

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2001

- 2 BvE 3/94 -

Zur Nichtberücksichtigung ehrenamtlicher Leistungen von Parteimitgliedern im
Recht der staatlichen Parteienfinanzierung.



Im Namen des Volkes

In dem Verfahren über die Anträge

festzustellen,
der Deutsche Bundestag und der Bundesrat haben

1. durch die in § 26 Absatz 4 Satz 1 und 2 des Parteiengesetzes in der Fassung des Artikels 1 Nummer 11 Buchstabe b) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl I S. 142) getroffene Bestimmung, dass die Mitarbeit von Bürgern in Parteien grundsätzlich unentgeltlich erfolgt sowie Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, als Einnahmen unberücksichtigt
2. durch die in § 27 Absatz 1 Satz 2 des Parteiengesetzes in der Fassung des Artikels 1 Nummer 12 Buchstabe a) des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl I S. 142) getroffene Bestimmung, dass geldwerte Zuwendungen aller Art nur dann Spenden sind, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebs zur Verfügung gestellt werden,
3. durch die in § 40 Absatz 1 Nummer 1 des Parteiengesetzes in der Fassung des Artikels 1 Nummer 16 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl I S. 142) getroffene Bestimmung, dass für die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 1994 der Berechnung nach § 18 Absatz 3 Nummer 3 in Verbindung mit § 19 Absatz 3 des Parteiengesetzes ein Betrag von 60 v.H. des Durchschnittsbetrages zu Grunde gelegt wird, der sich aus den Mitgliedsbeiträgen und Spenden ergibt, die in den für die Jahre 1991 und 1992 vorgelegten Rechenschaftsberichten ausgewiesen sind, und

4. durch die in § 40 Absatz 1 Nummer 2 des Parteiengesetzes in der Fassung des Artikels 1 Nummer 16 des Sechsten Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl I S. 142) getroffene Bestimmung, dass im Rahmen der Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 1994 für die Ermittlung der relativen Obergrenze nach § 18 Absatz 5 des Parteiengesetzes der Durchschnittsbetrag der selbst erwirtschafteten Einnahmen zu Grunde gelegt wird, die in den für die Jahre 1991 und 1992 vorgelegten Rechenschaftsberichten ausgewiesen sind, gegen die Rechte der Antragstellerin aus Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 3 Absatz 1 des Grundgesetzes verstoßen,

Antragstellerin: Die Partei DIE REPUBLIKANER, vertreten durch den Bundesvorsitzenden,
Postfach 870210, 13162 Berlin,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Christian Käs,
Neckarstraße 180, 70190 Stuttgart -

Antragsgegner: 1. Der Deutsche Bundestag, vertreten durch den Präsidenten,
Platz der Republik 1, 11011 Berlin,

2. Der Bundesrat, vertreten durch den Präsidenten,
11055 Berlin,

- Bevollmächtigter zu 1.: Professor Dr. Peter Badura,
Am Rothenberg Süd 4, 82431 Kochel am See -
hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsidentin Limbach,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff

am 6. Dezember 2001 gemäß § 24 BVerfGG beschlossen:

Die Anträge werden verworfen.

Gründe:

A.

Der Organstreit betrifft im Wesentlichen die durch das Sechste Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 (BGBl I S. 142) mit Wirkung vom 1. Januar 1994 in das Parteiengesetz - PartG - eingefügte Re-

1

gelung, wonach Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die Mitglieder einer politischen Partei dieser außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bei der staatlichen Teilfinanzierung der Partei außer Betracht bleiben.

I.

1. Die beanstandeten Vorschriften wurden im Anschluss an das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) erlassen, welches das seinerzeitige System der Wahlkampfkostenerstattung zum Gegenstand gehabt hatte. Nach diesem System durfte die Summe der Wahlkampfkostenerstattungen die Gesamteinnahmen einer Partei innerhalb eines bestimmten Zeitraums nicht überwiegen (§ 18 Abs. 7 Satz 1 PartG a.F. - "Staatsquote"). Eine erstmalige Prüfung durch die Präsidentin des Deutschen Bundestages im Jahre 1991 hatte ergeben, dass diese Höchstgrenze bei einigen kleineren Parteien, darunter der Antragstellerin, erheblich überschritten worden war (vgl. BTDrucks 12/3113, S. 9 und 29 f.).

2

Im Hinblick hierauf machte die Antragstellerin in ihrem Rechenschaftsbericht für das Jahr 1991 - teilweise auch rückwirkend für das Jahr 1990 - ehrenamtliche Leistungen ihrer Mitglieder als "sonstige Einnahmen" (§ 24 Abs. 2 Nr. 8 PartG a.F.) geltend. Für das Jahr 1990 ergab sich danach ein zusätzlicher Einnahmebetrag von etwa 3,4 Mio. DM, für 1991 ein solcher von etwa 5,1 Mio. DM. Für das Jahr 1992 verbuchte die Antragstellerin unentgeltliche Eigenleistungen im Wert von annähernd 9,7 Mio. DM als Einnahmen. Insgesamt wiesen die von der Staatsquotenregelung des § 18 Abs. 7 Satz 1 PartG a.F. betroffenen Parteien für 1990 bis 1993 unentgeltliche parteiinterne Leistungen im Werte von fast 29 Mio. DM aus (vgl. BTDrucks 13/4503, S. 66).

3

Die Präsidentin des Deutschen Bundestages als die für die Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien zuständige Stelle vertrat mit Blick auf die seinerzeitige Rechtslage die Auffassung, dass die Verbuchung unentgeltlicher Leistungen von Parteimitgliedern als Eigeneinnahmen zulässig sei. Zwar seien *steuerrechtlich* nur Geld- und Sachspenden, nicht aber Sach-, Dienst- oder Werkleistungen berücksichtigungsfähig. *Parteienrechtlich* könnten aber geldwerte Zuwendungen aller Art, also auch die unentgeltliche Bereitstellung von sächlichen Mitteln, Personal- oder vorhandenen Organisationsstrukturen, als Spenden geltend gemacht werden. Allerdings sei die Gefahr des Missbrauchs in diesem Zusammenhang besonders hoch. Insbesondere seien "Luftbuchungen", d.h. die Geltendmachung nicht oder nicht im ausgewiesenen Umfang erbrachter Leistungen, zu befürchten (vgl. BTDrucks 12/3113, S. 8 ff.).

4

2. Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 28. Januar 1994 wurde das Recht der Parteienfinanzierung neu geordnet. An die Stelle der Wahlkampfkostenerstattung ist eine staatliche Teilfinanzierung der Parteien getreten. Danach knüpfen die staatlichen Leistungen jetzt zum einen an den Erfolg an, den die Parteien bei den Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen erzielen (Wählerstimmenanteil); zum anderen werden eingeworbene Beiträge und Spenden natürlicher Personen bis zu einem Betrag von jeweils 6.000,00 DM bezuschusst

5

(Zuwendungsanteil). Der Wählerstimmenanteil ist dabei degressiv gestaffelt; den Parteien stehen für die jeweils erzielten bis zu 5 Mio. gültigen Stimmen rechnerisch 1,30 DM, darüber hinaus nur 1,00 DM je Stimme zu. Die Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung ist in doppelter Weise begrenzt: Zum einen darf die Summe der Finanzierung aller Parteien die so genannte absolute Obergrenze, die sich bis zum 31. Dezember 1997 auf 230 Mio. DM belief und seitdem 245 Mio. DM beträgt (BGBl 1999 I S. 146), nicht übersteigen; zum anderen dürfen die staatlichen Leistungen an die jeweilige Partei für ein Jahr nicht höher liegen als die Summe der von ihr in diesem Jahr selbst erwirtschafteten Einnahmen (relative Obergrenze). Die hier einschlägige Fassung lautete:

§ 18	6
Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung	7
(1) ...	8
(2) Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausgezahlt werden darf, beträgt im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Regelung 230 Millionen Deutsche Mark (absolute Obergrenze).	9
(3) Die Parteien erhalten jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung:	10
1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder	
2. eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme, wenn in einem Land eine Liste für diese Partei nicht zugelassen war, und	
3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; dabei werden nur Zuwendungen bis zu 6000 Deutsche Mark je natürliche Person berücksichtigt.	
Die Parteien erhalten abweichend von den Nummern 1 und 2 für die von ihnen jeweils erzielten bis zu 5 Millionen gültigen Stimmen 1,30 Deutsche Mark je Stimme.	
(4) Anspruch auf staatliche Mittel gemäß Absatz 3 Nr. 1 und 3 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis der jeweils letzten Europa- oder Bundestagswahl mindestens 0,5 vom Hundert oder einer Landtagswahl 1,0 vom Hundert der für Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben; ... Anspruch auf die staatlichen Mittel gemäß Absatz 3 Nr. 2 haben Parteien, die nach dem endgültigen Wahlergebnis 10 vom Hundert der in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen gültigen Stimmen erreicht haben. ...	11
(5) Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen ... nicht überschreiten (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten.	12
...	13

Nach § 20 Abs. 1 Sätze 1 und 3 PartG sind den anspruchsberechtigten Parteien auf Antrag zum 15. Februar, 15. Mai und 15. August Abschlagszahlungen auf den festzusetzenden Betrag der staatlichen Parteienfinanzierung zu gewähren. Der Antrag ist bis zum 15. Tag des jeweiligen Vormonats einzureichen und kann für mehrere Abschläge des Jahres gleichzeitig gestellt werden (§ 20 Abs. 2 Sätze 1 und 3 PartG). Die endgültige Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel ist von den Parteien schriftlich bis zum 30. September des jeweils laufenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zu beantragen (§ 19 Abs. 1 Satz 1 PartG); danach eingehende Anträge bleiben unberücksichtigt (§ 19 Abs. 1 Satz 2 PartG).

Im fünften, die Rechenschaftslegung der Parteien betreffenden Abschnitt des Parteiengesetzes hat der Gesetzgeber folgende Änderungen vorgenommen:

§ 24 Abs. 2 PartG, auf dessen Nummern 1 bis 5 und 7 in § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG zur Bemessung der relativen Obergrenze ("selbst erwirtschaftete Einnahmen") Bezug genommen wird, lautet jetzt:

§ 24 17

Rechenschaftsbericht 18

(1) ... 19

(2) Die Einnahmerekchnung umfasst: 20

1. Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge,
2. Spenden von natürlichen Personen,
3. Spenden von juristischen Personen,
4. Einnahmen aus Vermögen,
5. Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit,
6. staatliche Mittel,
7. sonstige Einnahmen,
8. Zuschüsse von Gliederungen,
9. Gesamteinnahmen nach den Nummern 1 bis 8.

Der Einnahmebegriff wird in § 26 Abs. 1 Satz 1 PartG nunmehr wie folgt umschrieben: 21

§ 26 22

Begriff der Einnahme 23

(1) Einnahme ist, soweit für einzelne Einnahmearten (§ 24 Abs. 2) nichts besonderes gilt, jede der Partei zufließende Geld- oder geldwerte Leistung. ... 24

Die mit dem Antrag zu 1. angegriffenen Bestimmungen des § 26 Abs. 4 Satz 1 und 2 PartG lauten: 25

(4) Die Mitarbeit von Bürgern in Parteien erfolgt grundsätzlich unentgeltlich. Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die die Mitglieder außerhalb eines Geschäftsbetriebes

üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung stellen, bleiben als Einnahmen unberücksichtigt. ...

§ 27 Abs. 1 Satz 1 PartG umschreibt den Begriff der Mitgliedsbeiträge, § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG, der die mit dem Antrag zu 2. angegriffene Regelung enthält, den Begriff der Spende: 27

§ 27 28

Einzelne Einnahmearten 29

(1) Mitgliedsbeiträge sind nur solche regelmäßigen Geldleistungen, die ein Mitglied auf Grund satzungsrechtlicher Vorschriften entrichtet. Spenden sind darüber hinaus gehende Zahlungen, insbesondere Aufnahmegebühren, Sonderumlagen und Sammlungen sowie geldwerte Zuwendungen aller Art, sofern sie nicht üblicherweise unentgeltlich von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebes zur Verfügung gestellt werden. 30

Für das Jahr 1994 hat der Gesetzgeber in § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG die den Gegenstand der Anträge zu 3. und 4. bildenden Übergangsregelungen getroffen. Sie haben folgenden Wortlaut: 31

§ 40 32

Übergangsregelung 33

(1) Für die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 1994 gilt Folgendes: 34

1. Der Berechnung nach § 18 Abs. 3 Nr. 3 in Verbindung mit § 19 Abs. 3 wird ein Betrag von 60 vom Hundert des Durchschnittsbetrages zu Grunde gelegt, der sich aus den Mitgliedsbeiträgen und Spenden ergibt, die in den für die Jahre 1991 und 1992 vorgelegten Rechenschaftsberichten ausgewiesen sind. 35

2. Für die Ermittlung der relativen Obergrenze nach § 18 Abs. 5 wird der Durchschnittsbetrag der selbsterwirtschafteten Einnahmen zu Grunde gelegt, die in den für die Jahre 1991 und 1992 vorgelegten Rechenschaftsberichten ausgewiesen sind.

II.

1. Am 18. Juli 1994 hat die Antragstellerin Organklage erhoben, zu deren Begründung sie vorträgt: Sie sei eine im Aufbau befindliche politische Partei, die regelmäßig an den Wahlen zu den Volksvertretungen in den Ländern, zum Bundestag und zum Europäischen Parlament teilnehme. Wie andere vergleichbare Parteien sei sie von den angegriffenen Vorschriften in besonderer Weise betroffen. Während die in den Parlamenten vertretenen Parteien über ein vergleichsweise großes Beitragsaufkommen und über einen bedeutenden Zufluss an Spenden verfügten, sei sie in hohem Maße auf unentgeltliche Leistungen ihrer Mitglieder angewiesen. Deren Wert überschreite den der vereinnahmten Mitgliedsbeiträge und Spenden um ein Vielfaches. Die staatlichen Leistungen, die ihr auf Grund ihrer Wahlerfolge zustünden, würden 36

voraussichtlich bis auf Weiteres über die relative Obergrenze des § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG hinausreichen, sofern den selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht der Wert der unentgeltlichen ehrenamtlichen Leistungen ihrer Mitglieder hinzugerechnet werden dürfe.

§ 26 Abs. 4 Satz 1 PartG verhindere, dass ein Mitglied einer politischen Partei mit dieser einen wirksamen Vertrag über die Vergütung ihr erbrachter Leistungen schließe; eine entsprechende Vereinbarung sei gemäß § 134 BGB nichtig. Parteimitglieder könnten daher nicht gegen Ausstellung einer Spendenbescheinigung auf Vergütungsansprüche verzichten. Damit zwingt § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG den Parteien eine "antiquierte Vorstellung von ehrenamtlicher und selbstloser Aufopferung" ihrer Mitglieder auf. Die Mitgliedschaft in einer politischen Partei werde vielmehr in zunehmendem Maße auch von einem persönlichen Kosten-Nutzen-Kalkül bestimmt. § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG stelle eine "kaum verifizierbare Fiktion" dar. Die Vorschrift verstoße damit gegen das Recht der politischen Parteien, frei von staatlicher Kontrolle über ihre Einnahmen und ihr Vermögen verfügen zu können, und gegen den Grundsatz der Chancengleichheit.

37

Auch die Bestimmungen der § 26 Abs. 4 Satz 2 und § 27 Abs. 1 Satz 2 PartG widersprächen dem Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb. Das Bundesverfassungsgericht habe ausdrücklich festgestellt, dass Parteien, die neu entstanden seien oder sich noch im Aufbau befänden, erfahrungsgemäß in besonderem Maße mit dem ehrenamtlichen Engagement ihrer Mitglieder rechnen könnten und dies in ihrer Einnahmerekchnung zum Ausdruck bringen dürften. Bei unentgeltlich erbrachten Leistungen von Mitgliedern einer Partei handle es sich um Spenden im Sinne des Parteiengesetzes. Deshalb müssten auch diese dem Aktivvermögen der Partei zu Gute kommenden Leistungen bei der Bemessung der staatlichen Mittel und bei der Bestimmung von deren Grenzen berücksichtigt werden.

38

Als kleinere, im Aufbau befindliche Partei werde sie, die Antragstellerin, auch durch die Übergangsregelungen des § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt.

39

§ 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG verlege den Zeitraum, an den bei der Bemessung der staatlichen Teilfinanzierung und der Bestimmung der relativen Obergrenze anzuknüpfen sei, gegenüber den Regelungen des § 19 Abs. 3 und Abs. 5 PartG, die auf das laufende und das diesem vorangehende Jahr abstellten, weiter in die Vergangenheit zurück. Deshalb bleibe der Anstieg der Zuwendungen unberücksichtigt, den sie, die Antragstellerin, gerade im Jahre 1993 habe verzeichnen können.

40

Darüber hinaus verstoße § 40 Abs. 1 Nr. 1 PartG insoweit gegen den Grundsatz der Chancengleichheit, als er die Berücksichtigungsfähigkeit der von einer Partei in den Jahren 1991 und 1992 durchschnittlich erlangten Mitgliedsbeiträge und Spenden auf 60 v.H. begrenze. Mit dieser Vorschrift habe der Gesetzgeber der Neuregelung des § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG, derzufolge nur Mitgliedsbeiträge und "Kleinspenden" natürlicher Personen bis zu 6.000,00 DM einen staatlichen Zuschuss auslösten,

41

Rechnung tragen wollen. Die Entscheidung, "Großspenden" pauschal mit 40 v.H. des Gesamtbetrags der Zuwendungen an eine Partei zu beziffern, verfälsche jedoch die bestehende Wettbewerbslage, weil kleinere oder im Aufbau befindliche Parteien nur selten solche Spenden erhielten. Der Gesetzgeber hätte die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 1994 ohne Weiteres von der Vorlage eines Nachtrags zu den Rechenschaftsberichten für das Jahr 1993 abhängig machen können.

2. Der Deutsche Bundestag hält die Anträge für unzulässig, soweit sich die Antragstellerin gegen die Übergangsregelungen des § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG wendet. Die Antragstellerin habe es versäumt, die Festsetzung und Auszahlung der Mittel für das Jahr 1994 innerhalb der Frist des § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG zu beantragen. Auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit von § 40 Abs. 1 PartG komme es daher mangels eines schutzwürdigen subjektiven Interesses an einer Sachentscheidung, das auch im Organstreit gegeben sein müsse, nicht an. 42

Unabhängig davon stünden die von der Antragstellerin beanstandeten Vorschriften mit den Grundsätzen der Chancengleichheit und der Parteienfreiheit in Einklang. 43

Eines der maßgebenden verfassungsrechtlichen Prinzipien, welches der Gesetzgeber auf dem Gebiet des Parteienrechts zu beachten habe, sei das der gesellschaftlichen Verwurzelung der Parteien. Es sei von ausschlaggebender Bedeutung sowohl für die Bezuschussung eingeworbener Beiträge und Spenden als auch für die Funktion und die Bemessung der relativen Obergrenze staatlicher Zuwendungen. Nachdem sich der Gesetzgeber entschlossen habe, grundsätzlich jede eingeworbene Beitrags- und Spendenmark mit 0,50 DM zu bezuschussen, hätte sich ein Fortbestehen der früheren Rechtslage, die es erlaubt habe, bei der Ermittlung der Staatsquote unentgeltliche Leistungen von Parteimitgliedern als Einnahmen zu berücksichtigen, auch auf dieses Element der staatlichen Parteienfinanzierung unmittelbar ausgewirkt. Mit Rücksicht hierauf sei der Ansatz solcher Leistungen nunmehr insgesamt ausgeschlossen worden. 44

Das Vorbringen der Antragstellerin, dieser undifferenzierte Ausschluss treffe sie als kleinere, im Aufbau befindliche Partei härter als andere Parteien, sei unzutreffend. Sie sei bereits im Jahre 1983 gegründet worden und habe ihren Aufbau mittlerweile lange abgeschlossen. Im Übrigen gelte: 45

Der Gesetzgeber nehme an, dass Spenden in ihrem jeweiligen Umfang den Erfolg einer Partei widerspiegeln. Dieser Gedanke könne auf üblicherweise unentgeltlich geleistete Tätigkeiten von Parteimitgliedern nicht übertragen werden. Solche Tätigkeiten seien interner Natur und gehörten zum Wesen einer freien, aus eigener Kraft wirkenden Partei. Sie beträfen das gewöhnliche Arbeitsfeld der Partei. Ihre Berücksichtigung im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien beschwöre die Gefahr des Missbrauchs und der Manipulation herauf. Das müsse auch bei der Bestimmung der relativen Obergrenze, die die Verwurzelung der Partei in der Gesellschaft anzeige, berücksichtigt werden. 46

Auch die Übergangsregelungen des § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG für das Jahr 1994 verletzen den Grundsatz der Chancengleichheit nicht. 47

Der Verstoß gegen den Grundsatz der Parteienfreiheit, den die Antragstellerin in § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG sehe, liege nicht vor. § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG schränke die Organisations- und Finanzautonomie der Parteien nicht ein. Er betreffe nur die Rechenschaftslegung sowie die Bemessung staatlicher Zuwendungen und hindere die Parteien nicht, die Tätigkeit ihrer Mitglieder zu vergüten. 48

3. Die Sozialdemokratische Partei Deutschlands tritt dem Antrag ebenfalls entgegen. Sie wendet sich insbesondere gegen das Vorbringen der Antragstellerin, die Mitgliedschaft in einer Partei stehe heute vorwiegend unter einem persönlichen Kosten-Nutzen-Kalkül. Eine solche Behauptung missachte die vielfältig geleistete ehrenamtliche Arbeit von Parteiangehörigen. 49

B.

I.

Die zulässigen Anträge zu 1. und 2. sind offensichtlich unbegründet. 50

1. Die Vorschrift des § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG, wonach die Mitarbeit von Bürgern in Parteien grundsätzlich unentgeltlich, d.h. üblicherweise ehrenamtlich erfolgt, berührt weder das Recht der politischen Parteien auf Freiheit vom Staat noch ihren Anspruch auf Wahrung der Chancengleichheit. Sie enthält lediglich eine Feststellung, die die Einschätzung bestimmter tatsächlicher Verhältnisse innerhalb der politischen Parteien der Bundesrepublik Deutschland durch den Gesetzgeber wieder gibt und normative Wirkung allenfalls als Vermutungs- oder Beweislastregel entfaltet, auf die gegebenenfalls im Rahmen der §§ 26 Abs. 4 Satz 2 und 27 Abs. 1 Satz 2 PartG zurückgegriffen werden kann, wenn streitig ist, ob eine bestimmte Leistung üblicherweise ohne einen Anspruch auf Gegenleistung zur Verfügung gestellt wird. Ein weitergehender Regelungsgehalt kommt § 26 Abs. 4 Satz 1 PartG nicht zu. 51

Der Auffassung der Antragstellerin, die Vorschrift sei infolge eines Wandels der tatsächlichen Verhältnisse eine Fiktion, die als gesetzliches Verbot die Wirksamkeit von Vereinbarungen über Entgelte für parteiinterne Tätigkeiten ausschließe, kann nicht gefolgt werden. Im Gesetzgebungsverfahren haben Abgeordnete aller Parteien die Bedeutung des ehrenamtlichen Wirkens von Parteimitgliedern hervorgehoben (vgl. Verhandlungen des Deutschen Bundestages, 12. WP, 180. Sitzung, 1. Oktober 1993, StenProt, S. 15586 ff. und 190. Sitzung, 12. November 1993, StenProt, S. 16403 ff.). Auch das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass ein wesentlicher Teil der Arbeit politischer Parteien von deren Mitgliedern ehrenamtlich verrichtet wird. Dies entspricht dem Bild der politischen Partei als eines frei gebildeten, aus eigener Kraft wirkenden Zusammenschlusses von Bürgern (vgl. BVerfGE 20, 56 <115>; 73, 40 <98>). 52

2. Die Bestimmung des § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG verletzt die Antragstellerin nicht in 53

ihrem Recht auf Chancengleichheit.

Sie verwehrt es den politischen Parteien in umfassender Weise, den Wert von Sach-, Werk- und Dienstleistungen, die ihnen von Mitgliedern außerhalb eines Geschäftsbetriebs üblicherweise unentgeltlich zur Verfügung gestellt werden ("Dienstleistungsspenden"), im System der staatlichen Teilfinanzierung mit anspruchsbegründender Wirkung geltend zu machen. Unbeschadet der den Parteien offen stehenden Möglichkeit, diesen Wert nachrichtlich mitzuteilen (vgl. § 27 Abs. 3 PartG), um die Transparenz der Rechnungslegung zu erhöhen, sind derartige Leistungen weder im Rahmen von § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG als Zuwendung, namentlich als Spende, noch bei der Bestimmung der relativen Obergrenze nach § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG i.V.m. § 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und Nr. 7 PartG berücksichtigungsfähig. 54

Es kann dahinstehen, ob diese Regelung überhaupt geeignet ist, auf die Lage der Antragstellerin im Wettbewerb der politischen Parteien einen ernsthaft ins Gewicht fallenden nachteiligen Einfluss auszuüben; denn selbst wenn es sich bei der Antragstellerin um eine "Partei im Aufbau" handelte, die als solche mit einem erhöhten ehrenamtlichen Engagement ihrer Mitglieder rechnen könnte, oder wenn § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG kleinere Parteien, insbesondere parlamentarisch nicht vertretene, stärker belastete als andere Parteien, könnte eine Verletzung des Grundsatzes der Chancengleichheit nicht festgestellt werden. 55

a) Soweit der Ausschluss ehrenamtlicher Leistungen aus dem Kreis der Zuwendungen, die nach § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG einen Anspruch auf Gewährung staatlicher Mittel begründen, für die Antragstellerin eine solche Belastung darstellen sollte, fände diese ihre Rechtfertigung im Grundsatz der Freiheit der politischen Parteien vom Staat. 56

aa) Dieser Grundsatz erlaubt nur eine Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit der politischen Parteien aus staatlichen Mitteln. Die Parteien dürfen durch staatliche Zuwendungen nicht aus der Notwendigkeit entlassen werden, sich um aktive - auch finanzielle - Unterstützung aus der Bevölkerung zu bemühen. Die Art und Weise, in der der Staat Leistungen erbringt, muss die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien festigen. Diesem Gebot wird Rechnung getragen, wenn in den Maßstab der Verteilung der öffentlichen Mittel neben dem Erfolg, den eine Partei beim Wähler erzielt, die Summe der Mitgliedsbeiträge und der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden zu einem jeweils ins Gewicht fallenden Anteil eingehen (vgl. BVerfGE 85, 264 <287, 292 f.>). 57

Danach war der Gesetzgeber berechtigt, die Zuschussfähigkeit üblicherweise ehrenamtlich erbrachter Leistungen auszuschließen. Denn bei solchen Leistungen handelt es sich um eine "Mitwirkung an der Parteiarbeit" (vgl. die Begründung der Bundesregierung zu § 25 Abs. 4 des - gescheiterten - Entwurfs eines Gesetzes über die politischen Parteien vom 22. Dezember 1959, BTDrucks 3/1509, S. 32; ferner Eschenburg, Probleme der modernen Parteifinanzierung, 1961, S. 26), die vornehmlich die Verwurzelung der Partei in ihrer Mitgliedschaft anzeigt und vom Gesetzgeber 58

bereits mit der Anerkennung der Zuschussfähigkeit von Beiträgen und Spenden Parteiangehöriger berücksichtigt wird. Inwieweit eine Partei außerhalb ihres organisatorischen Gefüges Zuspruch findet, lassen die von § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG erfassten Leistungen nicht erkennen. Sie spiegeln nicht die Überzeugungskraft der Partei und den Widerhall, den ihre Bestrebungen in der Bürgerschaft finden; ihr Wert ist kein "Indikator gesellschaftlicher Akzeptanz" (Grimm, in: Benda/Maihofer/Vogel <Hrsg.>, HdbVerfR, 2. Aufl., 1994, S. 636).

Dem entspricht, dass es das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich abgelehnt hat, die üblicherweise unentgeltlich erbrachten geldwerten Dienstleistungen parteiinterner Art in die seinerzeit erstattungsfähigen Wahlkampfkosten der Parteien einzubeziehen. Es gehöre zum Wesen der freien, aus eigener Kraft wirkenden Partei, dass Abgeordnete, Mitglieder und Anhänger ihr Dienste leisteten, ohne dass sie vergütet würden (vgl. BVerfGE 20, 56 <115>).

59

bb) § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG steht auch nicht zu einer etwaigen Pflicht des Staates in Widerspruch, im Interesse der Offenheit des politischen Prozesses Parteien zu fördern, die an einer wahlrechtlichen Sperrklausel gescheitert sind. Eine solche Förderungspflicht besteht grundsätzlich nicht. Das Grundgesetz nimmt den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht ab (vgl. BVerfGE 20, 56 <103>; 52, 63 <86>; 73, 40 <86>). Der Gesetzgeber ist dementsprechend nicht gehalten, Unterschiede zwischen politischen Parteien in Größe, Leistungsfähigkeit und Zielsetzung auszugleichen, um allen dieselbe Ausgangslage im politischen Wettbewerb zu verschaffen. Es widerspräche dem Sinn der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien, diese ohne Rücksicht auf ihre Bedeutung und ihr personelles, ideelles und materielles Potenzial in den Stand zu setzen, im Vorfeld von Wahlen den gleichen Aufwand zu treiben (vgl. BVerfGE 8, 51 <67>; 20, 56 <118>; 24, 300 <344>; 41, 399 <414>).

60

Soweit das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgetragen hat zu prüfen, ob die mutmaßlichen Vorteile von "Parlamentsparteien" bei der Werbung um Mitglieder und Spenden auf Grund der besseren Möglichkeiten der Selbstdarstellung eines Ausgleichs bedürfen (BVerfGE 85, 264 <294>), folgt hieraus jedenfalls nicht die Pflicht, die übrigen Parteien gerade dadurch zu fördern, dass die ehrenamtlichen Leistungen ihrer Mitglieder als Zuwendungen anerkannt werden, die Leistungsansprüche auslösen.

61

Der Gesetzgeber durfte berücksichtigen, dass auch ein verstärktes ehrenamtliches Engagement von Mitgliedern die Schlagkraft einer Partei im politischen Prozess erhöhen und damit einen möglichen Wettbewerbsvorsprung der anderen Parteien zumindest teilweise ausgleichen kann. Denn für den Erfolg einer Partei sind außer der Finanzkraft und der Zahl der Mitglieder auch zahlreiche andere Umstände von maßgebender Bedeutung. Hierzu zählen die Zahl und die Organisationsdichte von Verbänden, die der Partei nahe stehen, der Zugang zu wichtigen Massenmedien, aber auch die Dichte der eigenen Organisation (vgl. Kaltefleiter/Naßmacher, Probleme der

62

Parteienfinanzierung in Deutschland - Möglichkeiten einer Neuordnung, 1991, S. 34).

Des Weiteren konnte der Gesetzgeber von einer Gefahr des Missbrauchs ausgehen, wenn Parteien ehrenamtliche Leistungen ihrer Mitglieder als Einnahmen geltend machen können. Denn zum einen lassen sich zuverlässige Feststellungen zum Umfang derartiger Leistungen nicht ohne eingehende Kontrollen treffen, deren Einführung mit der Betätigungsfreiheit der Parteien nur schwer vereinbar sein dürfte. Zum anderen fehlt es weithin an allgemein gültigen Maßstäben, nach denen sich der Wert dieser Leistungen bemessen ließe.

63

Zudem durfte ein Ansatz dieses Wertes im Rahmen von § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG deshalb ausgeschlossen werden, weil im neuen System der Parteienfinanzierung dem an Beiträge und Spenden geknüpften Anteil der staatlichen Mittel (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG - Zuwendungsanteil) im Vergleich zu dem auf Wahlerfolgen beruhenden Anteil dieser Mittel (§ 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 2 PartG - Wählerstimmenanteil) von vornherein ein hohes Gewicht zukam, das in Verbindung mit der regelmäßigen Überschreitung der absoluten Obergrenze mittlerweile zu einem nicht unbedenklichen Ungleichgewicht der Verteilungsmaßstäbe geführt hat (vgl. Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger <"Herzog-Kommission"> zur Parteienfinanzierung vom 17. März 1999, BTDrucks 14/637, S. 34 f. und 44 ff. und Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger <"Rau-Kommission"> zu Fragen der Parteienfinanzierung vom 18. Juli 2001, BTDrucks 14/6710, S. 28 f.). Angesichts dessen kann der Gesetzgeber nicht verpflichtet sein, durch eine Anerkennung des Werts der üblicherweise ehrenamtlich wahrgenommenen Tätigkeit von Parteimitgliedern als zuschussfähig das Element des Zuwendungsanteils im Gefüge der staatlichen Teilfinanzierung der Parteien weiter zu stärken.

64

Schließlich ist in der Konsequenz der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 85, 264 <294>) der Wählerstimmenanteil an der staatlichen Teilfinanzierung im Rahmen von § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG degressiv ausgestaltet worden. Danach steht allen Parteien, die die Mindestschwelle des § 18 Abs. 4 PartG überschritten haben, für jede der auf ihre jeweilige Liste entfallenden oder der für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebenen bis zu 5 Mio. gültigen Stimmen ein Betrag von 1,30 DM, für jede weitere gültige Stimme indessen nur 1,00 DM zu. Bei der Einfügung dieser erfolgsabhängigen Staffelung des Anspruchs auf staatliche Leistungen ist der Gesetzgeber - in Ausübung der ihm auch auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung grundsätzlich zustehenden Freiheit der Einschätzung regelungsbedürftiger tatsächlicher Verhältnisse - davon ausgegangen, dass der - alle Parteien gleichermaßen treffende - Grundaufwand, den eine wirksame politische Arbeit erfordert, kleinere Parteien verhältnismäßig stärker belastet als größere (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 9. November 1993, BTDrucks 12/6090, S. 21). Die Zahl von 5 Mio. Wählerstimmen ist, wie den Äußerungen der Schatzmeister der im Bundestag vertretenen Parteien im Gesetzgebungsverfahren zu entnehmen ist, an der wahlrechtlichen 5 v.H.-Sperrklausel ausgerichtet (vgl. 77. Sitzung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages am 18. Okto-

65

ber 1993, StenProt, S. 87 und 94 f.). Dementsprechend können Parteien, die an dieser Klausel scheitern, regelmäßig in vollem Umfang in den Genuss des höchstmöglichen Einzelbetrages von 1,30 DM je Wählerstimme gelangen, während Parteien, denen es gelingt, die 5 v.H.-Hürde zu nehmen, von der dann einsetzenden Degression getroffen werden.

b) Dieselben Gründe, die eine mögliche Benachteiligung kleinerer Parteien durch § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG im Rahmen von § 18 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 PartG rechtfertigen, tragen auch die Nichtberücksichtigung ehrenamtlicher Leistungen von Parteimitgliedern im Rahmen von § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG. Denn auch die Bezugsgröße "selbst erwirtschaftete Einnahmen" (BVerfGE 85, 264 <289>), die die Höhe der relativen Obergrenze bestimmt, dient dem Grundsatz der Staatsfreiheit und spiegelt die Verwurzelung der Partei im gesellschaftlich-politischen Bereich wider. Der Gesetzgeber ist auch bei der Bestimmung der relativen Obergrenze nicht verpflichtet, außer Beiträgen und Spenden auch Zuwendungen von Mitgliedern an eine Partei zu berücksichtigen, die - wie ehrenamtliche Leistungen - eine allgemeine Akzeptanz der Partei in der Bürgerschaft nicht erkennen lassen. Auch das Ziel, kleinere, an der 5 v.H.-Sperrklausel gescheiterte Parteien im Interesse der Offenheit des politischen Prozesses zu fördern, vermag eine solche Verpflichtung nicht zu begründen (vgl. BVerfGE 85, 264 <294>).

66

3. Die Bestimmung des § 27 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz PartG konkretisiert die in § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG getroffene Entscheidung des Gesetzgebers für die Einnahmeart der Spende. Sie ist eine Sondervorschrift, deren normativer Gehalt nicht über den der allgemeinen Regelung des § 26 Abs. 4 Satz 2 PartG hinausreicht; ihre Funktion ist klarstellender Art (vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses des Deutschen Bundestages vom 9. November 1993, BTDrucks 12/6090, S. 23). Aus den vorangehend dargelegten Gründen verletzt mithin auch sie nicht das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit.

67

II.

Die Anträge zu 3. und 4. sind unzulässig. Es fehlt in subjektiver wie in objektiver Hinsicht an einem schutzwürdigen Interesse daran, dass über sie in der Sache entschieden wird.

68

1. Die begehrte Feststellung der Verfassungswidrigkeit von § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG, der hinsichtlich bestimmter *materiellrechtlicher* Voraussetzungen für die Vergabe staatlicher Mittel an politische Parteien eine das Jahr 1994 betreffende Übergangsregelung enthält, würde die Antragstellerin nicht dem von ihr insoweit verfolgten Ziel der Bewilligung höherer staatlicher Leistungen näher bringen. Denn ihr ist für dieses Jahr ungeachtet ihres rechtzeitigen Begehrens um Abschlagszahlungen unter Hinweis auf die Fristvorschrift des § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG, mithin aus *verfahrensrechtlichen* Gründen, unanfechtbar jegliche Leistung versagt worden, weil sie den Antrag auf endgültige Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Leistungen nach dem Parteiengesetz erst nach dem 30. September 1994 gestellt hat. Die diesbezüglichen

69

chen Bescheide der Präsidentin des Deutschen Bundestages und der mittelverwaltenden Stellen der Länder sind bestandskräftig (vgl. BTDrucks 13/4503, S. 53 und 13/8888, S. 64 f.). Ein Ausspruch des Bundesverfassungsgerichts zu § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG ließe die zu Lasten der Antragstellerin ergangenen Bescheide hier nach unberührt.

Zwar hat das Bundesverwaltungsgericht mittlerweile in einem das Bewilligungsjahr 1996 betreffenden Parallelfall entschieden, dass ein Antrag auf Abschlagszahlungen nach § 20 Abs. 1 Satz 1 PartG die Anmeldung eines voraussichtlichen Anspruchs auf endgültige Leistungen und das Begehren um Festsetzung des entsprechenden Betrags umfasse (BVerwGE 111, 175 ff.). Mit Rücksicht darauf, dass im Jahre 1994 die Summe der für alle Parteien errechneten Ansprüche die absolute Obergrenze überschritten hatte und die der Antragstellerin nach geltendem Recht rechnerisch zustehenden Mittel deshalb den anderen Parteien mit bestandskräftigen Bewilligungsbescheiden vom 28. Juni 1997 im Rahmen der jeweiligen relativen Obergrenze anteilig zugewendet worden sind, lehnt es der Präsident des Deutschen Bundestages jedoch ab, das Bewilligungsverfahren für 1994 zu Gunsten der Antragstellerin wieder aufzugreifen. Er nimmt an, dass ihr Ausscheiden aus dem Kreis der Empfänger staatlicher Leistungen für die übrigen anspruchsberechtigten Parteien einen eigenständigen, auf § 19 Abs. 1 PartG beruhenden rechtlichen Vorteil begründet habe, auf den diese sich eingerichtet hätten und in dessen Fortbestand sie unabhängig vom Ausgang des vorliegenden Verfahrens in schutzwürdiger Weise vertrauen könnten (vgl. BTDrucks 13/8888, S. 64 f. und 14/4747, S. 65).

Hiergegen sind von der Antragstellerin rechtliche Einwände nicht erhoben worden; sie sind auch nicht ersichtlich. Vor allem ist nicht zu beanstanden, dass der Präsident des Deutschen Bundestages es ausschließt, einen Eingriff in den von anderen Parteien erlangten Vorteil dadurch zu vermeiden, dass der Antragstellerin für 1994 unter Überschreitung der absoluten Obergrenze Mittel bewilligt werden. Denn selbst wenn er an einer solchen Bewilligung unter den gegebenen Umständen ausnahmsweise nicht gehindert sein sollte, wäre es sachgerecht, bei der gebotenen Interessenabwägung der Einhaltung der absoluten Obergrenze wegen des ihr zukommenden verfassungsrechtlichen Ranges (vgl. BVerfGE 85, 264 <290>) zu Lasten der Antragstellerin das überwiegende Gewicht beizumessen. Sonstige Umstände, die für die Antragstellerin die Aussicht auf ein Wiederaufgreifen des Bewilligungsverfahrens für das Jahr 1994 begründen könnten, sind nicht ersichtlich.

2. Es kann dahinstehen, ob dies allein die Verwerfung der Anträge als unzulässig zu begründen vermöchte, wenn ein öffentliches Interesse an einer Entscheidung zur Sache zu bejahen wäre (vgl. hierzu: BVerfGE 87, 207 <209>; 102, 224 <232 f.>). Denn ein solches Interesse liegt hier nicht vor. Eine Auseinandersetzung mit den von der Antragstellerin erhobenen Einwänden gegen die allein das Jahr 1994 betreffenden Übergangsregelungen des § 40 Abs. 1 Nr. 1 und 2 PartG lässt die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung nicht erwarten. Andere objektive Gründe, die für eine richterliche Bescheidung dieser Einwände geltend ge-

70

71

72

macht werden könnten, sind nicht ersichtlich.

Limbach	Sommer	Jentsch
Hassemer	Broß	Osterloh
Di Fabio		Mellinghoff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2001 -
2 BvE 3/94**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 6. Dezember 2001 -
2 BvE 3/94 - Rn. (1 - 72), [http://www.bverfg.de/e/
es20011206_2bve000394.html](http://www.bverfg.de/e/es20011206_2bve000394.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:es20011206.2bve000394