. 107.

zwar Hinweise, aber keine klare Lösung zu geben vermag. Denn Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG ist wie jede andere Vorschrift in einem größeren systematischen Zusammenhang zu sehen, der wesentlich durch die Grundrechte gestiftet wird. Wie im ersten Beitrag dieser Reihe gezeigt,<sup>56</sup> sind Parteien Ausdruck einer kollektiven Grundrechtsbetätigung der sie bildenden Bürger: Sie bieten einen organisatorisch-institutionellen Rahmen, in dem Bürger von den ihnen verfassungsrechtlich eingeräumten Freiheiten effektiv Gebrauch machen können. Die enge Verbindung zwischen Parteien als Organisationsformen und den Grundrechten der Bürger wirft daher die Frage auf, wie es um die Grundrechtsträgerschaft der Parteien selbst bestimmt ist.

### b) Parteien als Grundrechtsträger

Parteien sind zunächst einmal Träger der verfassungsrechtlichen Garantien des Art. 21 GG, die ihnen einen Status der Freiheit, der Gleichheit und demokratischen Öffentlichkeit verleihen bzw. abverlangen.<sup>57</sup> Aus diesen Status erwachsen ihnen bei Wahrnehmung der politischen Mitwirkungsfunktion des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zahlreiche, verschieden gestaltete Rechte und Pflichten. Art. 21 GG ist darüber hinaus aber auch Quelle von Rechten der Bürger. Die aus Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG folgende Gründungsfreiheit kommt natürlich nicht der Partei selbst, sondern nur den sie tragenden natürlichen Personen zu.<sup>58</sup>

Über Art. 21 GG hinaus sind die Parteien mittlerweile soweit als Träger von Grundrechten anerkannt, wie diese gem. Art. 19 Abs. 3 GG wesensmäßig auf sie anwendbar sind. Erklärlich wird dies dadurch, dass die Gründungsfreiheit der Parteien als spezielle Ausformung der Vereinigungsfreiheit ein Individualrecht natürlicher Personen ist, die ihrerseits völlig eindeutig Träger von Grundrechten sind; dieses personale Substrat setzt sich bis in die Organisationsstruktur der Parteien fort und macht diese ihrerseits zu Grundrechtsträgern.<sup>59</sup> *Hans Hugo Klein* formuliert eindeutig: „Über die Grundrechtsträgerschaft der Parteien ist durch Art. 19 Abs. 3 GG entschieden, die Reichweite des Grundrechtsschutzes wird durch Art. 21 Abs. 1 maßgeblich beeinflusst.“<sup>60</sup>

Der Verweis auf die Gestaltungswirkung des Art. 21 Abs. 1 GG für die Reichweite des Grundrechtsschutzes ist für die Frage nach den Möglichkeiten einer wirtschaftlichen Betätigung von Parteien bedeutsam. Das Besondere an der wirtschaftlichen Betätigung ist ihre mangelnde parteipolitische Spezifität – plastisch ausgedrückt: Gesellschaftsanteile an einer Wurstwarenfabrik tragen zur politischen Willensbildung nichts bei. Dies mag bei Beteiligungen an Medienunternehmen anders sein, was dann eigene Probleme aufwirft (dazu sogleich). Bestimmt man den Anwendungsbereich der Betätigungsfreiheit der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 GG weit und rechnet wirtschaftliche Betätigung hinzu, könnte man einen Schutz aus Art. 12 GG entfallen lassen, wie es einige Stim-

men in der Literatur tun. Soweit Parteien erwerbswirtschaftlich tätig seien, könne eine Verbindung mit ihrer verfassungsrechtlichen Funktion angenommen werden, woraus der Schutz des Art. 21 Abs. 1 GG resultiere.<sup>61</sup> Andere wollen neben dem Schutz aus Art. 21 Abs. 1 GG den Parteien auch den Schutz aus Art. 12 GG zusprechen, sofern die wirtschaftliche Betätigung gerade nicht unspezifisch ist, sondern einen Bezug zur Willensbildungsfunktion aufweist.<sup>62</sup> Diese Auffassung hat den Vorzug, Art. 12 GG und Art. 21 Abs. 1 GG miteinander zu kompatibilisieren und prozessual die Verfassungsbeschwerde zu eröffnen, bringt aber das Folgeproblem mit sich, funktionspezifische und funktionsunspezifische erwerbswirtschaftliche Tätigkeit voneinander abgrenzen zu müssen. Weiter geht insoweit eine Auffassung, die zwischen funktionsbezogenen und funktionsunspezifischen wirtschaftlichen Tätigkeiten differenziert. Letztere werden dem Schutz des Art. 12 GG unterstellt, funktionsbezogene Tätigkeiten aber dem des Art. 21 Abs. 1 GG. Zwar entfällt auch bei dieser Auffassung nicht die im Tatsächlichen liegende Herausforderung, funktionspezifische von funktionsunspezifischer wirtschaftlicher Tätigkeit abzugrenzen. Allerdings ist der effektive Betätigungsschutz durch Art. 21 GG einerseits und Art. 12 GG andererseits nicht substantiell verschieden, weil sich erstens auch durch Art. 21 GG geschützte Tätigkeit den für wirtschaftliche Unternehmungen allgemein geltenden Vorschriften unterwerfen muss und zweitens die spezifischen Schranken, die sich aus besonderen Publizitäts- und Rechenschaftspflichten der Parteien ergeben,<sup>63</sup> hier wie dort gelten.

Zusammenzufassen ist: Parteien können nach Maßgabe des Art. 19 Abs. 3 GG Träger von Grundrechten sein. Soweit es um die Begründung des Schutzes wirtschaftlicher Betätigung geht, ist die Rechtsposition der Parteien umstritten: Sie können sich entweder grundsätzlich auf Art. 21 Abs. 1 GG berufen, nach anderer Auffassung daneben dann auf Art. 12 GG, sofern es sich um funktionsbezogene wirtschaftliche Tätigkeiten handelt oder schließlich auf Art. 21 Abs. 1 GG für funktionspezifische und auf Art. 12 GG für unspezifische Tätigkeiten. Die beiden letztgenannten Auffassungen haben dabei den Vorzug eines differenzierten Umgangs mit der systematischen Spannungslage von Art. 21 Abs. 1 GG und Art. 12 GG, sehen sich allerdings vor das Problem einer sinnvollen Abgrenzung der verschiedenen Betätigungsarten gestellt.

## 2. Medienbeteiligung als Sonderfall

### a) Medien im politischen Meinungskampf

Einen Sonderfall erwerbswirtschaftlicher Tätigkeit von Parteien bilden Fälle der Medienbeteiligung, in denen politische Parteien (maßgeblichen) ökonomischen Einfluss etwa auf Verlagshäuser, Radio- und Fernsehanstalten haben. In der Frage nach der Zulässigkeit von Medienbeteiligungen fließt das Problem der Grundrechtsträgerschaft politischer Parteien aus Art. 12 GG mit dem weitergehenden Problem zusammen, ob der privilegierte Zugang zu Medien der Massenkommuni-

<sup>56</sup> *Krüper/Kühr*, ZJS 2014, 16.

<sup>57</sup> Statuslehre entfaltet bei *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), 11.

<sup>58</sup> *Ipsen* (Fn. 35), Art. 21 Rn. 29.

<sup>59</sup> *Klein* (Fn. 41), Art. 21 Rn. 258 f.

<sup>60</sup> *Klein* (Fn. 41) Art. 21 Rn. 262.

<sup>61</sup> Etwa *Ipsen* (Fn. 35), Art. 21 Rn. 46.

<sup>62</sup> Etwa *Morlok* (Fn. 13), Art. 21 Rn. 55.

<sup>63</sup> *Kersten* (Fn. 13), § 1 Rn. 147.

kation politischer Parteien in einer egalitär angelegten Demokratie überhaupt offenstehen sollte. Dabei muss man sich vor Augen führen, dass in sogenannten Mediengesellschaften<sup>64</sup> der rechtliche oder rein tatsächliche Zugriff auf Massenkommunikationsmedien im politischen Wettbewerb von wettbewerbsrelevanter Bedeutung sein kann. Als Beispiel für die Probleme einer zu engen Verknüpfung des politischen Systems mit den Medien gilt seit geraumer Zeit das „System Berlusconi“, des ehemaligen italienischen Ministerpräsidenten, der über erhebliche Beteiligungen an italienischen Fernsehsendern und Verlagshäusern verfügt und diese auch gezielt für seine politischen Zwecke instrumentalisiert. Rechtlich ist das beachtlich, weil es unserem Verständnis nach eine wesentliche Funktion nicht allein der Medien- und Kommunikationsgrundrechte ist, zwischen dem Staat und der Gesellschaft Distanz zu schaffen, damit sich der Staat in Gestalt der Politik, aber auch der Behörden, nicht der freien gesellschaftlichen Willensbildung bemächtigen kann. Dieses Konzept, das auf den Begriff der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft gebracht wird, ist ein generelles Kennzeichen einer rechtsstaatlichen Ordnung<sup>65</sup>, die darin auch Voraussetzung für ein funktionierendes demokratisches System ist, das auf Kontrolle und Öffentlichkeit der Politik angewiesen ist.

#### b) Medienbeteiligungen in der Verfassungsrechtsprechung

Ob Parteien Anteile an Medienunternehmen halten dürfen, war 2007 Gegenstand einer weitbeachteten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, das in einem Verfahren der abstrakten Normenkontrolle über die Verfassungsmäßigkeit des Hessischen Privatrundfunkgesetzes (HPRG) zu urteilen hatte.<sup>66</sup> Das HPRG sah vor, dass die Veranstaltung von Rundfunk einer Zulassung bedurfte, die unter bestimmten Voraussetzungen, die § 6 HPRG definierte, erteilt werden konnte. Während § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG in der Fassung von 1995 politischen Parteien generell die Möglichkeit versagte, eine solche Zulassung zu bekommen, wurde in § 6 Abs. 2 Nr. 4 HPRG 2000 nicht nur politischen Parteien, sondern auch Unternehmen, an denen diese wirtschaftlich beteiligt sind, eine Zulassung versagt. Zudem wurden Unternehmen verpflichtet, Beteiligungsverhältnisse offenzulegen, um die Einhaltung des Gesetzes zu ermöglichen. Das Gesetz, das von der damaligen CDU/FDP-Koalition im Hessischen Landtag beschlossen wurde, zielte dabei auf die zahlreichen Medienbeteiligungen der SPD, die diese über die Medienbeteiligungsgesellschaft „ddvg“ hielt. Es war insofern auch nicht erstaunlich, dass Abgeordnete der SPD-Bundestagsfraktion einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle an das Bundesverfassungsgericht richteten und vortrugen, dass das HPRG formell und materiell nicht mit der Verfassung in Einklang stehe. Materiell rügten die Antragsteller eine Verletzung des Art. 5 Abs. 1 und 2 GG in Verbindung mit Art. 21 GG sowie die Verletzung weiterer Grundrechte der Parteien und beteiligten

Unternehmen. Damit lag die Frage nach der Medienbeteiligung politischer Parteien auf dem verfassungsgerichtlichen Richtertisch – in einer durchaus typischen prozessualen Konstellation einer abstrakten Normenkontrolle, mit der sich hier, gewissermaßen über die Bande der Bundestagsfraktion gespielt, die SPD-Opposition im hessischen Landtag gegen das Gesetz vor dem Bundesverfassungsgericht zur Wehr setzte. Da die Frage der Verfassungsmäßigkeit des HPRG aber auch für die Gesamtpartei der SPD von höchster Wichtigkeit war, fiel es sicher nicht schwer, die Mitglieder der Bundestagsfraktion zur Antragstellung zu bewegen. Aufgrund der Bedeutung für die Gesamtpartei war daher auch das Interesse an einer Klärung gerade durch das Bundesverfassungsgericht erklärlich. Eine Klärung durch den Hessischen Staatsgerichtshof, die im Grundsatz auch in Betracht gekommen wäre, hätte die Rechtsfrage nur für Hessen geklärt, damit aber das Risiko nicht beseitigt, dass ähnliche oder vergleichbare Regelungen in anderen Bundesländern auch versucht würden.

Aufgerufen, die Rechtsfrage nach Medienbeteiligungsfähigkeit der politischen Parteien zu beantworten, entschied sich das Bundesverfassungsgericht für das verfassungsrechtstypische „Sowohl-als-auch“, das um verhältnismäßigen Ausgleich bemühte Entscheidungen kennzeichnet. Zwar verwarf das Gericht die Bedenken gegen die formelle Verfassungswidrigkeit der Norm, urteilte aber dann: „Jedenfalls der vollständige Ausschluss der Zulassung von Unternehmen, an denen politische Parteien oder Wählergruppen beteiligt sind, zur Veranstaltung von Rundfunk ist nicht mit der Verfassung vereinbar.“<sup>67</sup> Im Kern der Argumentation des Gerichts steht ein „soweit“-Argument, mit dem es die Reichweite der gesetzgeberischen Gestaltungsbefugnis beschreibt. Zwar könne der Gesetzgeber den Parteien sowohl mittelbare wie unmittelbare Beteiligungen an Rundfunkunternehmen untersagen, aber nur soweit sie „dadurch bestimmenden Einfluss auf die Programmgestaltung oder die Programminhalte nehmen können“.<sup>68</sup>

Im Grundsatz sei die Organisation des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vom Grundsatz der Staatsfreiheit beherrscht, was auch im Verhältnis zwischen Rundfunk und politischen Parteien zu gelten habe, wiewohl diese nicht selber Staat seien, aber eben doch in „Staatsnähe“<sup>69</sup> angesiedelt. Andererseits seien die Parteien auch Träger von Grundrechten, insbesondere auch des Rechts der Meinungs- und Rundfunkfreiheit, das ihrem Wesen als Mittler zwischen Staat und Gesellschaft und ihrer Aufgabe der Mitwirkung an der politischen Willensbildung gerade entspreche: „Die Kommunikationsfreiheiten aus Art. 5 Abs. 1 GG ergänzen die besondere, durch den Mitwirkungsauftrag des Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG geprägte Funktion der Parteien“.<sup>70</sup> Welcher Mittel und Medien sich die Parteien bei der Wahrnehmung dieser Funktion bedienen, stehe ihnen grundsätzlich frei.<sup>71</sup> Ein vollständiges Verbot von Parteibeteiligungen am Rundfunk sei daher verfassungswidrig.

<sup>64</sup> Zu Strukturmerkmalen der Mediengesellschaft siehe *Schade*, in: Imhof u.a. (Hrsg.), *Mediengesellschaft*, 2004, S. 114 (120) et passim.

<sup>65</sup> *Schmidt-Aßmann* (Fn. 4), § 26 Rn. 25.

<sup>66</sup> BVerfGE 121, 30.

<sup>67</sup> BVerfGE 121, 30 (46).

<sup>68</sup> BVerfGE 121, 30 (50).

<sup>69</sup> BVerfGE 121, 30 (53).

<sup>70</sup> BVerfGE 121, 30 (57).

<sup>71</sup> BVerfGE 121, 30 (57).

rig. Indes, so das Gericht, müsse der Gesetzgeber aber durchaus dafür Sorge tragen, dass ein bestimmender Einfluss von Parteien auf Rundfunkunternehmen nicht entstehe, denn die Rundfunkfreiheit wolle sowohl die *Fremdbeherrschung* einer Rundfunkanstalt als auch schon eine niedrighschwelligere politische Instrumentalisierung ausschließen. Das Verbot bestimmenden Einflusses der politischen Parteien diene insofern auch der Abwehr einer staatsnahen Einflussnahme auf den Rundfunk.<sup>72</sup> Dem Missbrauch auch geringer Beteiligungsverhältnisse könne im Übrigen durch weitreichende Offenlegungspflichten der Beteiligungsverhältnisse entgegengewirkt werden.<sup>73</sup>

Die Entscheidung ist ein Beispiel dafür, wie die intermediäre Stellung politischer Parteien zwischen Staat und Gesellschaft, ihre Rolle als Verfassungsorgan einerseits und privatrechtsförmige Organisation andererseits die Entscheidung konkreter Rechtsfragen prägt. Die Zwischenstellung der Parteien macht rechtliche „entweder/oder“-Lösungen unwahrscheinlich, sie verlangt nach differenzierten Argumentationen und einem verhältnismäßigen Ausgleich betroffener Rechtspositionen. Weder sind in der parteienrechtlichen Fall-Lösung also übermäßige *Permissivität* gegenüber dem Handeln politischer Parteien, noch besondere *Restriktivität* angezeigt.

#### VI. Ausblick

Parteien begegnen uns vor allem als diejenigen Organisationseinheiten, die für den Ablauf von Wahlen von zentraler Bedeutung sind. Wahlen ohne Parteikandidaten und Listenbewerber von Parteien sind in unserem politischen System kaum vorstellbar. Parteien haben also eine ganz zentrale Wahlermöglichungsfunktion, Erfolg bei Wahlen ist ihre Motivation und ihr Ziel. Daher wird im folgenden vierten Beitrag dieser Reihe die besondere Rolle von Parteien bei Wahlen im Mittelpunkt stehen.

---

<sup>72</sup> BVerfGE 121, 30 (61).

<sup>73</sup> BVerfGE 121, 30 (67 f.).