

L e i t s a t z

zum Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2004

- 2 BvR 383/03 -

Zu den Rechtsfolgen fehlerhafter Rechnungslegung einer Partei gemäß Art. 21 Abs. 1 GG.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

der Christlich Demokratischen Union Deutschlands, Bundesverband,
vertreten durch die Bundesvorsitzende Dr. Angela Merkel,
Klingelhöferstraße 8, 10785 Berlin,

- Bevollmächtigte:

1. Professor Dr. Jörn Ipsen,
Luisenstraße 41, 49565 Bramsche,
2. Rechtsanwälte Dr. Christofer Lenz und Dr. Jens Kaltenborn, Oppenländer
Rechtsanwälte, Altenbergstraße 3, 70180 Stuttgart -

gegen a) den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Februar 2003 -
BVerwG 6 B 68.02 -,

b) das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 12. Juni 2002 - OVG
3 B 2.01 -,

c) mittelbar: § 19 Abs. 4 Satz 3 Parteiengesetz in der Fassung der Bekannt-
machung vom 31. Januar 1994 (BGBl I S. 149)

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat – unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Vizepräsident Hassemer,
Jaeger,
Broß,
Osterloh,
Di Fabio,
Mellinghoff,
Lübbe-Wolff

am 17. Juni 2004 einstimmig beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird zurückgewiesen.

Gründe:

A.

Die Beschwerdeführerin erstrebt im Rahmen der Parteienfinanzierung die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, bei der Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 1999 auch diejenigen Zuwendungen zu berücksichtigen, die sie im Jahr 1998 erhalten hat. Sie wendet sich mit der Verfassungsbeschwerde primär gegen das Berufungsurteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin vom 12. Juni 2002 (NJW 2002, S. 2896), mit dem das ihr günstige Urteil des Verwaltungsgerichts Berlin vom 31. Januar 2001 (NJW 2001, S. 1367) geändert und ihre Klage abgewiesen worden ist. Darüber hinaus greift sie den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Februar 2003 (NJW 2003, S. 1135) an, mit dem ihre Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision im Urteil des Oberverwaltungsgerichts zurückgewiesen worden ist. 1

I.

Die für die Festsetzung staatlicher Mittel im Rahmen der Parteienfinanzierung für das Rechnungsjahr 1999 zu Grunde zu legenden Bestimmungen des Parteiengesetzes hatten nach der insoweit maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 (BGBl I S. 149) folgenden Wortlaut: 2

Vierter Abschnitt 3

Staatliche Finanzierung 4

§ 18 5

Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung 6

(1) Der Staat gewährt den Parteien Mittel als Teilfinanzierung der allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit. ... 7

(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). 8

(3) Die Parteien erhalten jährlich im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung 9

1. eine Deutsche Mark für jede für ihre jeweilige Liste abgegebene gültige Stimme oder 10

2. eine Deutsche Mark für jede für sie in einem Wahl- oder Stimmkreis abgegebene gültige Stimme ..., und 11

3. 0,50 Deutsche Mark für jede Deutsche Mark, die sie als Zuwendung (Mitgliedsbeitrag oder rechtmäßig erlangte Spende) erhalten haben; ... 12

(4) ... 13

(5) Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung darf bei einer Partei die Summe ihrer jährlich selbst erwirtschafteten Einnahmen (§ 24 Abs. 2 Nr. 1 bis 5 und 7) nicht überschreiten (relative Obergrenze). Die Summe der Finanzierung aller Parteien darf die absolute Obergrenze nicht überschreiten. 14

(6) - (8) ... 15

§ 19 16

Festsetzungsverfahren 17

(1) Die Festsetzung und die Auszahlung der staatlichen Mittel sind von den Parteien schriftlich zum 30. September des jeweils laufenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages zu beantragen. Danach eingehende Anträge bleiben unberücksichtigt. 18

(2) Der Präsident des Deutschen Bundestages setzt jährlich zum 1. Dezember die Höhe der staatlichen Mittel für jede anspruchsberechtigte Partei für das laufende Jahr fest. 19

(3) ... 20

(4) Liegt der Rechenschaftsbericht einer Partei für das vorangegangene Jahr nicht so rechtzeitig vor, dass er für die Festsetzung nach Absatz 2 berücksichtigt werden kann, werden die Zuwendungen aus dem zuletzt vorgelegten Rechenschaftsbericht vorläufig zu Grunde gelegt. Die endgültige Festsetzung erfolgt nach Vorlage des Rechenschaftsberichts für das vorangegangene Jahr. Wird dieser bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres nicht eingereicht, erfolgt die endgültige Festsetzung ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die Partei, die ihren Rechenschaftsbericht nicht eingereicht hat. Die sich zwischen der vorläufigen und der endgültigen Festsetzung ergebenden Unterschiedsbeträge sind mit der nächsten Abschlagszahlung an die Parteien zu verrechnen oder, wenn keine Verrechnungslage gegeben ist, auszugleichen. 21

(5) Der Berechnung der relativen Obergrenze (§ 18 Abs. 5) sind die in den Rechenschaftsberichten des jeweils vorangegangenen Jahres veröffentlichten selbst erwirtschafteten Einnahmen zu Grunde zu legen. 22

(6) Bei der Festsetzung ist zunächst die absolute Obergrenze (§ 18 Abs. 2) und sodann für jede Partei die relative Obergrenze (§ 18 Abs. 5) einzuhalten. Überschreitet die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze, besteht der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspricht. 23

(7) - (8) ... 24

§ 20 25

Abschlagszahlungen 26

(1) Den anspruchsberechtigten Parteien sind auf Antrag Abschlagszahlungen auf den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages festzusetzenden Betrag zu gewähren. ...	27
(2) ...	28
(3) Die Abschlagszahlungen sind zurückzuzahlen, soweit sie den festgesetzten Betrag überschreiten oder ein Anspruch nicht entstanden ist.	29
(4) ...	30
Fünfter Abschnitt	31
Rechnungslegung	32
§ 23	33
Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung	34
(1) Der Vorstand der Partei hat über die Herkunft und die Verwendung der Mittel, die seiner Partei innerhalb eines Kalenderjahres (Rechnungsjahr) zugeflossen sind, sowie über das Vermögen der Partei zum Ende des Kalenderjahres in einem Rechenschaftsbericht öffentlich Rechenschaft zu geben.	35
(2) Der Rechenschaftsbericht muss vor einem Wirtschaftsprüfer oder einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft nach den Vorschriften der §§ 29 bis 31 geprüft werden. ... Er ist bis zum 30. September des dem Rechnungsjahr folgenden Jahres beim Präsidenten des Deutschen Bundestages einzureichen und von diesem als Bundestagsdrucksache zu verteilen. Der Präsident des Deutschen Bundestages kann die Frist aus besonderen Gründen bis zu drei Monaten verlängern. ...	36
(3) Der Präsident des Deutschen Bundestages prüft, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnittes entspricht. ...	37
(4) Der Präsident des Deutschen Bundestages darf staatliche Mittel für eine Partei nach den §§ 18 und 19 nicht festsetzen, solange ein den Vorschriften des Fünften Abschnittes entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist. Maßgeblich für Zahlungen nach § 18 ist jeweils der für das vorangegangene Jahr vorzulegende Rechenschaftsbericht, für Zahlungen nach § 20 jeweils der im vorangegangenen Jahr vorgelegte Rechenschaftsbericht. Hat eine Partei diesen Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres nicht eingereicht, verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel; die Festsetzungen und Zahlungen an die übrigen Parteien bleiben unverändert .	38
(5) ...	39
§ 23a	40
Rechtswidrig erlangte Spenden	41
(1) Hat eine Partei Spenden rechtswidrig erlangt oder nicht den Vorschriften dieses	42

Gesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht (§ 25 Abs. 2), so verliert sie den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des zweifachen des rechtswidrig erlangten oder nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages. Die rechtswidrig angenommenen Spenden sind an das Präsidium des Deutschen Bundestages abzuführen.

(2) - (4) ... 43

§ 24 44

Rechenschaftsbericht 45

(1) Der Rechenschaftsbericht besteht aus einer Einnahmen- und Ausgabenrechnung sowie aus einer Vermögensrechnung. Er ist nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu erstellen. In den Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei sind die Rechenschaftsberichte jeweils getrennt nach Bundesverband und Landesverband sowie die Rechenschaftsberichte der nachgeordneten Gebietsverbände je Landesverband aufzunehmen. ... 46

(2) Die Einnahmerekchnung umfasst: 47

1. Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge, 48

2. Spenden von natürlichen Personen, 49

3. Spenden von juristischen Personen, 50

4. Einnahmen aus Vermögen, 51

5. Einnahmen aus Veranstaltungen, Vertrieb von Druckschriften und Veröffentlichungen und sonstiger mit Einnahmen verbundener Tätigkeit, 52

6. staatliche Mittel, 53

7. sonstige Einnahmen, 54

8. Zuschüsse von Gliederungen, 55

9. Gesamteinnahmen nach den Nummern 1 bis 8. 56

(3) Die Ausgaberekchnung umfasst: 57

1. Personalausgaben, 58

2. Ausgaben des laufenden Geschäftsbetriebes, 59

3. Ausgaben für allgemeine politische Arbeit, 60

4. Ausgaben für Wahlkämpfe, 61

5. Zinsen, 62

6. sonstige Ausgaben, 63

7. Zuschüsse an Gliederungen,	64
8. Gesamtausgaben nach den Nummern 1 bis 7.	65
(4) Die Vermögensrechnung umfasst:	66
1. Besitzposten:	67
I. Anlagevermögen:	68
1. Haus- und Grundvermögen,	69
2. Geschäftsstellenausstattung,	70
3. Finanzanlagen;	71
II. Umlaufvermögen:	72
1. Forderungen an Gliederungen,	73
2. Forderungen auf staatliche Mittel,	74
3. Geldbestände,	75
4. sonstige Vermögensgegenstände;	76
III. Gesamtbesitzposten;	77
2. Schuldposten:	78
I. Rückstellungen:	79
1. Pensionsverpflichtungen,	80
2. sonstige Rückstellungen;	81
II. Verbindlichkeiten:	82
1. Verbindlichkeiten gegenüber Gliederungen,	83
2. Verbindlichkeiten gegenüber Kreditinstituten,	84
3. sonstige Verbindlichkeiten;	85
III. Gesamte Schuldposten;	86
3. Reinvermögen (positiv oder negativ).	87
(5) - (9) ...	88
§ 25	89
Spenden	90
(1) Parteien sind berechtigt, Spenden anzunehmen. Ausgenommen hiervon sind:	91
1. - 6. ...	92

(2) Spenden an eine Partei oder einen oder mehrere ihrer Gebietsverbände, deren Gesamtwert in einem Kalenderjahr (Rechnungsjahr) 20.000 Deutsche Mark übersteigt, sind unter Angabe des Namens und der Anschrift des Spenders sowie der Gesamthöhe der Spende im Rechenschaftsbericht zu verzeichnen. 93

(3) ... 94

§ 27 95

Einzelne Einnahmearten 96

(1) ... 97

(2) Bei den in § 24 Abs. 2 Nr. 4 und 5 genannten Einnahmequellen ist der Reinertrag einzusetzen. Die Ausweisungspflicht nach § 24 Abs. 2 Nr. 2 und 3 und Abs. 5 bleibt unberührt. Sonstige Einnahmen nach § 24 Abs. 2 Nr. 7 sind aufzugliedern und zu erläutern, soweit sie bei einer der in § 24 Abs. 1 aufgeführten Gliederungen mehr als 5 vom Hundert der Summe der Einnahme aus den Nummern 1 bis 6 ausmachen. 98

(3) ... 99

§ 28 100

Pflicht zur Buchführung 101

Die Parteien haben Bücher über ihre rechenschaftspflichtigen Einnahmen und Ausgaben sowie über ihr Vermögen zu führen. Dabei ist nach den Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszweckes zu verfahren. Die Rechnungsunterlagen sind sechs Jahre, Bücher, Bilanzen und Rechenschaftsberichte zehn Jahre aufzubewahren. Die Aufbewahrungsfrist beginnt mit Ablauf des Rechnungsjahres. 102

§ 29 103

Prüfung des Rechenschaftsberichts 104

(1) Die Prüfung nach § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 erstreckt sich auf die Bundespartei, ihre Landesverbände sowie nach Wahl des Prüfers auf mindestens vier nachgeordnete Gebietsverbände. 105

(2) Der Prüfer kann von den Vorständen und den von ihnen dazu ermächtigten Personen alle Aufklärungen und Nachweise verlangen, welche die sorgfältige Erfüllung seiner Prüfungspflicht erfordert. Es ist ihm insoweit auch zu gestatten, die Unterlagen für die Zusammenstellung des Rechenschaftsberichts, die Bücher und Schriftstücke sowie die Kassen- und Vermögensbestände zu prüfen. 106

(3) Der Vorstand des zu prüfenden Gebietsverbandes hat dem Prüfer schriftlich zu versichern, dass in dem Rechenschaftsbericht alle rechenschaftspflichtigen Einnahmen, Ausgaben und Vermögenswerte erfasst sind. Auf die Versicherung der Vorstände nachgeordneter Gebietsverbände kann Bezug genommen werden. Es ge- 107

nügt die Versicherung des für die Finanzangelegenheiten zuständigen Vorstandsmitgliedes.

§ 30	108
Prüfungsbericht und Prüfungsvermerk	109
(1) Das Ergebnis der Prüfung ist in einem schriftlichen Prüfungsbericht niederzulegen, der dem Vorstand der Partei und dem Vorstand des geprüften Gebietsverbandes zu übergeben ist.	110
(2) Sind nach dem abschließenden Ergebnis der Prüfung keine Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer durch einen Vermerk zu bestätigen, dass nach pflichtgemäßer Prüfung auf Grund der Bücher und Schriften der Partei sowie der von den Vorständen erteilten Aufklärungen und Nachweise der Rechenschaftsbericht in dem geprüften Umfang (§ 29 Abs. 1) den Vorschriften dieses Gesetzes entspricht. Sind Einwendungen zu erheben, so hat der Prüfer in seinem Prüfungsvermerk die Bestätigung zu versagen oder einzuschränken. Die geprüften Gebietsverbände sind im Prüfungsvermerk namhaft zu machen.	111
(3) ...	112

II.

1. a) Die Beschwerdeführerin beantragte mit Schreiben vom 4. Januar 1999 die Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel aus der Parteienfinanzierung für das Jahr 1999 und reichte am 30. September 1999 den Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 ein. Mit Bescheid vom 24. November 1999 setzte der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Funktion als mittelverwaltende Stelle (vgl. § 21 Abs. 2 PartG) die auf die Beschwerdeführerin entfallenden staatlichen Mittel für das Jahr 1999 vorbehaltlich der noch nicht vorgelegten Rechenschaftsberichte der anderen anspruchsberechtigten Parteien auf 76.594.112,55 DM fest und überwies ihr nach Abzug der bereits geleisteten Abschlagszahlungen einen Betrag von 17.741.168,14 DM. Am 30. Dezember 1999 reichte die Beschwerdeführerin einen geänderten Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 ein. Die Änderung betraf Mittelzuflüsse noch ungeklärter Herkunft im Zeitraum von 1993 bis 1998 in Höhe von rund 2,4 Millionen DM, die in den Rechenschaftsberichten nicht zutreffend berücksichtigt worden waren.	113
b) Am 14. Januar 2000 wurde bekannt, dass der Landesverband Hessen der Beschwerdeführerin Ende 1983 ein Guthaben von 20,8 Millionen DM in die Schweiz transferiert, dort angelegt und 1993 in eine Stiftung mit dem Namen "Zaunkönig" in Liechtenstein eingebracht hatte. Dieses Vermögen und die Erträge hieraus flossen in den Folgejahren in den Landesverband Hessen zurück, wo sie zum Teil als sonstige Einnahmen verbucht, später wahrheitswidrig als Vermächtnisse von jüdischen Mitbürgern deklariert oder für Wahlkampfzwecke sowie sonstige Anschaffungen und Aktivitäten verbraucht wurden. Der im Jahr 1998 hiervon noch vorhandene Vermögens-	114

bestand des Landesverbandes in Höhe von rund 18 Millionen DM war weder in dem Rechenschaftsbericht vom 30. September 1999 noch in der korrigierten Version vom 30. Dezember 1999 ausgewiesen. Mit Schreiben vom 28. Januar 2000 berichtigte die Beschwerdeführerin den Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 um ein Reinvermögen ihres Landesverbandes Hessen in Höhe von rund 18,2 Millionen DM.

c) Nachdem die Beschwerdeführerin Gelegenheit hatte, ihre Rechtsauffassung mit Schreiben vom 12. Februar 2000 nochmals darzulegen, setzte der Präsident des Deutschen Bundestages mit Bescheid vom 14. Februar 2000 die staatlichen Mittel für die Beschwerdeführerin endgültig auf 35.246.225,13 DM mit der Begründung fest, Zuwendungen an die Gesamtpartei dürften gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG nicht berücksichtigt werden, weil die Beschwerdeführerin bis zum 31. Dezember 1999 keinen inhaltlich richtigen, den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 eingereicht habe. Auf den Unterschiedsbetrag zwischen den auf Grund vorläufiger Festsetzung geleisteten Zahlungen und dem sich auf Grund endgültiger Festsetzung ergebenden Betrag in Höhe von 41.347.887,42 DM rechnete er die erste Abschlagszahlung an die Beschwerdeführerin für das Jahr 2000 in Höhe von 5.499.850,53 DM an und forderte im Übrigen 35.848.036,89 DM zurück.

Die der Beschwerdeführerin verweigerten Mittel wurden durch weitere Bescheide vom 14. Februar 2000 auf die sonstigen dem Grunde nach anspruchsberechtigten Parteien verteilt. Dadurch ergaben sich für die übrigen anspruchsberechtigten Parteien höhere Gesamtbeträge.

2. Die Beschwerdeführerin erhob gegen den Bescheid des Präsidenten des Deutschen Bundestages vom 14. Februar 2000 Klage. Sie begehrte die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland, die Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung für das Jahr 1999 zu ihren Gunsten um 41.034.825,23 DM zu erhöhen. Ferner focht sie die an die übrigen anspruchsberechtigten Parteien ergangenen Bescheide an, soweit diese höhere Gesamtbeträge zu deren Gunsten ausweisen. Das Verwaltungsgericht gab der Klage statt und verpflichtete den Präsidenten des Deutschen Bundestages, zu Gunsten der Beschwerdeführerin einen zusätzlichen Betrag an staatlicher Teilfinanzierung in der beantragten Höhe festzusetzen.

3. Auf die hiergegen zugelassene Berufung änderte das Oberverwaltungsgericht mit der nunmehr angegriffenen Entscheidung das Urteil des Verwaltungsgerichts und wies die Klage ab. Es folgte der Auffassung des Präsidenten des Deutschen Bundestages, dass der von der Beschwerdeführerin für das Jahr 1998 fristgerecht vorgelegte Rechenschaftsbericht unrichtig gewesen sei, weil er das ins Ausland verbrachte Vermögen des Landesverbandes Hessen in Höhe von rund 18,2 Millionen DM nicht ausgewiesen habe. Der Rechenschaftsbericht habe daher nicht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprochen.

a) Die Verpflichtung der Parteien, einen den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes (§§ 23 bis 31) entsprechenden Rechenschaftsbericht einzurei-

chen, folge aus § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994, der bestimme, dass der Präsident des Deutschen Bundestages staatliche Mittel für eine Partei nach § 18 und § 19 PartG nicht festsetzen dürfe, solange ein den genannten Vorschriften entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht sei. Nur ein materiell richtiger Rechenschaftsbericht entspreche den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes. Dies ergebe sich bereits aus dem Wortlaut des § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG, der die Vorlage nicht nur eines Rechenschaftsberichts, sondern eines den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechenden Berichts verlange und damit auf die dort enthaltenen Normen Bezug nehme. Diese regelten mehr als die an einen Rechenschaftsbericht zu stellenden formalen Anforderungen.

So sei der Rechenschaftsbericht gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994 nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu erstellen. Zu den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung gehörten auch die Richtigkeit (vgl. § 239 Abs. 2, § 243 Abs. 1, § 264 Abs. 2 Satz 1 HGB) und Vollständigkeit (vgl. § 239 Abs. 2, § 246 Abs. 1 HGB) des Jahresabschlusses. Zu berücksichtigen sei des Weiteren der Zweck des Parteiengesetzes, die Durchsetzung des Transparenzgebots des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, das die Parteien verpflichte, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Entsprechendes schreibe auch § 23 Abs. 1 PartG einfach-rechtlich vor. All diese Ziele seien nur durch einen materiell richtigen Rechenschaftsbericht zu erreichen. Für das Erfordernis materieller Richtigkeit des Rechenschaftsberichts sprächen ferner auch die seine Prüfung betreffenden Vorschriften (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3 Satz 1 PartG 1994).

120

Die Notwendigkeit eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts als Voraussetzung einer Mittelbewilligung gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 habe Auswirkungen auch auf die Auslegung weiterer im Zusammenhang mit der Bewilligung stehender Vorschriften, vor allem des die Folgen einer nicht fristgerechten Vorlage des Rechenschaftsberichts regelnden § 19 Abs. 4 Satz 3 und des § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994. Der Begriff des Rechenschaftsberichts in § 19 Abs. 4 Satz 3 und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 sei derselbe wie in § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994. Dies ergebe sich bereits aus der Gesetzesformulierung. § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG verweise ausdrücklich auf § 19 PartG, wenn er bestimme, dass staatliche Mittel nach § 18 und § 19 PartG nicht festgesetzt werden dürften, solange ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht sei.

121

Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG verlange keinen uneingeschränkt richtigen und vollständigen Rechenschaftsbericht. Vielmehr erlaube die in Art. 21 Abs. 3 GG eröffnete Regelungsbefugnis dem Gesetzgeber gewisse Einschränkungen der Offenlegungspflicht, die allerdings ihrerseits mit dem Sinn und Zweck der Vorschrift vereinbar sein müssten. Sinn und Zweck des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG sei die Unterrichtung der Wähler, der Mitglieder der eigenen Partei und der konkurrierenden Parteien über die zur Verfügung stehenden Mittel und Grundlagen der Finanzierung. Hiervon ausgehend könnten bei der Rechnungslegung gemäß §§ 23 ff. PartG Fehler außer Betracht blei-

122

ben, die für das Informationsinteresse der genannten Personengruppen nicht von Belang und damit unwesentlich seien. Was von Belang sei, entziehe sich allerdings einer starren prozentualen Festlegung. Es sei vielmehr jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Rechenschaftspflicht der Parteien zu entscheiden, ob ein Fehler im Rechenschaftsbericht dazu führe, dass dieser nicht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entspreche. Bei dieser Entscheidung habe der Präsident des Deutschen Bundestages weder einen Beurteilungs- noch einen Ermessensspielraum. Seine Entscheidung sei in vollem Umfang gerichtlich überprüfbar.

Gegen § 19 Abs. 4 Satz 3 und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 bestünden auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken. Der teilweise oder gänzliche Anspruchsverlust bei nicht fristgerechter Vorlage eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts stelle keinen Eingriff in einen verfassungsunmittelbaren Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung dar. Ein solcher Anspruch bestehe nicht. Dementsprechend komme § 19 Abs. 4 Satz 3 und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 auch kein Eingriffscharakter zu. Diese Vorschriften regelten vielmehr im Rahmen der Leistungsverwaltung die Folgen, die sich ergäben, wenn die Bewilligungsvoraussetzung, einen materiell richtigen Rechenschaftsbericht einzureichen, nicht fristgerecht erfüllt werde. Eine Sanktion im Sinne einer Strafe sei damit nicht verbunden. Infolgedessen komme es auch auf die Frage der Verfassungsmäßigkeit verschuldensunabhängiger Sanktionen nicht an. Ferner sei der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, der auch für die Gewährung staatlicher Finanzierungshilfen gelte, nicht verletzt. Der Gesetzgeber habe im Parteiengesetz die Voraussetzungen für die Bewilligung staatlicher Mittel für alle Parteien einheitlich geregelt. Sie hänge unter anderem von der fristgerechten Einreichung eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts ab. Alle Parteien hätten die gleiche Chance, diese Voraussetzung zu erfüllen und damit an der staatlichen Parteienfinanzierung teilzunehmen.

123

Die Beschwerdeführerin habe bis zum 31. Dezember 1999 keinen den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechenden, materiell richtigen Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 eingereicht. In dem am 30. Dezember 1999 eingereichten korrigierten Rechenschaftsbericht habe das ins Ausland verbrachte Vermögen des Landesverbandes Hessen in Höhe von rund 18,2 Millionen DM gefehlt. Der Rechenschaftsbericht sei daher in einem wesentlichen Punkt unrichtig. Das habe gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 den Verlust des zuwendungsbezogenen Anteils der staatlichen Teilfinanzierung in Höhe von 41.034.825,23 DM zur Folge.

124

b) Des Weiteren hänge die Entscheidung des Rechtsstreits auch nicht von der Bewertung des Rechenschaftsberichts der SPD ab. Vielmehr sei in dem den Rechenschaftsbericht dieser Partei betreffenden Verfahren zu entscheiden, ob deren Bericht wesentlich fehlerhaft sei mit der Folge, dass auch dieser Partei gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 der zuwendungsbezogene Anteil der staatlichen Parteienfinanzierung für das Festsetzungsjahr 1999 nicht zustehe und damit den anderen anspruchsberechtigten Parteien, also auch der Beschwerdeführerin, zugute komme. Dement-

125

sprechend bedürfe es vorliegend auch keiner Aufklärung von Vorgängen im Zusammenhang mit dem Rechenschaftsbericht der SPD.

Rechtsgrundlage der Rückforderung des Präsidenten des Deutschen Bundestages sei § 19 Abs. 4 Satz 4 PartG 1994. Danach seien die sich zwischen der vorläufigen und der endgültigen Festsetzung ergebenden Unterschiedsbeträge mit der nächsten Abschlagszahlung zu verrechnen. Entsprechend sei der Präsident des Deutschen Bundestages verfahren. 126

4. Die hiergegen von der Beschwerdeführerin erhobene Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Revision wurde vom Bundesverwaltungsgericht zurückgewiesen. Dieses führte zur Begründung im Wesentlichen Folgendes aus: 127

a) Die Rechtssache habe keine grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), soweit die Beschwerdeführerin zu dem vom Oberverwaltungsgericht aufgestellten Rechtssatz, die Bewilligung staatlicher Mittel an eine politische Partei setze die fristgemäße Einreichung eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts voraus, Fragen aufwerfe. Diese beträfen auslaufendes Recht und rechtfertigten nicht die Zulassung der Revision. Ferner sei das Oberverwaltungsgericht auch nicht, wie die Beschwerdeführerin meine, von einem Rechtssatz, den das Bundesverfassungsgericht aufgestellt habe, abgewichen. Die Revision könne deshalb auch nicht gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zugelassen werden. 128

b) Auch die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage, ob § 18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2 sowie § 19 Abs. 6 PartG 1994 so auszulegen seien, dass auch dann die in § 18 Abs. 2 PartG genannte Summe (absolute Obergrenze) vollständig festzusetzen und auszuzahlen sei, wenn einzelne anspruchsberechtigte Parteien (vgl. § 18 Abs. 4 PartG 1994) wegen Nichterfüllung von Bewilligungsvoraussetzungen (Antragstellung, Einreichung des Rechenschaftsberichts) ganz oder teilweise bei der Vergabe der staatlichen Mittel nicht berücksichtigt würden, bedürfe keiner Erörterung in einem Revisionsverfahren. Sie sei ohne weiteres zu bejahen. Die Notwendigkeit einer Umverteilung der staatlichen Mittel auf die anderen Parteien beim Anspruchsausfall einer Partei ergebe sich aus § 19 Abs. 6 Satz 2 PartG 1994 selbst. Überschreite die Summe der errechneten staatlichen Mittel die absolute Obergrenze, so bestehe nach dieser Vorschrift der Anspruch der Parteien auf staatliche Mittel nur in der Höhe, der ihrem Anteil an dieser Summe entspreche. Das Gesetz gehe davon aus, dass die Parteien staatliche Mittel grundsätzlich in der Höhe beanspruchen könnten, die sich in Anwendung des § 18 Abs. 3 PartG errechne. Da die Summe der Finanzierung aller Parteien ein bestimmtes jährliches Gesamtvolumen nicht überschreiten dürfe (absolute Obergrenze; § 18 Abs. 2 und Abs. 5 Satz 2, § 19 Abs. 6 Satz 1 PartG 1994), seien die errechneten Beträge zu kürzen. Hierzu seien die Anteile der einzelnen Parteien an der Summe der errechneten Beträge zu ermitteln; das Gesamtvolumen der staatlichen Mittel werde entsprechend diesen Anteilen auf die Parteien verteilt. Nur bei dieser Auslegung seien die Vorschriften des § 19 Abs. 4 Satz 3 und des § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 verständlich. Die Regelung des § 23 Abs. 4 Satz 3 2. Halb- 129

satz PartG 1994 wäre überflüssig, wenn es keine Umverteilung der zuwendungsbezogenen Mittel nach § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG gäbe. Ferner liefe die in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 gewählte Formulierung leer, wenn man nicht von einer Umverteilung ausgehe.

c) Auch die von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Frage, ob eine vollständige Festsetzung und Auszahlung der in § 18 Abs. 2 PartG genannten Summe (absolute Obergrenze) noch mit verfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar sei, wenn einzelne anspruchsberechtigte Parteien (§ 18 Abs. 4 PartG) wegen Nichterfüllung von Bewilligungsvoraussetzungen ganz oder teilweise bei der Vergabe der staatlichen Mittel nicht zu berücksichtigen seien, könne die Durchführung eines Revisionsverfahrens nicht rechtfertigen. 130

Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien werde bei der staatlichen Teilfinanzierung zunächst dadurch verwirklicht, dass alle Parteien staatliche Mittel beanspruchen könnten, wenn sie die Voraussetzungen gemäß § 18, § 19, § 23 PartG 1994 erfüllten. Des Weiteren sei - klammere man den Einfluss der absoluten Obergrenze zunächst aus - davon auszugehen, dass verfassungsrechtlich bedenkenfrei jede Partei die gemäß § 18 Abs. 3 PartG errechneten Mittel im Rahmen der relativen Obergrenze (vgl. § 18 Abs. 5, § 19 Abs. 1 Satz 1 PartG 1994) in vollem Umfang beanspruchen könne. Die Ansicht der Beschwerdeführerin, bei Ausscheiden einer Partei aus der staatlichen Parteienfinanzierung vermindere sich deren Finanzkraft, weshalb auch der Finanzbedarf der konkurrierenden Parteien sinke, mit der Folge, dass dem - gewissermaßen in der Gestalt eines Pairing - bei der Mittelzuweisung Rechnung zu tragen sei, stoße bereits von den tatsächlichen Grundannahmen her auf Bedenken. Zur Begründung einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung könne sie jedenfalls schon deshalb nicht herangezogen werden, weil auf diese Weise bewilligungserhebliche Fehler einer Partei zu Mittelkürzungen bei den anderen Parteien führen müssten. Es liege auf der Hand, dass dieses Ergebnis für die anderen Parteien schlechthin unzumutbar wäre. 131

Daran ändere auch der Umstand nichts, dass wegen der Begrenzung der staatlichen Finanzierung auf die absolute Obergrenze die Parteien faktisch nicht die errechneten Mittel, sondern nur einen diesen Mitteln entsprechenden Anteil an dem durch die absolute Obergrenze bestimmten Betrag erhielten. Für den Vergleich zwischen den Bewilligungsberechtigten und den Parteien, die keine oder geminderte staatliche Mittel erhielten, sei es unter Gleichheitsaspekten ohne Belang, ob erstere die errechneten Mittel in vollem Umfang oder im Hinblick auf die Gesamtsumme der verfügbaren Mittel mehr oder weniger gekürzt ausbezahlt erhielten. 132

Der von der Beschwerdeführerin herangezogene Begriff des Sanktionsdoppelungseffekts umschreibe zwar plastisch die tatsächlichen Auswirkungen der Anspruchseinbuße aus der Sicht der Partei, die die Bewilligungsvoraussetzungen verfehlt habe; er werde aber der rechtlichen Struktur der staatlichen Teilfinanzierung nicht gerecht. Für den Zweck der Parteienfinanzierung stünden aus übergeordneten Gründen einer- 133

seits nur in beschränktem Umfang staatliche Mittel zur Verfügung (absolute Obergrenze). Andererseits hätten die bewilligungsberechtigten Parteien Ansprüche in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Höhe. Diese Ansprüche würden nach Maßgabe der vorhandenen Mittel erfüllt. Es finde also nicht etwa, wie die Beschwerdeführerin suggeriere, ein Mitteltransfer von den Parteien, die in einem Jahr keine oder verminderte staatliche Mittel erhielten, auf die bewilligungsberechtigten Parteien und damit ein Eingriff in die Wettbewerbssituation statt. Vielmehr erhöhe sich gewissermaßen die Erfüllungsquote bei den bewilligungsberechtigten Parteien, wenn andere Parteien weniger Mittel erhielten. Eine Wettbewerbsverzerrung im Sinne eines Eingriffs in die Chancengleichheit liege darin ebenso wenig wie beispielsweise in den Fällen der Wirtschaftsförderung, in denen vorhandene Mittel vollständig allein unter diejenigen Bewerber verteilt würden, die die Voraussetzungen erfüllten, während Konkurrenten, bei denen dies nicht der Fall sei, leer ausgingen.

III.

1. Mit der Verfassungsbeschwerde rügt die Beschwerdeführerin die Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 1 GG. Mittelbar wendet sie sich gegen § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG, den sie für verfassungswidrig hält. Sie sei nicht in der Lage, den von ihr zurückgeforderten Betrag vollständig aufzubringen. Ihre Überschuldung zum 31. Dezember 2002 betrage 17 Mio. Euro. Von der Rückforderung sei sie existenziell betroffen. Im Einzelnen trägt sie vor: 134

a) Das Oberverwaltungsgericht habe in seiner Entscheidung die in Wortlaut, Entstehungsgeschichte und systematischem Zusammenhang eindeutige Regelung des § 19 Abs. 4 PartG 1994 auf Grund eigener rechtspolitischer Vorstellungen verändert und im Wege der Analogie als Sanktionsnorm für den Fall angesehen, dass eine Partei einen inhaltlich fehlerhaften Rechenschaftsbericht abgebe. Damit habe das Gericht eine vom Gesetzgeber eindeutig getroffene Entscheidung durch eine judikative Lösung ersetzt, die im Parlament mit diesem Inhalt nicht erreichbar gewesen wäre. 135

Zugleich verletze die vom Oberverwaltungsgericht in unzulässiger Überschreitung der Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung vorgenommene Analogie die Beschwerdeführerin in ihrem Recht auf Chancengleichheit (Art. 21 Abs. 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG), weil sie einen vom Gesetzgeber nicht beabsichtigten Umverteilungseffekt zur Folge habe. 136

Schließlich verstoße das Urteil des Oberverwaltungsgerichts gegen das Willkür- und das Übermaßverbot, weil zwischen der im Wege der Analogie begründeten Sanktion und dem der Beschwerdeführerin vorgeworfenen Rechtsverstoß keine Konnexität bestehe und auch ein Verhältnis der Proportionalität nicht gewahrt sei. Die Voraussetzungen für einen Anspruchsverlust hinsichtlich des zuwendungsbezogenen Anteils an der staatlichen Parteienfinanzierung lägen nicht vor, weil die Beschwerdeführerin ihren Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 am 30. Dezember 1999 beim Präsidenten des Deutschen Bundestages eingereicht habe. Dieses Ergebnis werde letztlich auch durch die Ausführungen der "Kommission unabhängiger 137

Sachverständiger zur Parteienfinanzierung" gestützt, die in ihrem Bericht vom 17. März 1999 (BTDrucks 14/637, S. 29) zu dem Ergebnis komme, dass eine gesetzliche Regelung erforderlich sei, die klarstellen solle, dass ein Rechenschaftsbericht nur dann als fristgerecht vorgelegt gelte, wenn er den im Parteiengesetz zu definierenden wesentlichen Vorschriften entspreche.

Diese Anwendungsprobleme seien nicht im Wege der Gesetzesauslegung zu bewältigen. Statt sich hieran zu orientieren, habe sich die Bundestagsverwaltung zu einer administrativen Rechtsfortbildung entschlossen und im Wege der Analogie den Anspruchsverlust nach § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 auf eine vom Gesetz nicht bestimmte Fallkonstellation übertragen. 138

b) Das Oberverwaltungsgericht habe sich diese administrative Rechtsfortbildung zu Eigen gemacht und eine rechtsstaatlich unzulässige richterliche Rechtsfortbildung vorgenommen, indem es einen, einen Geldbestand des Landesverbandes Hessen nicht ausweisenden, Rechenschaftsbericht einem nicht eingereichten Rechenschaftsbericht gleichgestellt habe, um einen Anspruchsverlust bezüglich des Zuwendungsanteils zu bewirken und eine vermeintliche Lücke im Parteiengesetz zu schließen. Damit habe das Oberverwaltungsgericht eine Vielzahl unlösbarer Folgeprobleme aufgeworfen und verfassungswidrige Rechtsfolgen bewirkt, die zur Unzulässigkeit der Rechtsfortbildung führten. 139

aa) Die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Analogie werfe zunächst die Frage auf, auf welche Weise die Bundestagsverwaltung inhaltliche Mängel, die in einer Differenz zwischen Bericht und Wirklichkeit bestünden, überhaupt feststellen könne. In einem Vermerk der Abteilung Parlamentarische Dienste vom 9. Dezember 1999 heiÙe es hierzu unter anderem, "die Möglichkeiten zur Sachverhaltsaufklärung durch den Bundestagspräsidenten als mittelverwaltende Behörde" seien "vom Gesetz bewusst auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt". Eine gesetzliche Regelung, die sich einerseits auf eine Plausibilitätskontrolle beschränke, andererseits aber reine Zufallsfunde stets mit der Rechtsfolge des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 belege, sei rechtsstaatlich nicht vertretbar und mit diesem Inhalt auch in einem parlamentarischen Verfahren nicht erreichbar gewesen. 140

bb) Die Regelung des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 erfasse notwendigerweise den gesamten Zuwendungsanteil einer Partei, kenne also keine an Art und Ausmaß des betreffenden Fehlers oder Mangels im Rechenschaftsbericht orientierte Abstufung. Da das Oberverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang unwesentliche Fehler von der Rechtsfolge des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 ausnehmen wolle, stelle sich nicht nur die Frage, wie wesentliche von unwesentlichen Fehlern zu unterscheiden seien, sondern auch die Frage nach der Zuständigkeit für eine derartige Entscheidung. Bereits die Schwierigkeit einer solchen Differenzierung an sich und der Umstand, dass der Bundestagspräsident sie auf Grund völlig ungesicherter Kriterien treffen müsse, sprächen entscheidend dagegen, dass eine derartige Regelung im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren erreichbar gewesen wäre. 141

Des Weiteren werfe die analoge Anwendung von § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 das Problem auf, dass es an jeglicher Proportionalität zwischen dem Fehler und dem als Rechtsfolge eintretenden Anspruchsverlust fehle. Dieses Folgeproblem sei prinzipiell unlösbar, weil der Anspruchsverlust auf Grund des der Regelung des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 immanenten Prinzips des Alles oder Nichts stets den gesamten zuwendungsbezogenen Anteil erfasse. 142

cc) Führe eine Partei Vermögensbestandteile, die ihr über einen längeren Zeitraum hinweg zustanden, im Rechenschaftsbericht nicht auf, so habe die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Analogie zur Folge, dass nicht nur der jeweils letzte, sondern schlichtweg jeder vorhergehende Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes nicht entspreche. Da der Präsident des Deutschen Bundestages staatliche Mittel nach § 18 und § 19 PartG nicht festsetzen dürfe, solange ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden sei (vgl. § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994), seien folgerichtig alle auf der Grundlage der unvollständigen Rechenschaftsberichte ergangenen Festsetzungsbescheide rechtswidrig. Rechtswidrige Bescheide könnten, auch nachdem sie unanfechtbar geworden seien, gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG mit Wirkung für die Vergangenheit zurückgenommen werden. Es liege deshalb im Ermessen (vgl. § 48 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) des Präsidenten des Deutschen Bundestages, auch in der Vergangenheit erlassene Bescheide zurückzunehmen und hierdurch die Voraussetzungen für einen Erstattungsanspruch nach § 49a Abs. 1 Satz 1 VwVfG zu schaffen. 143

Bei der Rücknahme von Bescheiden für die Vergangenheit entfalle jede Möglichkeit, fehlende oder unrichtige Angaben im Rechenschaftsbericht zu berichtigen. Aus diesem Grunde habe die vom Oberverwaltungsgericht vorgenommene Analogie zwingend zur Folge, dass die nach einer Rücknahme des Festsetzungsbescheides Platz greifende Rückforderung sämtliche staatlichen Mittel für den betreffenden Zeitraum umfasse. Damit könne der Präsident des Deutschen Bundestages Erstattungsansprüche gegen eine Partei begründen, deren Geltendmachung diese der finanziellen Basis ihrer politischen Tätigkeit beraube. 144

dd) Sowohl das Landgericht Bonn als auch das Landgericht Wiesbaden seien in ihren Entscheidungen zur strafrechtlichen Beurteilung der Verbuchung von Geldern für Parteizwecke als Untreue davon ausgegangen, dass es für die Annahme eines Nachteils im Sinne des § 266 Abs. 1 StGB auf die Vorschriften des Parteiengesetzes ankomme. Die dadurch begründete Parteienrechtsakzessorietät des Untreuetatbestandes setze voraus, dass die Vorschriften des Parteiengesetzes über den Anspruchsverlust eindeutig seien und auf Grund ihres eindeutigen Wortlauts angewandt würden. Da dies nach der vom Oberverwaltungsgericht vorgenommenen Analogiebildung nicht (mehr) der Fall sei, liege für jeden Beschuldigten eine Verletzung des Art. 103 Abs. 2 GG nahe. Eine durch eine solche Analogie belastete Partei werde in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verletzt. 145

ee) Folge man der Logik des Urteils des Oberverwaltungsgerichts, so sei § 23a PartG mit der Einführung des § 19 Abs. 4 PartG 1994 obsolet geworden. Denn jede nicht publizierte Spende mache hiernach den Rechenschaftsbericht unvollständig und stelle somit einen Verstoß gegen die Rechtspflicht der Parteien dar, einen vollständigen und wahrheitsgemäßen Rechenschaftsbericht abzugeben. Diese offensichtliche Unstimmigkeit versuche das Oberverwaltungsgericht dadurch zu beseitigen, dass es § 23a Abs. 1 PartG 1994 als Spezialvorschrift interpretiere und die damit in Bezug auf § 19 Abs. 3 Satz 4 PartG 1994 vorgenommene Analogie durch eine teleologische Reduktion ergänze, nach der § 23a PartG 1994 nicht mehr die Funktion einer Sanktionsnorm, sondern die eines Privilegierungstatbestandes zukomme. Damit werde jedoch die der Regelung des § 23a PartG 1994 zu Grunde liegende gesetzgeberische Intention in ihr Gegenteil verkehrt. Die teleologische Reduktion dieser Vorschrift sei, gemessen am Maßstab des Art. 20 Abs. 3 GG, eine unzulässige Rechtsfortbildung.

146

ff) Der mit der Anwendung des § 19 Abs. 4 PartG 1994 verbundene Umverteilungseffekt habe zur Folge, dass nicht nur die Chancen der säumigen Partei im politischen Wettbewerb infolge des Anspruchsverlustes beeinträchtigt, sondern dass umgekehrt auch die Chancen der konkurrierenden Parteien verbessert würden. Da dieser Effekt unabhängig von Art und Schwere des Fehlers im Rechenschaftsbericht eintreten solle und stets den gesamten Zuwendungsanteil erfasse, könne sich die geradezu groteske Situation ergeben, dass bei einer Partei, die auf Grund ihrer Verwurzelung im Volk über ein besonders hohes Beitrags- und Spendenaufkommen verfüge, dieser Erfolg in der Gestalt des frei werdenden Zuwendungsanteils an die - weniger erfolgreichen - Mitkonkurrenten transferiert werde.

147

gg) Schließlich werde auch durch die Novellierung des Parteiengesetzes 2002 bestätigt, dass das Urteil des Oberverwaltungsgerichts die Grenzen zulässiger Gesetzesauslegung sprengte und eine unzulässige Rechtsfortbildung darstelle. Der Gesetzgeber habe eine grundsätzlich andere Lösung gewählt, um den aufgezeigten Folgeproblemen Rechnung zu tragen. Vor allem habe er in § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG n.F. 2002 klargestellt, dass die Verfallsfristen unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit des Rechenschaftsberichts gewahrt werden. Darin liege eine Kodifikation dessen, was richtigerweise bereits nach altem Recht gegolten habe.

148

c) Sofern sich das Oberverwaltungsgericht wider Erwarten tatsächlich auf eine Auslegung des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 stützen könne und der Anspruchsverlust bei Vorlage eines unvollständigen oder sonst unrichtigen Rechenschaftsberichts wirklich dem objektiven Willen des Gesetzgebers entsprechen sollte, sei die Verfassungsbeschwerde gleichwohl begründet, weil das Urteil des Oberverwaltungsgerichts in diesem Falle auf einem verfassungswidrigen Gesetz beruhe, das die Beschwerdeführerin in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip, auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 21 GG) und Art. 3 Abs. 1 GG (Willkürverbot) verletze.

149

2. Zu der Verfassungsbeschwerde hat sich der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Eigenschaft als mittelverwaltende Stelle (§ 21 Abs. 2 PartG) geäußert. Er hält die Verfassungsbeschwerde für unbegründet. 150

a) Weder die angegriffenen Gerichtsentscheidungen noch § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 verletzen Grundrechte der Beschwerdeführerin. Die Beschwerdeschrift gebe den eigentlichen Anlass für die streitige Mittelfestsetzung und Mittelrückforderung nur unzureichend wieder. Die hessische CDU habe Ende 1983 ein Guthaben von rd. 20,8 Mio. DM in die Schweiz transferiert, um auf diese Weise die ab 1984 in Folge des Flick-Skandals verschärfte, nunmehr auch auf das Vermögen der Parteien erstreckte Rechnungslegungspflicht zu unterlaufen. Dadurch sei in den Rechenschaftsberichten der CDU von 1984 bis 1998 ein Betrag in Höhe von insgesamt 42,6 Mio. DM (Rückflüsse in Höhe von rd. 24,3 Mio. DM und Endvermögen in Höhe von 18,3 Mio. DM) nicht oder jedenfalls nicht den Vorschriften entsprechend ausgewiesen worden. Da die Beschwerdeführerin bis zum 31. Dezember 1999 keinen im Wesentlichen den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsbericht für das vorangegangene Jahr 1998 eingereicht habe, hätten bei der Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung die Zuwendungen gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 unberücksichtigt bleiben müssen. Dieses Ergebnis sei durch die angegriffenen Entscheidungen der Instanzgerichte bestätigt worden. Der hierbei gewählte methodische Auslegungsweg verlaufe innerhalb der Grenzen, die der rechtsprechenden Gewalt mit ihrer Bindung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3, Art. 97 GG) durch das Grundgesetz vorgegeben seien. Von einer Lücke in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994, die durch Analogie hätte geschlossen werden müssen oder können, sei in keinem der angegriffenen Urteile auch nur andeutungsweise die Rede. Die Ausführungen der Beschwerdeführerin zu den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und Grenzen richterlicher Rechtsfortbildung lägen daher vollkommen neben der Sache. 151

aa) Eine Begrenzung der Prüfungszuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages sei der einschlägigen Vorschrift des § 23 Abs. 3 PartG 1994 nicht zu entnehmen und entspreche auch nicht der langjährigen Praxis der Bundestagsverwaltung. Der Einwand der Beschwerdeführerin, die gesetzliche Regelung begnüge sich mit einer bloßen Plausibilitätskontrolle, ohne die Berücksichtigung von Zufallsfunden auszuschließen, und sei daher rechtsstaatlich nicht vertretbar, treffe infolgedessen nicht zu. 152

bb) Entgegen ihrer Auffassung sei der Grundsatz der Wesentlichkeit bereits im Gesetz selbst, nämlich in den nach § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG zu berücksichtigenden Grundsätzen ordnungsgemäßer Buchführung angelegt. Darüber hinaus sei dieses Kriterium auch mit der dem Gesetzgeber in Art. 21 Abs. 3 GG ausdrücklich eröffneten Regelungsbefugnis sowie dem Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG vereinbar. Im Übrigen sei die Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Mängeln im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Leistungen und deren Rückabwicklung auch keineswegs etwas Außergewöhnliches, sondern im 153

Gegenteil gesetzgeberischer Standard, wie etwa § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 VwVfG, § 45 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 SGB X und § 130 Abs. 2 Nr. 3 AO zeigten. Nach diesen Vorschriften dürfe sich der Begünstigte nicht auf Vertrauensschutz berufen, wenn er den Verwaltungsakt durch Angaben erwirkt habe, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig seien. Schließlich könne die Beschwerdeführerin auch nicht ernsthaft behaupten, der Präsident des Deutschen Bundestages habe die Unterscheidung zwischen einem wesentlichen und einem unwesentlichen Fehler des eingereichten Rechenschaftsberichts auf Grund völlig ungesicherter Kriterien getroffen. Die Wesentlichkeit des inhaltlichen Fehlers sei angesichts des unterschlagenen Auslandsvermögens in Höhe von 18,3 Mio. DM offenkundig.

Die Erwägungen der Beschwerdeführerin zur Proportionalität seien von vornherein mit dem Mangel behaftet, dass sie die Wesentlichkeits-Grenze schlichtweg negierten. § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 liege nicht das Prinzip des Alles oder Nichts zu Grunde, sondern im Gegenteil das Gebot der Unterscheidung von wesentlichen und unwesentlichen Mängeln eines Rechenschaftsberichts. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin gehe es auch nicht wirklich um Proportionalität, sondern schlicht um die fristgerechte Erfüllung der Vorlage eines im Wesentlichen richtigen Rechenschaftsberichts, verbunden mit einer Stichtagsregelung, die im Interesse der Chancengleichheit aller an der staatlichen Teilfinanzierung partizipierenden Parteien sowie zur Vermeidung von Manipulationen von der mittelverwaltenden Stelle mit aller Konsequenz zu beachten sei. 154

cc) Soweit die Beschwerdeführerin beklage, eine mögliche Konsequenz der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts sei es, dass der Präsident des Deutschen Bundestages durch eine Ermessensentscheidung (§ 48 Abs. 1 VwVfG) Erstattungsansprüche gegen eine Partei begründen und diese dadurch der finanziellen Basis ihrer politischen Existenz berauben könne, lasse sie unberücksichtigt, dass der Präsident des Deutschen Bundestages im vorliegenden Fall von einer entsprechenden Rückgängigmachung bereits ergangener, ebenfalls auf unrichtigen Rechenschaftsberichten beruhender Festsetzungsbescheide wegen der Unverhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme abgesehen habe. 155

dd) Die von der Beschwerdeführerin hergestellte Assoziation zu einer verfassungsrechtlich unzulässigen Analogiebildung im Strafrecht (Art. 103 Abs. 2 GG) verbiete sich vorliegend schon deshalb, weil das vom Oberverwaltungsgericht und vom Bundesverwaltungsgericht gefundene Auslegungsergebnis nicht auf einer Analogie, sondern lediglich auf einer Auslegung der insoweit lückenlosen Vorschrift des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 beruhe. 156

ee) Bei dem durch § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 geregelten Anspruchsverlust gehe es auch weder um ein Alles oder Nichts noch um Sanktionen. Die staatliche Teilfinanzierung der Parteien stelle sich vielmehr als freiwillige, lediglich gesetzlich normierte Leistung des Staates (Subvention), nicht dagegen als ein aus Art. 21 Abs. 1 GG abzuleitender verfassungsunmittelbarer Anspruch dar. Die entsprechenden Fest- 157

setzungsbescheide und Auszahlungsanordnungen unterlägen deshalb nicht nur den allgemeinen Regeln über die Rücknahme von rechtswidrigen begünstigenden Verwaltungsakten (z.B. § 49 VwVfG), sondern auch den Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (§ 23, § 44 BHO). Daraus folge, dass der Gesetzgeber nicht nur den Anspruchsgrund, sondern auch die Bedingungen festlegen könne, unter denen die Parteien in den Genuss der staatlichen Teilfinanzierung kämen; er könne ihnen vor allem die rechtzeitige Einreichung eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts zur Pflicht machen und für den Fall ihrer Nicht- oder Schlechterfüllung sein gesetzliches Förderversprechen zurücknehmen. Darin liege weder eine Sanktion noch gar eine Strafe. Sanktionen sehe das Parteiengesetz allein für unzulässige oder nicht ordnungsgemäß deklarierte Spenden (§ 23a PartG 1994) vor.

Bei den von § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 einerseits und § 23a Abs. 1 PartG 1994 andererseits geregelten Materien handle es sich um ungleiche und unvergleichbare Sachverhalte, an die ungleiche Rechtsfolgen zu knüpfen der Gesetzgeber im Rahmen seines politischen Gestaltungsspielraums befugt sei, weil beide Regelungen jeweils unterschiedliche Zielsetzungen verfolgten: § 23a Abs. 1 PartG 1994 sei als eine echte Sanktionsnorm zu verstehen; ganz anders verhalte es sich dagegen mit § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994. Diese Regelung sei Ausdruck des zugleich auch in § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 VwVfG enthaltenen allgemeinen Rechtsgedankens, wonach jemand, der eine staatliche Geldleistung durch Angaben erwirkt habe, die in wesentlicher Beziehung unrichtig oder unvollständig seien, sich gegenüber der Entziehung dieser Zuwendung nicht auf Vertrauensschutz berufen könne und den mit der Rücknahme verbundenen Vermögensnachteil auch ohne eigenes Verschulden hinnehmen müsse. Insoweit sei vorbehaltlos anerkannt, dass der Vertrauensschutz bereits dann entfalle, wenn die Angaben des Begünstigten objektiv unrichtig oder unvollständig seien, unabhängig davon, ob dieser davon Kenntnis habe. 158

ff) Die Beschwerdeführerin verkenne, dass es sich bei dem Anspruchsverlust nach § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 nicht um eine Sanktion und mithin auch nicht um einen Eingriff in das Recht der Parteien auf Chancengleichheit, sondern schlicht um die Versagung einer freiwilligen Leistung des Staates (Subvention) handle, deren Anspruchsvoraussetzungen die an sich begünstigte Partei nicht erfüllt habe. Eine unverhältnismäßige Benachteiligung der Beschwerdeführerin liege insoweit nicht vor. Sie selbst bzw. ihr hessischer Landesverband habe über mehr als 15 Jahre hinweg das Transparenzgebot und damit die Chancengleichheit der Parteien verletzt. 159

Darüber hinaus sei die Rückzahlungsverpflichtung der Beschwerdeführerin durch eine mit dem Bundestagspräsidenten abgeschlossene, großzügige Stundungs- und Verrechnungsvereinbarung, die bis zum Jahre 2007 reiche, wesentlich abgemildert und es sei auch auf diese Weise dafür gesorgt worden, dass die Beschwerdeführerin weiterhin in der Lage sei, sich effektiv am politischen Wettbewerb zu beteiligen. In Wahrheit finde durch § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 auch keine Umverteilung von verfallenen Mitteln auf andere Parteien statt. Der durch den Anspruchsverlust nach § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG ausgelöste Mittelzuwachs bei den Mitkonkurrenten liege im 160

gegenwärtigen System der staatlichen Teilfinanzierung begründet und stelle die logische Konsequenz einer ansonsten nur durch die absolute Obergrenze bewirkten proportionalen Kürzung von Mitteln dar, welche die Parteien im Rahmen der relativen Obergrenze auf Grund der von ihnen erwirtschafteten Eigeneinnahmen rechtmäßig erworben hätten.

gg) Die Novellierung des Parteiengesetzes im Jahr 2002 erbringe nicht den von der Beschwerdeführerin ersehnten Beweis, dass die bisherige Regelung rechts- oder gar verfassungswidrig gewesen und das Urteil des Oberverwaltungsgerichts deshalb eine unzulässige Rechtsfortbildung sei. Wenn seinerzeit bereits das neue Recht gegolten hätte, wäre die Einreichung des fehlerhaften Rechenschaftsberichts am 30. Dezember 1999 zwar noch fristwährend erfolgt; die Fehlerhaftigkeit des Rechenschaftsberichts hätte aber bei der Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 1999 zum 15. Februar 2000 zu einem Anspruch gegen die CDU in Höhe des zweifachen des den unrichtigen Angaben im Rechenschaftsbericht entsprechenden Betrages (rd. 44 Mio. DM) geführt, der mit der Bewilligung für 1999 hätte verrechnet werden müssen (§ 31b Satz 1 PartG 2003). Infolgedessen könne die Novellierung entgegen der von der Beschwerdeführerin vertretenen Ansicht auch nicht belegen, dass die bisherigen Regelungen vom (früheren) parlamentarischen Gesetzgeber nicht hätten getroffen werden dürfen, ohne die Verfassung zu verletzen.

b) Im Übrigen sei die der angefochtenen Entscheidung zugrundeliegende gesetzliche Regelung des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 mit dem Grundgesetz vereinbar. Sie verstoße weder gegen Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) noch gegen Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG (Chancengleichheit der Parteien) und schon gar nicht gegen das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG).

VI.

Der Senat hat mit Beschluss vom 18. Juni 2003 die Selbstablehnung des Richters Jentsch für begründet erklärt. Für ihn wurde aus dem Ersten Senat des Bundesverfassungsgerichts die Richterin Jaeger durch Los als Vertreterin bestimmt (§ 19 Abs. 4 Satz 1 BVerfGG).

Der Richter Gerhardt war als Richter am Bundesverwaltungsgericht bereits mit derselben Sache von Amts wegen befasst und ist daher gemäß § 18 Abs. 1 Nr. 2 BVerfGG von der Ausübung seines Richteramtes ausgeschlossen (Beschluss des Senats vom 28. Januar 2004).

B.

Die zulässige Verfassungsbeschwerde bleibt in der Sache ohne Erfolg.

I.

1. Die Beschwerdeführerin ist als politische Partei im Verfassungsbeschwerde-

Verfahren antragsberechtigt; denn sie macht die Verletzung von Rechten durch Verwaltungsmaßnahmen - hier durch den vom Präsidenten des Deutschen Bundestages als mittelverwaltende Stelle erlassenen Bescheid vom 14. Februar 2000 - geltend (vgl. hierzu BVerfGE 27, 111 <157>; 28, 88 <102 f.>; 73, 1 <30 f.>). Grundrechte, die den Parteien unabhängig von ihrem besonderen verfassungsrechtlichen Status wie jedermann zustehen, sind nicht Bestandteil der durch Art. 21 GG geschützten Rechtsstellung und können deshalb nicht im Organstreitverfahren verfolgt werden (vgl. hierzu BVerfGE 4, 27 <30>; 11, 239 <243>; 82, 322 <335>; 84, 290 <298>; 85, 264 <284>). Ihre Verletzung kann nur auf dem Rechtsweg und letztlich mit der Verfassungsbeschwerde abgewehrt werden (BVerfGE 84, 290 <299>).

2. Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung sind allein die angegriffenen Entscheidungen, nicht hingegen Entscheidungen über die Rückforderung staatlicher Leistungen an die Beschwerdeführerin in den Jahren 1994 bis 1998. Insoweit fehlt es - insbesondere nach den Erklärungen des Bundestagspräsidenten zu dieser Frage - an einer Beschwer. 167

II.

Die angefochtenen Entscheidungen begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Vor allem ist § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 mit dem ihm von den Fachgerichten entnommenen Inhalt nicht verfassungswidrig. 168

1. a) Die Beschwerdeführerin wird durch die angegriffenen Gerichtsentscheidungen nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verletzt. Dieses Grundrecht gewährleistet die allgemeine Handlungsfreiheit in einem umfassenden Sinne (vgl. BVerfGE 80, 137 <152> m.w.N.). Diese ist allerdings nur in den Schranken des zweiten Halbsatzes von Art. 2 Abs. 1 GG garantiert und steht damit vor allem unter dem Vorbehalt der verfassungsmäßigen Ordnung (vgl. BVerfGE 6, 32 <37 f.>; 74, 129 <152>; 80, 137 <153>; 91, 335 <338 f.>). 169

Zu dieser Ordnung gehören nicht nur die vom Normgeber gesetzten verfassungsmäßigen Vorschriften, sondern auch deren Auslegung durch den Richter und ebenso die im Wege zulässiger richterlicher Rechtsfortbildung gewonnenen Entscheidungen (vgl. BVerfGE 74, 129 <152 f.>). Der anerkannten Befugnis der Gerichte zur Fortbildung des Rechts (BVerfGE 34, 269 <287 f.>; 49, 304 <318>; 65, 196 <210 ff.>; 69, 188 <203>; 71, 354 <362 f.>; 74, 129 <152 f.>; 82, 6 <12>) sind jedoch Grenzen gezogen, und zwar nicht nur durch den Grundsatz der Gesetzesbindung in Art. 20 Abs. 3 GG. Legt der Richter offene Gesetzesbegriffe aus oder bildet er Recht fort, stehen die sich daraus ergebenden Einschränkungen des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 1 GG nur dann mit der Verfassung in Einklang, wenn sie den Wertentscheidungen des Grundgesetzes, vornehmlich dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit entsprechen (vgl. BVerfGE 6, 32 <41>; 74, 129 <152>). 170

Das Rechtsstaatsprinzip, das der richterlichen Rechtsfindung Grenzen setzt, enthält 171

allerdings keine bis in alle Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote oder Verbote. Es handelt sich vielmehr um einen Verfassungsgrundsatz, der der Konkretisierung entsprechend den jeweiligen sachlichen Gegebenheiten bedarf (BVerfGE 7, 89 <92 f.>; 65, 283 <290> m.w.N.). Namentlich sind für den Richter - wie für den Gesetzgeber - die im Rechtsstaatsprinzip verankerten Grundsätze der Bestimmtheit (BVerfGE 56, 1 <12 f.>; 78, 205 <212>; 84, 133 <149>; 87, 234 <263>; 89, 69 <84 f.>; 93, 213 <238>) und der Verhältnismäßigkeit (BVerfGE 19, 342 <348 f.>; 23, 127 <133>; 29, 312 <316>; 61, 126 <134>; 90, 145 <173>) von Bedeutung. Darüber hinaus verkörpern der Grundsatz der Rechtssicherheit und die Idee der materiellen Gerechtigkeit weitere wesentliche Bestandteile des Rechtsstaatsprinzips (vgl. BVerfGE 7, 89 <92>; 49, 148 <164> m.w.N.; 63, 215 <223>; 65, 196 <215>). Angesichts seiner Weite und Unbestimmtheit ist bei der Ableitung konkreter Bindungen jedoch mit Behutsamkeit vorzugehen (vgl. BVerfGE 57, 250 <276>; 65, 283 <290>; 90, 60 <86>).

So liegt eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips dann nicht vor, wenn die angegriffenen hoheitlichen Maßnahmen und die sie bestätigenden Gerichtsentscheidungen in der verfassungsmäßigen Ordnung ihre Grundlage finden und der Durchsetzung und dem wirksamen Schutz eines Verfassungsgutes dienen, das im Gesetzesrecht verankert ist und vom Grundgesetz selbst als elementarer Bestandteil seines Wertesystems begriffen wird (vgl. BVerfGE 34, 269 <291>). Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist zugleich auch eine Verletzung des Willkürverbots (BVerfGE 87, 273 <278 f.>; 89, 1 <13 f.>) ausgeschlossen.

172

b) Als zu schützendes und durchzusetzendes Verfassungsgut kommt hier zuvörderst das Transparenz- und Publizitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG in Betracht.

173

Hiernach sind die Parteien verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft zu geben. Dieser Bestimmung liegt die Erwägung zugrunde, dass die politische Willensbildung innerhalb einer Partei von Personen oder Organisationen erheblich beeinflusst werden kann, die den Parteien in größerem Umfang finanzielle Mittel zur Verfügung stellen. Eine derartige Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen soll offen gelegt werden. Der Wähler soll sich unter anderem über die Kräfte unterrichten können, die die Politik der Parteien bestimmen, und er soll die Möglichkeit haben, die Übereinstimmung zwischen den politischen Programmen und dem Verhalten derer zu prüfen, die mit Hilfe finanzieller Mittel auf die Parteien Einfluss zu nehmen suchen (BVerfGE 24, 300 <356>; siehe auch BVerfGE 20, 56 <106>; 52, 63 <86 f.>; 85, 264 <319>). Zugleich soll die innere Ordnung der Parteien durch die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung gegen undemokratische Einflüsse gesichert werden (vgl. BVerfGE 85, 264 <319>). Darüber hinaus soll die Veröffentlichungspflicht zur Chancengleichheit der Parteien im politischen Wettbewerb beitragen (BVerfGE 20, 56 <106>; 85, 264 <320>). Bei der Novellierung des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG durch das 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 21. Dezember 1983 (BGBl I S. 1481) ist der ver-

174

fassungsändernde Gesetzgeber ebenfalls von dieser Zielsetzung ausgegangen. Um ihr noch näher zu kommen, wurde die Pflicht zur öffentlichen Rechenschaftslegung auf die Verwendung der Mittel und das Vermögen der Parteien erstreckt (vgl. BVerfGE 85, 264 <320>). Dem Schutzgedanken des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG ist daher nur dann Genüge getan, wenn der Wähler vom Vermögen und von der wirklichen Herkunft der Mittel einer Partei Kenntnis erhält. Dafür hat der Gesetzgeber Sorge zu tragen (vgl. BVerfGE 85, 264 <323>).

Schon der Wortlaut der Vorschrift im Grundgesetz spricht dafür, dass sie auf eine möglichst vollständige Rechenschaftslegung zielt (vgl. BVerfGE 85, 264 <319>). Die in Art. 21 Abs. 3 GG eröffnete Regelungsbefugnis ermöglicht dem Bundesgesetzgeber zwar gewisse Einschränkungen dieser Offenlegungspflicht, mögen sie die Form der Rechenschaftslegung oder auch Art und Höhe der erfassten Einnahmen betreffen. Solche Einschränkungen müssen indes stets mit dem Sinn und Zweck der Vorschrift vereinbar sein (BVerfGE 85, 264 <319>). Dementsprechend müssen allerdings nur solche Zuwendungen nach ihrer Herkunft verzeichnet werden, vermittels derer ihrem Umfang nach politischer Einfluss ausgeübt werden kann (vgl. BVerfGE 24, 300 <356>; 85, 264 <321>). Die Bestimmung dieser Grenze obliegt dem Gesetzgeber, der hierfür über einen gewissen Einschätzungsspielraum verfügt, bei dessen Wahrnehmung er nicht zuletzt auch Gesichtspunkte der Praktikabilität berücksichtigen darf (BVerfGE 85, 264 <321>).

175

c) Im Rahmen der vorliegenden Urteilsverfassungsbeschwerde hat das Bundesverfassungsgericht zu prüfen, ob die tätig gewordenen Behörden und Gerichte den Verpflichtungen des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG in materieller und verfahrensmäßiger Hinsicht gerecht geworden sind oder ob die von ihnen gestellten Anforderungen ohne ausreichende (parteien-) gesetzliche Grundlage in rechtsstaatswidriger Weise überspannt und dadurch Grundrechte der Parteien verletzt wurden. Die Feststellung und Würdigung des Tatbestandes, die Auslegung einfachen (Parteien-) Rechts und seine Anwendung auf den einzelnen Fall sind zunächst allein Sache der dafür allgemein zuständigen Gerichte; das Bundesverfassungsgericht kann erst eingreifen, wenn spezifisches Verfassungsrecht verletzt ist, vor allem der Fehler gerade in der Nichtbeachtung von Grundrechten der Parteien, namentlich des Rechtsstaatsprinzips (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 20 Abs. 3 GG) oder des Grundrechts auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG) liegt (BVerfGE 18, 85 <92 f.>).

176

Anders als bei der Ausstrahlungswirkung der Grundrechte auf das einfache Recht, die diese als Elemente einer objektiven Ordnung in alle Rechtsbereiche hinein entfalten (vgl. BVerfGE 7, 198 <205>; 73, 261 <269>; stRspr), kann sich die verfassungsrechtliche Prüfung beim Vollzug des Parteiengesetzes allerdings nicht lediglich darauf beschränken, ob dessen Auslegung und Anwendung auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung der Grundrechte der Parteien beruht. Ob eine Partei ihrer Rechenschaftspflicht genügt hat oder ob die hieran zu stellenden Anforderungen ohne ausreichende (einfach-) gesetzliche Grundlage im Einzelfall überspannt wurden, betrifft unmittelbar auch die Anwendung des Art. 21 Abs. 1 GG,

177

eine Verfassungsbestimmung, die die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes ausdrücklich anerkennt und in den Rang einer verfassungsrechtlichen Institution erhebt (BVerfGE 1, 208 <225>; 2, 1 <73>; 4, 27 <30 f.>; 5, 85 <134, 388>; 11, 266 <273>; 41, 399 <416>). Dem ist durch eine gesteigerte Prüfungstiefe seitens des Bundesverfassungsgerichts Rechnung zu tragen.

Art. 21 Abs. 1 GG wird durch das Parteiengesetz als Ausführungsgesetz konkretisiert. Den Rechtsbefehl zu finanzieller Transparenz enthält bereits Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG unmittelbar. Dies ergibt sich sowohl aus dessen Wortlaut als auch aus der systematischen Stellung innerhalb des Regelungszusammenhangs des Art. 21 Abs. 1 GG. So wie Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG unmittelbar das Recht verleiht, eine Partei zu gründen, enthalten Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG und Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG die unmittelbare Verpflichtung der Parteien auf die Grundsätze der innerparteilichen Demokratie und die Transparenz der Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihres Vermögens. Diese Normen begründen je für sich eine verfassungsunmittelbare Verpflichtung der Parteien, die auf Grund des Regelungsvorbehalts in Art. 21 Abs. 3 GG näherer Ausgestaltung durch den Bundesgesetzgeber bedarf, wie dies im Fünften Abschnitt des Parteiengesetzes (§§ 23 ff. PartG 1994) geschehen ist, der bezüglich der Finanzierung auf die Bestimmungen des Vierten Abschnitts (§§ 18 ff. PartG 1994) verweist.

178

Im Rahmen der Auslegung und Anwendung des Parteiengesetzes ist deshalb stets die verfassungsrechtliche Grundlage der einzelnen Bestimmungen im Blick zu behalten. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Erfüllung der Rechenschaftspflicht durch die Parteien sowohl hinsichtlich der Ermittlung des Sachverhalts selbst als auch seiner rechtlichen Bewertung zu prüfen, ob die tatsächliche und rechtliche Wertung der Fachgerichte Grundrechte der Parteien verletzt oder ob sie ihre Rechtfertigung in der verfassungsmäßigen Ordnung, namentlich im Publizitäts- und Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG und dessen einfachrechtlicher Konkretisierung im Parteiengesetz findet.

179

Diese Prüfungspflicht bedeutet allerdings nicht, dass das Bundesverfassungsgericht die Entscheidung, ob die Rechenschaftspflicht im Einzelfall erfüllt oder hieran unter Verletzung von Grundrechten der Parteien ohne ausreichende (einfach-) gesetzliche Grundlage oder unter Verletzung der hergebrachten Regeln juristischer Methodik überzogene Anforderungen gestellt wurden, unter Berücksichtigung der gerichtlichen Vorentscheidungen neu und selbst zu treffen hätte; die Verfassungsbeschwerde eröffnet auch hier keine weitere Tatsachen- oder Revisionsinstanz. Das Bundesverfassungsgericht hat die Entscheidungen der Fachgerichte lediglich auf Fehler hin zu überprüfen, die geeignet sind, die Beachtung der Grundrechte der Parteien in Frage zu stellen.

180

2. Gemessen an diesen Grundsätzen hält die Auslegung des Parteiengesetzes durch das Oberverwaltungsgericht der verfassungsgerichtlichen Überprüfung stand.

181

Verfassungsrechtlich unangreifbar nimmt das Oberverwaltungsgericht an, dass der Rechenschaftspflicht gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG auch im Rahmen des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 nur durch Vorlage eines materiell richtigen Rechenschaftsberichtes Rechnung getragen werden kann. Nur ein solcher Rechenschaftsbericht entspricht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes (§§ 23 bis 31 PartG 1994) und kann Grundlage einer Festsetzung staatlicher Mittel nach § 23 Abs. 4 Satz 1, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 sein. Das Oberverwaltungsgericht kann sich hierbei auf den Wortlaut und den systematischen Zusammenhang des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 mit weiteren Vorschriften des Parteiengesetzes über die Mittelbewilligung (a), deren Sinn und Zweck (b) und deren Entstehungsgeschichte (c) stützen.

182

a) Der Wortlaut des § 19 Abs. 4 PartG 1994 allein lässt zwar nicht hinreichend deutlich erkennen, ob auf einen lediglich formell oder aber auf einen auch materiell richtigen Rechenschaftsbericht abzustellen ist; die Vorschrift spricht schlicht von Rechenschaftsbericht. Aus dem Regelungszusammenhang von § 19 Abs. 4 mit § 23 Abs. 3 und 4 PartG 1994 folgt aber, dass ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechender Rechenschaftsbericht gemeint ist. Nach § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG 1994 prüft der Präsident des Deutschen Bundestages, "ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspricht". Gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 darf er staatliche Mittel für eine Partei nach § 18 und § 19 PartG nicht festsetzen, "solange ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist". Da eine Festsetzung erst nach Vorlage eines den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechenden Berichts erfolgen darf (§ 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994), kann von § 19 Abs. 4 Satz 2 PartG 1994, wonach die endgültige Festsetzung nach Vorlage des Rechenschaftsberichts für das vorausgegangene Jahr erfolgt, stets nur der Bericht im Sinne von § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 gemeint sein. Auch § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994, der für den Begriff des Rechenschaftsberichts auf § 19 Abs. 4 Satz 2 PartG 1994 verweist, bezieht sich damit zugleich auch auf § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994.

183

Der Begriff des Rechenschaftsberichts in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 schließt folglich die in § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG genannte Anforderung ein. Dies lässt sich unschwer auch daraus entnehmen, dass § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG ausdrücklich auf § 19 PartG 1994 verweist, indem er bestimmt, dass staatliche Mittel nach § 18 und § 19 PartG nicht festgesetzt werden dürfen, solange ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht nicht eingereicht worden ist. Die gegenteilige Auffassung, § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 handele anders als § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 nicht von einem Rechenschaftsbericht, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts entspreche mit der Folge, dass es für die Beteiligung an der endgültigen Festsetzung staatlicher Mittel nur darauf ankomme, dass die Partei bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres überhaupt einen Rechenschaftsbericht einreiche (Depenheuer, FAZ vom 29. Februar 2000, S. 11; Depenheuer/Grzeszick, Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit, DVBl 2000, S. 736

184

<738>; Koch, Verlust der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaftem Rechenschaftsbericht?, NJW 2000, S. 1004 <1005>; ders., Rechtsfolgen unzureichender Rechenschaftslegung politischer Parteien, AöR 127 <2002>, S. 165 <175 ff., 189 ff.>; Huber, Das parteienrechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, DÖV 2000, S. 745 <748, 749>), vermag nicht zu überzeugen.

§ 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 darf nicht isoliert von § 23 Abs. 4 PartG 1994 gesehen werden. Beide Regelungen greifen notwendigerweise ineinander. Die hiervon abweichende Auffassung steht in unauflösbarem Widerspruch zu § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994, wonach der Präsident des Deutschen Bundestages eine Festsetzung nicht treffen darf, solange ein ordnungsgemäßer Rechenschaftsbericht nicht vorliegt. Es wäre auch ungereimt, wenn es für die Frage, ob die erste Stufe des Nichtentstehens des Anspruchs eingreift, nur darauf ankommen sollte, ob überhaupt ein Rechenschaftsbericht vorgelegt worden ist, während die zweite Stufe nur mit einem ordnungsgemäßen Bericht abgewendet werden könnte; vielmehr bauen beide Stufen aufeinander auf und sind miteinander verschränkt und verklammert (Cornils, Das Sanktionensystem des Parteiengesetzes: verfassungsmäßige Grundlage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?, VerwArch 91 <2000>, S. 327 <328>; Heinig/Streit, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, JURA 2000, S. 393 <396>; Morlok, Spenden - Rechenschaft - Sanktionen, NJW 2000, S. 761 <766>; Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung?, NJW 2001, S. 2353 <2355>; H.-P. Schneider, FAZ vom 8. März 2000, S. 10 <11>).

185

Auch durch die in § 28 PartG 1994 enthaltene Verpflichtung auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung wird bestätigt, dass nur durch einen korrekten Rechenschaftsbericht die Voraussetzungen für die Festsetzung staatlicher Mittel erfüllt werden können. Das Parteiengesetz nimmt hier auf die handelsrechtlichen Bilanzvorschriften Bezug. Die "Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung", die in § 243 Abs. 1 HGB Erwähnung gefunden haben, umfassen auch den Grundsatz der inhaltlichen Richtigkeit und Vollständigkeit (§ 246 Abs. 1 HGB). Schließlich sieht auch § 24 Abs. 1 Satz 2 PartG 1994 ausdrücklich vor, dass der Rechenschaftsbericht nach den Grundsätzen der ordnungsgemäßen Buchführung unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks zu erstellen ist. Die Vorschrift nimmt damit nicht nur unmittelbar auf die in § 246 Abs. 1 HGB enthaltenen Anforderungen an die inhaltliche Richtigkeit und Vollständigkeit des Jahresabschlusses, sondern auch auf das verfassungskräftig verfestigte Transparenz- und Publizitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG Bezug, dessen Konkretisierung und Verwirklichung das Parteiengesetz zu dienen bestimmt ist. Damit kann unter dem Begriff des Rechenschaftsberichts im Sinne des Parteiengesetzes 1994 nur ein Rechenschaftsbericht verstanden werden, der bezüglich seiner inhaltlichen Richtigkeit und seiner Vollständigkeit den gesetzlichen Anforderungen entspricht (Heinig/Streit, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, JURA 2000, S. 393 <396>; Morlok, Spenden - Rechenschaft - Sanktionen, NJW 2000, S. 761

186

<766>; Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung?, NJW 2001, S. 2353 <2355>; Merten, Gesetzmäßige Parteienfinanzierung, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht <MIP> 9 <1999>, Sonderbeilage, S. 11 <14 f.>).

b) Für die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts spricht zudem, dass nur ein vollständiger Rechenschaftsbericht dem Verfassungsgebot genügt, die Bürger über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen einer Partei zu unterrichten. Er allein ist geeignet, eine Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen offenzulegen und den Wähler über jene Kräfte zu informieren, die die Politik der einzelnen Parteien bestimmen (BVerfGE 24, 300 <356>; siehe auch BVerfGE 20, 56 <106>; 52, 63 <86 f.>; 85, 264 <319>). Dieser Zielsetzung widerspräche es, wenn gewichtige Vermögenspositionen - im Zweifel solche von heikler oder gar anstößiger Herkunft - folgenlos verschwiegen werden könnten. Andernfalls könnte jede in eine hinreichende Form gebrachte Lüge in vollem Umfang zum Bezug staatlicher Mittel berechtigen. Selbst wenn sich eine Partei offen weigern würde, wahrheitsgemäße Angaben zu machen, könnte sie unter Verweis auf ein beliebig gegriffenes, formales Kategorien entsprechendes Rechenwerk vollständige Zahlung erlangen und sich nach eigenem Gutdünken von unliebsamen inhaltlichen Vorgaben offen freizeichnen (Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung?, NJW 2001, S. 2353 <2356>).

187

Ein solches Ergebnis würde nicht nur den Intentionen des Parteiengesetzes, sondern auch dem Transparenz- und Publizitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zuwiderlaufen. Infolgedessen kann nur ein materiell richtiger Rechenschaftsbericht zu gleicher Teilnahme an der staatlichen Parteiteilfinanzierung berechtigen. § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 ist so auszulegen und anzuwenden, dass er die Vorlage eines inhaltlich richtigen und vollständigen Rechenschaftsberichts erfordert, um den Verlust des Zuwendungsanteils zu vermeiden. Das Transparenz- und Publizitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, das diese Auslegung trägt, dient seinerseits dem Schutz der innerparteilichen Demokratie (Art. 21 Abs. 1 Satz 3 GG). Diese ist von Transparenz in finanziellen Dingen abhängig, weil andernfalls die Mitglieder keine Kontrollmöglichkeit gegenüber der Parteiführung hätten. Erst die Offenlegung von Finanzströmen macht diese nachvollziehbar und entschärft sie als Instrument innerparteilicher Machtsicherung (Morlok, Spenden - Rechenschaft – Sanktionen, NJW 2000, S. 761 <762>).

188

Das Gesetz geht deshalb folgerichtig davon aus, dass die Rechenschaftsberichte der Parteien nicht nur formell, sondern auch inhaltlich (materiell) richtig abgefasst sein müssen. Der Fünfte Abschnitt des Parteiengesetzes 1994 will nicht lediglich die nackte Form eines formelle Rechtssicherheit gewährenden Zahlenwerks verbürgen, damit irgendwelche Berechnungen eine bestandskräftige Grundlage finden; er will und muss die Transparenz der tatsächlichen Parteifinzen sicherstellen. Denn Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG soll gewährleisten, dass jede durch Geld eröffnete Einflusschance offen gelegt und dadurch die Integrität des demokratischen Willensbildungsprozesses gesichert wird. Die These, eine lediglich formell ordnungsgemäße Re-

189

chenschaftslegung erfülle die Voraussetzungen des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG, ist demzufolge nicht nur einfach-rechtlich unhaltbar, sondern auch mit den in Art. 21 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden institutionellen Garantien und Grundsätzen unvereinbar.

c) Sprechen - wie hier - sowohl der systematische Zusammenhang als auch der durch Art. 21 Abs. 1 GG vorgegebene Zweck der Regelung für die Richtigkeit der in den angegriffenen Entscheidungen gefundenen Auslegung und steht dieser auch der Wortlaut der Regelung nicht entgegen, so kann der Vorwurf einer verfassungswidrigen Rechtsfortbildung nicht darauf gestützt werden, die getroffene Auslegung werde durch die Entstehungsgeschichte der Regelung nicht gedeckt. Ausschlaggebende Bedeutung kommt den Gesetzesmaterialien in der Regel nicht zu (BVerfGE 6, 389 <431>; 41, 291 <309>; 45, 187 <227>; 62, 1 <45>). Dessen ungeachtet erfährt die in den angegriffenen Entscheidungen gefundene Auslegung jedoch auch in der Entstehungsgeschichte ihre Bestätigung. 190

In der Entwurfsbegründung zu § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 werden beide Tatbestände, die Nichtvorlage eines Rechenschaftsberichts einerseits und die Vorlage eines den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes nicht genügenden Rechenschaftsberichts andererseits, ausdrücklich nebeneinander genannt (wobei auf Grund eines offenkundigen Redaktionsversehens jeweils statt Satz 2 Satz 3 genannt ist). Wörtlich heißt es: 191

Satz 1 der Vorschrift dient - in Verbindung mit Satz 2 - wie bisher der Klarstellung, dass staatliche Mittel nicht gewährt werden dürfen, wenn kein bzw. ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts nicht entsprechender Rechenschaftsbericht vorgelegt wurde. 192

(vgl. BTDrucks 12/5774, S. 16) 193

Mit Blick auf § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 spricht die Gesetzesbegründung dann von § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 als der entsprechenden materiellen Regelung des Anspruchsverlustes. Ausdrücklich heißt es hierzu: 194

Satz 2 korrespondiert mit der Verfahrensvorschrift des § 19 Abs. 4 Satz 3 und enthält die entsprechende materielle Regelung des Anspruchsverlustes. Bei den Zuwendungen im Sinne dieser Vorschrift handelt es sich um in § 18 Abs. 3 genannte Mitgliedsbeiträge oder rechtmäßig erlangte Spenden. 195

(vgl. BTDrucks 12/5774, S. 16) 196

§ 23 Abs. 1 Satz 1 und § 23 Abs. 4 Satz 3 sind danach als aufeinander abgestimmte Regelungen zu verstehen, womit ein unterschiedlicher Begriff des fristwährenden - lediglich formell ordnungsgemäßen - Rechenschaftsberichts nicht vereinbar ist. Vielmehr haben die Gesetzesverfasser beide in Betracht kommenden Tatbestände - fehlender Rechenschaftsbericht und nicht den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechender Rechenschaftsbericht - durch die Wendung "bzw." in ihrer rechtlichen 197

Behandlung ausdrücklich gleichstellen wollen.

Mit Rücksicht auf diese Rechtslage ist das Oberverwaltungsgericht den Einwänden der Beschwerdeführerin zu Recht nicht gefolgt. 198

3. Auch die in der Verfassungsbeschwerde gegen das Erfordernis eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts erhobenen weiteren Bedenken greifen, soweit sie überhaupt verfassungsrechtlicher Natur sind, nicht durch. Entweder existieren die von der Beschwerdeführerin behaupteten Folgeprobleme bereits aus rein tatsächlichen Gründen nicht, oder sie lassen sich im Wege verfassungskonformer Gesetzesinterpretation bewältigen, oder sie wurzeln ausschließlich im einfachen Gesetzesrecht, ohne dass die Beschwerdeführerin eine aktuelle Betroffenheit oder eine Verletzung spezifischen Verfassungsrechts in der Sache nachvollziehbar aufzeigen könnte. 199

a) Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin ist der Präsident des Deutschen Bundestages bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien nach dem PartG 1994 nicht lediglich auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt. Selbst bei einer bloßen Plausibilitätskontrolle hätte der hier einschlägige Sachverhalt allerdings berücksichtigt werden müssen. Der von der Beschwerdeführerin in Bezug genommene Vermerk der "Abteilung Parlamentarische Dienste" vom 9. Dezember 1999 gibt im Übrigen nur die Praxis der Bundestagsverwaltung, nicht jedoch die Rechtslage wieder. 200

aa) Die materielle Richtigkeit der Rechenschaftsberichte zu gewährleisten, war nach dem PartG 1994 zunächst Aufgabe der von den Parteien beauftragten unabhängigen Wirtschaftsprüfer, deren Testate ihrerseits von den Wirtschaftsprüferkammern in regelmäßigen Abständen stichprobenartig unter fachlichen Gesichtspunkten überprüft wurden (vgl. § 23 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. §§ 29 bis 31 PartG 1994). Anschließend prüfte der Präsident des Deutschen Bundestages, ob der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprach (vgl. § 23 Abs. 3 Satz 1 PartG 1994). Daraus und aus der unterschiedslosen Erwähnung beider Prüfungen (nach § 23 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3) in § 29 Abs. 1 PartG 1994 ist zu schließen, dass das PartG 1994 davon ausging, dass beide Prüfungen nach Umfang und Intensität gleich waren (so der Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung vom 19. Juli 2001, BTDrucks 14/6710, S. 61; siehe auch den Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 1996, 1997 und 1998 vom 21. November 2000, BTDrucks 14/4747, S. 17, den Bericht über die Rechenschaftsberichte 1994 und 1995 vom 29. Oktober 1997, BTDrucks 13/8888, S. 12 sowie den inzwischen Gesetz gewordenen Entwurf der Fraktionen SPD, CDU/CSU, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 16. April 2002, BTDrucks 14/8778, S. 18). 201

bb) Mit dieser Erkenntnis ist die Vorstellung von einer ausschließlichen oder auch nur vorrangigen materiellen Prüfungskompetenz der Wirtschaftsprüfer unvereinbar. § 23 Abs. 3 PartG 1994 begründete zwischen der Prüfungskompetenz des Präsi- 202

ten des Deutschen Bundestages und derjenigen der Wirtschaftsprüfer auch keine Arbeitsteilung dergestalt, dass der Bundestagsverwaltung nur eine auf die Überwachung der äußeren Verfahrensrichtigkeit beschränkte Kontrollaufgabe verblieben wäre. Vielmehr wies § 23 Abs. 3 PartG 1994 dem Präsidenten des Deutschen Bundestages eine eigenständige, im Gewicht sogar übergeordnete Kompetenz zur Prüfung und abschließenden Entscheidung über die Vorschriftsmäßigkeit zu.

cc) Daraus darf nun allerdings nicht gefolgert werden, der Präsident des Deutschen Bundestages sei von Amts wegen verpflichtet gewesen, jeden Rechenschaftsbericht en détail auf seine inhaltliche Richtigkeit zu überprüfen, ohne dass für ein Fehlverhalten konkrete Anhaltspunkte vorlagen. Vielmehr bestimmte die Bundestagsverwaltung gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 1. Halbsatz VwVfG Art und Umfang ihrer Ermittlungen selbst. Sie hatte insoweit ein Aufklärungs- und Verfahrensermessen und musste nicht von sich aus automatisch allen denkbaren Möglichkeiten nachgehen oder sich ohne Anlass auf Fehlersuche begeben. 203

dd) Die Beschwerdeführerin kann nicht einerseits geltend machen, die Bundestagsverwaltung habe nur eine Plausibilitätskontrolle durchgeführt, wenn sie andererseits ihrer Mitwirkungspflicht nicht genügt und in ihr zurechenbarer Weise einen unrichtigen Rechenschaftsbericht vorgelegt hat. Sie verkennt, dass das Prüfungsrecht des Bundestagspräsidenten nicht in ihrem Individual-, sondern im Allgemeininteresse um der Verwirklichung des Transparenz- und Publizitätsgebots willen gegeben ist. Das Transparenzgebot und die seiner Verwirklichung dienende Rechenschaftspflicht haben nicht die Aufgabe, eine korrekte Finanzwirtschaft der Parteien zu gewährleisten. Hierfür haben diese in ihrem ureigensten Interesse selbst Sorge zu tragen. 204

b) Die vom Präsidenten des Deutschen Bundestages vorgenommene und vom Oberverwaltungsgericht bestätigte Differenzierung zwischen wesentlichen Fehlern, die zum Verlust staatlicher Mittel führen, und unwesentlichen Fehlern, bei denen dies nicht der Fall ist, begegnet auch unter Berücksichtigung der von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Einwände einer mangelnden Bestimmtheit der Wesentlichkeitsgrenze sowie des Fehlens von Proportionalität zwischen Fehler und Anspruchsverlust keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Insoweit ist weder das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) noch das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt. 205

aa) § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 scheint zwar dem Wortlaut nach eine pauschale Alles- oder- Nichts-Lösung zu enthalten. Eine solche Betrachtungsweise griffe aber zu kurz. Unter einem Rechenschaftsbericht im Sinne dieser Vorschrift ist stets nur ein solcher zu verstehen, der den Vorschriften des Fünften Abschnitts, namentlich den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung unter zusätzlicher Berücksichtigung des Gesetzeszwecks entspricht (vgl. § 24 Abs. 1 Satz 2, § 28 Satz 2 PartG 1994). Zu den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung zählt auch der Grundsatz der Wesentlichkeit (vgl. Ballwieser in: MünchKomm-HGB, Band 4, 2001, § 243, Rn. 63 und 64). Dieser besagt, dass in der Bilanz Positionen zu vernachlässigen sind, die wegen 206

ihrer Größenordnung für den Adressaten des Jahresabschlusses ohne Bedeutung sind und auf das Jahresergebnis keinen nennenswerten Einfluss haben (vgl. Leffson, Die Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung, 7. Aufl. 1987, S. 180 ff.; Claussen in: Kölner Kommentar zum Aktiengesetz, Band 4, 2. Aufl. 1991, § 246 HGB, Rn. 37; Großfeld, Bilanzrecht, 3. Aufl. 1997, Rn. 97) oder außerhalb von Sinn und Zweck gerade dieser Offenlegung bleiben. Auch wenn sich allgemein gültige Schwellenwerte nicht festlegen lassen (so Leffson, a.a.O., S. 183) oder jedenfalls nicht zweckmäßig sind (so Dörner/Wirth in: Küting/Weber <HrsG>, Handbuch der Rechnungslegung, Band Ia, 4. Aufl. 1995, II. Kapitel, §§ 284 - 288 HGB, Rn. 5 ff.), widerspricht es den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung jedenfalls nicht, unwesentliche Fehler außer Betracht zu lassen und einen innerhalb gewisser Toleranzen verbleibenden Rechenschaftsbericht trotz seiner Fehlerhaftigkeit noch als ordnungsgemäß anzusehen. Das lässt sich ohne weiteres auf das Parteiengesetz übertragen (Cornils, Das Sanktionssystem des Parteiengesetzes: verfassungsmäßige Grundlage einer Kürzung des Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung?, VerwArch 91 <2000>, S. 327 <342 f.>; Heinig/Streit, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, JURA 2000, S. 393 <398>; Merten, Gesetzmäßige Parteienfinanzierung, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht <MIP> 9 <1999>, Sonderbeilage, S. 11 <14 f.>; Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung?, NJW 2001, S. 2353 <2357>; Morlok, Spenden - Rechenschaft - Sanktionen, NJW 2000, S. 761 <766 f.>; grundsätzlich ablehnend dagegen: Depenheuer/Grzeszick, Zwischen gesetzlicher Haftung und politischer Verantwortlichkeit, DVBI 2000, S. 736 <739>; Koch, Verlust an der Teilhabe an staatlicher Parteienfinanzierung bei fehlerhaftem Rechenschaftsbericht?, NJW 2000, S. 1004 <1006>; ders., Rechtsfolgen unzureichender Rechnungslegung politischer Parteien, AöR 127 <2002>, S. 165 <197 ff.>; Huber, Das parteirechtliche Transparenzgebot und seine Sanktionierung, DÖV 2000, S. 745 <749>). Zutreffend hat der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Unterscheidung zwischen wesentlichen und unwesentlichen Mängeln von Anträgen im Zusammenhang mit der Gewährung staatlicher Leistungen und deren Rückabwicklung keineswegs etwas Außergewöhnliches ist (vgl. § 48 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 VwVfG, § 45 Abs. 2 Satz 3 Nr. 2 SGB-X und § 130 Abs. 2 Nr. 3 AO).

Auch das Transparenz- und Publizitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG fordert keinen uneingeschränkt richtigen und vollständigen Rechenschaftsbericht. Der Wortlaut des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG spricht zwar dafür, dass die Publizitäts- und Transparenzpflicht auf eine möglichst vollständige Rechnungslegung zielt (BVerfGE 85, 264 <319>). Die dem Gesetzgeber in Art. 21 Abs. 3 GG eröffnete Regelungsbefugnis gestattet aber gewisse Einschränkungen der Offenlegungspflicht, vor allem aus Gründen der Praktikabilität (BVerfGE 85, 264 <321>), sofern sie mit dem Sinn und Zweck des Transparenzgebots vereinbar sind (BVerfGE 85, 264 <319>). Das ist hier nicht der Fall, weil nicht ernstlich zweifelhaft sein kann, dass die Grenze überschritten ist. Die Beschwerdeführerin kann nicht geltend machen, dass sie unter dem Ge-

207

sichtspunkt des Gebots hinreichender Bestimmtheit förmlicher Gesetze den Rechtsverstoß nicht habe erkennen und ihr Verhalten nicht darauf habe einrichten können.

bb) Mit Recht hat das Oberverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang von der Festlegung einer starren prozentualen Grenze zur Bestimmung dessen, was im Einzelnen von Belang ist, abgesehen und auf eine Beurteilung im Einzelfall unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck der Rechenschaftspflicht verwiesen. Eine starre Festlegung ist auch nicht von Verfassungs wegen geboten. Für den Rechtsunterworfenen muss zwar die Rechtslage erkennbar sein (BVerfGE 21, 73 <79>; 52, 1 <41>; 62, 169 <182 f.>; 64, 261 <286>); er muss aber die Rechtsfolgen eines Normverstößes nicht in allen Einzelheiten vorhersehen können; es genügt, wenn er zumindest das Risiko ernster Konsequenzen erkennen kann (vgl. BVerfGE 87, 363 <391 f.>; 92, 1 <12>). 208

Dem ist hier Rechnung getragen. Die Beschwerdeführerin und ihre Vertreter konnten den Regelungen des Parteiengesetzes entnehmen, dass nur ein den Vorschriften des Fünften Abschnitts des PartG 1994 entsprechender Rechenschaftsbericht den Präsidenten des Deutschen Bundestages zur Festsetzung staatlicher Mittel berechtigt (§ 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994) und § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 den Verlust des Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG 1994) vorsieht, wenn der eingereichte Rechenschaftsbericht nicht von dieser Beschaffenheit ist. Mehr ist unter dem Gesichtspunkt des Bestimmtheitsgebots nicht zu fordern. Im Gegenteil, die Festlegung von konkreten Schwellenwerten könnte eine rechenschaftspflichtige Partei dazu verleiten, diese auszuschöpfen und das Transparenzgebot des Grundgesetzes zu relativieren oder durch geschickte Verteilung von Zuwendungen auf verschiedene Gliederungs- und Organisationsebenen zu umgehen. 209

Letztendlich bedarf diese Frage hier aber keiner abschließenden Klärung, weil der Gesetzgeber inzwischen eine Neuregelung vorgenommen hat, die Gemeinsamkeiten mit der bisherigen Rechtslage nicht mehr aufweist. Auch der Umstand, dass die Entscheidung, ob ein Rechenschaftsbericht mit wesentlichen Fehlern behaftet ist oder ob diese noch als unwesentlich beurteilt werden können, vom Präsidenten des Deutschen Bundestages zu treffen ist, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die von einer solchen Entscheidung betroffene Partei wird hinreichend dadurch geschützt, dass dem Präsidenten des Deutschen Bundestages bei seiner Entscheidung weder ein Beurteilungs- noch ein Ermessensspielraum zusteht und diese daher in vollem Umfang der gerichtlichen Prüfung unterliegt. 210

cc) Auch soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) darin erblickt, dass es im Rahmen des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 an einer Proportionalität zwischen dem Fehler und dem als Rechtsfolge eintretenden Anspruchsverlust - genauer: dessen Nichtentstehen - fehlt, kann ihr nicht gefolgt werden. § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 weist - anders als etwa § 23a PartG 1994 - keinen Sanktions- oder gar Strafcharakter auf; es handelt sich in Verbindung mit dem Festsetzungsverbot des § 23 211

Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 - bereits dem Wortlaut und der Systematik des Gesetzes nach - lediglich um eine von Amts wegen zu berücksichtigende rechtshindernde Einwendung, die das endgültige Entstehen des Anspruchs - genauer: dessen Festsetzung - hindert.

Von einer strafähnlichen Sanktion könnte nur dann gesprochen werden, wenn eine Normverletzung rückblickend repressiv geahndet würde (vgl. BVerfGE 20, 323 <331>; 58, 159 <162>). Daran fehlt es jedoch. Der Wegfall des Anspruchs ist keine Sanktion für fehlerhafte, dem Transparenzgebot widersprechende Rechenschaftsberichte, sondern - wie die Instanzgerichte zu Recht angenommen haben - lediglich die Folge der mangelhaften Mitwirkung einer Partei im Rahmen des Festsetzungsverfahrens. Das schließt nicht aus, dass die Partei das Nichtentstehen des Anspruchs, mit dessen Entstehen und den sich daran anknüpfenden endgültigen Mittelzuweisungen sie fest gerechnet hatte, als Sanktion empfindet; rechtlich maßgebend und damit für die Beurteilung entscheidend ist jedoch allein, ob eine solche Wirkung Gegenstand und Zweck des Gesetzes ist. Das ist nicht der Fall. Die Verknüpfung der Vorlage eines materiell ordnungsgemäßen Rechenschaftsberichts mit dem Entstehen des Anspruchs auf Parteienfinanzierung und dem damit einhergehenden Eintritt des Rechtsgrundes für das Behaltendürfen der bereits in Empfang genommenen Abschlagszahlungen ist kein Akt der Repression.

212

Eine Partei kann den ihr nach dem Grundgesetz zukommenden Aufgaben, vor allem der Transformation des durch sie integrierten und kanalisiertes Bürgerwillens zum Staatswillen, nur dann gerecht werden, wenn sowohl die innerparteiliche Demokratie als auch gleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen den Parteien gemäß den verfassungsrechtlichen Prämissen gewährleistet sind und wenn dem Bürger bei seiner Wahlentscheidung klar ist, welche Interessen er mit der Abgabe seiner Stimme für eine bestimmte Partei unterstützt (vgl. BVerfGE 85, 264 <319>). Dies ist bei Parteien nicht sichergestellt, die in zurechenbarer Weise ihrer Verpflichtung, einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht einzureichen, nicht nachgekommen sind. Aus diesem Grunde ist der Staat zu deren gleicher Finanzierung nicht nur nicht verpflichtet, sondern grundsätzlich auch nicht berechtigt. Er ist auch nicht von Verfassung wegen verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass den politischen Parteien die zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen (BVerfGE 52, 63 <86>; 73, 40 <86>; unter Betonung des Vorrangs der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung offen gelassen in BVerfGE 85, 264 <288f.>; gegen eine grundsätzliche Förderungspflicht ausdrücklich auch BVerfGE 104, 287 <300>). Eine solche Verpflichtung des Gesetzgebers lässt sich dem Grundgesetz nicht entnehmen (BVerfGE 8, 51 <65>; 52, 63 <84>; 73, 40 <86>).

213

Das Grundgesetz hat den Parteien das Risiko des Fehlschlagens eigener Bemühungen um ihre Finanzierung nicht abgenommen. Es vertraut vielmehr die politische Willensbildung der Urteilskraft und Aktivität der Bürger an (BVerfGE 20, 56 <102 f.>; 52, 63 <85 f.>; 73, 40 <86>; 85, 264 <287>; 104, 287 <300>). Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung, der durch das Erfordernis der

214

fristgerechten Vorlage eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts verletzt werden könnte, existiert mithin, wie das Oberverwaltungsgericht im angefochtenen Urteil zu Recht erkannt hat, nicht. Der Gesetzgeber ist an einer finanziellen Förderung der Parteien lediglich nicht gehindert, sofern er diese hierdurch nicht der staatlichen Vorsorge überantwortet und die vom Grundgesetz gewährleistete Offenheit des Prozesses der politischen Willensbildung des Volkes nicht beeinträchtigt wird (BVerfGE 20, 56 <99, 102>; 52, 63 <86>; 73, 40 <86>; 85, 264 <288>).

Es steht dem Gesetzgeber deshalb auf Grund der ihm durch Art. 21 Abs. 3 GG eröffneten Regelungsbefugnis frei, die Rechenschaftslegung mit der staatlichen Parteienfinanzierung zu verknüpfen (vgl. BVerfGE 85, 264 <319>) und für den Fall der Verletzung von Mitwirkungspflichten das Nichtentstehen von Ansprüchen (§ 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994) oder gar Sanktionen (§ 23a PartG 1994) vorzusehen. Auch § 23, § 44 Abs. 1 Satz 2 und 3 BHO legen für den Fall der Gewährung staatlicher Zuwendungen an Stellen außerhalb der Bundesverwaltung ausdrücklich besondere Rechenschaftspflichten und Prüfungsrechte fest. 215

Die Rückabwicklung der bereits in Empfang genommenen Abschlagszahlungen (vgl. § 20 Abs. 3 PartG 1994) ist mithin eine folgerichtige Verwirklichung der sich aus Art. 21 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Vorgaben. 216

dd) Ebenso wenig begegnet die in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 getroffene Stichtagsregelung verfassungsrechtlichen Bedenken. Derartige Regelungen sind trotz der mit ihnen verbundenen Härten grundsätzlich zulässig (vgl. BVerfGE 3, 58 <148>; 71, 364 <397>; 80, 297 <311>), sofern der Gesetzgeber – wie hier – den ihm zukommenden Gestaltungsspielraum in sachgerechter Weise genutzt, die für die zeitliche Anknüpfung in Betracht kommenden Faktoren hinreichend gewürdigt und eine sachlich begründete Entscheidung getroffen hat (vgl. BVerfGE 58, 81 <126>; 79, 212 <219 f.>; 95, 64 <88>; 101, 239 <270>). 217

Ein wie auch immer gearteter rechtfertigungsbedürftiger Eingriff in verfassungsrechtliche Positionen der Beschwerdeführerin ist mit dem in § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 angeordneten Nichtentstehen von Ansprüchen nicht verbunden. Diese Vorschriften regeln vielmehr im Rahmen der Leistungsverwaltung lediglich die Folgen, die sich ergeben, wenn die Bewilligungsvoraussetzung, einen materiell richtigen Rechenschaftsbericht einzureichen, nicht fristgerecht erfüllt wurde. Das ist der Fall. Die Frist ist ausreichend, und es wird nicht geltend gemacht, dass die konkreten Probleme mit einer unangemessenen Frist zusammenhängen. Es geht hier um ein über viele Jahre verschwiegenes Vermögen, dessen Herkunft ungeklärt und nach früherem Recht nie offengelegt worden ist. 218

ee) Zieht man weiter in Betracht, dass die betroffene Partei durch das Nichteinreichen eines Rechenschaftsberichts oder das Einreichen eines wesentlich unrichtigen Rechenschaftsberichts den Anforderungen eines elementaren Verfassungsgrundsatzes, des Transparenz- und Publizitätsgebots des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, nicht genügt hat, erscheint die Rechtsfolge des Nichtentstehens eines Anspruchs auf staatli- 219

che Teilfinanzierung auch keineswegs unverhältnismäßig, ohne dass es wegen des fehlenden Eingriffscharakters hierauf noch ankäme.

Bereits das Versäumen der Antragsfrist des § 19 Abs. 1 PartG 1994 zieht die erheblich gravierendere Rechtsfolge eines vollständigen Nichtentstehens des Anspruchs nach sich, obwohl es sich hierbei nur um einen Verstoß gegen eine formelle und in ihrer konkreten Gestaltung nicht verfassungsrechtlich verankerte Voraussetzung handelt. Wenn aber schon ein vollständiges Nichtentstehen des Anspruchs wegen Verstoßes gegen formelle Voraussetzungen nicht als unverhältnismäßig erscheint, so hat dies für den Fall der Vorlage eines wesentlich unrichtigen Rechenschaftsberichtes erst recht zu gelten. 220

Der von der Beschwerdeführerin gerügte Mangel an Proportionalität zwischen einem wesentlichen Fehler - unwesentliche Fehler können bereits wegen Nichterreichens der Wesentlichkeitsgrenze nicht zu einem Nichtentstehen des Anspruchs führen - und der in § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 vorgesehenen Rechtsfolge vermag daher eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 3 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG) nicht zu begründen. Diese Rechtsfolge ist im Gegenteil verhältnismäßig; denn sie trägt dem Verfassungsgebot, die Transparenzpflicht effektiv auszugestalten (BVerfGE 85, 264 <319>), in besonderer Weise Rechnung. Sie hält die Parteien zur fristgerechten und vor allem vollständigen Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten an. 221

c) Soweit die Einwände der Beschwerdeführerin die Befugnis des Bundestagspräsidenten betreffen, Festsetzungsbescheide für die Vergangenheit zurückzunehmen, bedürfen sie keiner Befassung des Senats (vgl. auch oben unter B.I.2.). 222

d) Soweit die Beschwerdeführerin eine Parteienrechtsakzessorietät des Untreuetatbestandes (§ 266 StGB) rügt, wird schon nicht deutlich, wie sie als Partei durch die Anwendung dieser Vorschrift auf Privatpersonen belastet und in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) oder Art. 103 Abs. 2 GG verletzt sein könnte. Im Übrigen kennt das Verfassungsbeschwerde-Verfahren keine (gewillkürte) Prozessstandschaft (vgl. BVerfGE 25, 256 <263>; 72, 122 <131>). 223

e) Anders als die Beschwerdeführerin meint, steht auch § 23a Abs. 1 PartG 1994 der Auslegung, dass gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 nur ein materiell richtiger Rechenschaftsbericht zur Teilnahme an der staatlichen Parteienfinanzierung berechtigt, nicht entgegen. Die Beschwerdeführerin wird durch eine solche Interpretation nicht in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verletzt. 224

aa) Überschneidungen im Rechtsfolgenbereich zwischen § 19 Abs. 4 Satz 3 und § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG 1994 sind zwar durchaus denkbar, etwa dann, wenn gegen die Verpflichtung verstoßen wird, Großspender mit Namen und Wohnsitz offen zu legen (vgl. § 25 Abs. 2 PartG 1994) oder wenn illegale Spenden angenommen und im Rechenschaftsbericht nicht ausgewiesen werden. Ein solcher Verstoß gegen 225

die Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes 1994 macht den Rechenschaftsbericht fehlerhaft und bewirkt - bei Wesentlichkeit - den Verlust der staatlichen Mittel nach § 19 Abs. 4 Satz 3 und § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994. Zugleich ordnet § 23a Abs. 1 PartG 1994 für derartige Fälle den Verlust des Anspruchs auf staatliche Mittel in Höhe des zweifachen des rechtswidrig Erlangten oder nicht den Vorschriften des Parteiengesetzes entsprechend veröffentlichten Betrages an. Diese Rechtsfolgenanordnung würde auf Grund ihrer umfänglichen Beschränkung keinen Sinn machen, wenn der Anspruch ganz oder in Höhe des zuwendungsbezogenen Anteils (§ 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG 1994) bereits nach § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 entfielen.

bb) Das Spannungsverhältnis zwischen § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 einerseits und § 23a Abs. 1 PartG 1994 andererseits lässt sich jedoch wie folgt auflösen: § 23a PartG 1994 betrifft mit seinen differenzierten Anordnungen jeden Fehler unabhängig von seinem Gewicht für den Gesamtbericht. Die Regelung hat darüber hinaus Sanktionscharakter, da sie darauf gerichtet ist, eine Normverletzung rückblickend repressiv zu ahnden. § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 hingegen betreffen mit ihren pauschalen Folgen nur die Fehler, die so wesentlich sind, dass sie den Rechenschaftsbericht als Ganzes entwerten (Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung?, NJW 2001, S. 2353 <2357>). Sie haben weder Sanktions- noch Eingriffscharakter, sondern regeln im Rahmen der Leistungsverwaltung lediglich diejenigen Folgen, die sich daraus ergeben, dass die Bewilligungsvoraussetzung, einen materiell richtigen Rechenschaftsbericht einzureichen, nicht fristgerecht erfüllt wurde. Es handelt sich insoweit lediglich um eine Obliegenheit, deren Verletzung zu Rechtsnachteilen - einem vollständigen oder zumindest teilweisen Nichtentstehen des Finanzierungsanspruchs - führt. Die Überlagerung des Anwendungsbereichs beider Vorschriften, des § 23a Abs. 1 PartG 1994 einerseits und der § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 andererseits, ist danach von vornherein auf die Rechtsfolgenseite beschränkt.

226

Unterhalb der Schwelle einer wesentlichen Unrichtigkeit des Rechenschaftsberichts kommt allein § 23a PartG 1994 zum Tragen. Oberhalb dieser Schwelle, also im Falle des Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen des § 23a Abs. 1 Satz 1 PartG 1994 wie auch der Vorlage eines wesentlich unrichtigen Rechenschaftsberichts nach § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994, wird § 23a von § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 konsumiert. Es besteht insoweit Idealkonkurrenz (Heinig/Streit, Die direkte staatliche Parteienfinanzierung: Verfassungsrechtliche Grundlagen und parteigesetzliche Rechtsfragen, JURA 2000, S. 393 <400>; Streit, Die Rückforderung von staatlichen Parteifinanzierungsbeiträgen nach § 48 VwVfG, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht <MIP> 9 <1999>, Sonderbeilage, S. 17 <23>, Fn. 17).

227

cc) Bei dieser Auslegung verbleibt für § 23a PartG 1994 - unterhalb der Schwelle der Wesentlichkeit von Mängeln des Rechenschaftsberichts - ein erheblicher Anwendungsbereich. Beide Vorschriften können einander mithin so zugeordnet werden,

228

dass für jede von ihnen ein sachgerechter Anwendungsbereich verbleibt und sie einander optimieren und ergänzen (vgl. hierzu Masing, Auslegung oder Auslegungsverweigerung?, NJW 2001, S. 2353 <2357>; Heinig/Streit, a.a.O., JURA 2000, S. 393 <400>). Diese Deutung findet - auch wenn der Gesetzgeber das Wechselspiel zwischen § 23a PartG einerseits und § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 andererseits möglicherweise nicht in allen Ausprägungen übersehen haben mag - in den Entstehungsstufen des Gesetzes hinreichenden Rückhalt: Während § 23a PartG bereits durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 (BGBl I S. 1577) eingeführt wurde, wurden die weiterreichenden Folgen des Nichtentstehens des Anspruchs im Falle des Einreichens eines unvollständigen Rechenschaftsberichts (§ 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG) als zusätzliche Verschärfung erst im Jahre 1994 in das Gesetz aufgenommen. Dabei bestanden - wie die Genese dieser Vorschriften zeigt - keinerlei Zweifel, dass diese Rechtsfolgen für den Fall einer wesentlichen Verletzung der Mitwirkungspflichten der Parteien im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung in ihrer vollen Härte gewollt waren (Masing, a.a.O., NJW 2001, S. 2353 <2357>). Nach allem kommt eine teleologische Reduktion des § 23a Abs. 1 PartG 1994 nicht in Betracht. Das zwischen beiden Regelungsebenen, § 23a Abs. 1 einerseits und § 19 Abs. 4 Satz 3, § 23 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 andererseits, bestehende Spannungsverhältnis lässt sich vielmehr sach- und interessengerecht auflösen.

dd) Im Übrigen liegt eine Verletzung der Beschwerdeführerin in ihren Rechten aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) auch von vornherein fern, weil der Anwendungsbereich des § 23a Abs. 1 PartG 1994 hier überhaupt nicht tangiert wird. Es stehen nicht Verstöße gegen § 25 PartG 1994 im Raum, sondern Fehler in der Vermögensrechnung. 229

f) Auch der mit der Anwendung des § 19 Abs. 4 PartG 1994 verbundene Umverteilungseffekt verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihren Grundrechten, vor allem nicht in ihrem Grundrecht auf Chancengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG. 230

aa) Das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit ist zwar im Grundgesetz nicht ausdrücklich festgelegt; es ist jedoch, wie Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG zu entnehmen ist, grundrechtlich gesichert (BVerfGE 6, 273 <280>; 7, 99 <107>) und folgt aus der Bedeutung, die der Freiheit der Parteigründung und dem Mehrparteienprinzip für die freiheitliche Demokratie zukommt (BVerfGE 47, 198 <225>; 73, 40 <88>; 85, 264 <297>; stRspr). Es steht allen politischen Parteien zu, die nicht im Verfahren nach Art. 21 Abs. 2 GG vom Bundesverfassungsgericht verboten sind (BVerfGE 7, 99 <107>), und gilt nicht nur für den Wahlvorgang selbst, sondern auch für die Wahlvorbereitung und den Wettbewerb der Parteien um die Erlangung von Spenden sowie für die Gewährung staatlicher Finanzierungshilfen (BVerfGE 20, 56 <116>; 24, 300 <339 ff.>; 41, 399 <413>; 85, 264 <297>). Der Grundsatz der Chancengleichheit hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das De- 231

mokratieprinzip erfahren. Aus diesem Grunde ist in diesem Bereich - ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler - die Gleichheit strikt und formal (BVerfGE 8, 51 <64 f.>; 85, 264 <297>). Greift die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise ein, die geeignet ist, die Chancen der politischen Parteien zu verändern, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen (BVerfGE 8, 51 <64 f.>; 14, 121 <133>; 24, 300 <341>; 44, 125 <146>; 73, 40 <88 f.>; 85, 264 <297>). Alle Parteien müssen grundsätzlich formal gleich behandelt werden (BVerfGE 8, 51 <65>).

Verboten ist deshalb jede unterschiedliche Behandlung, die nicht durch einen besonderen zwingenden Grund gerechtfertigt ist (BVerfGE 8, 51 <65>; 14, 121 <133>; 34, 160 <163>; 44, 125 <146>; 47, 198 <227>). Vor allem darf der Gesetzgeber die vorgefundene Wettbewerbslage nicht verändern oder verfälschen (BVerfGE 41, 399 <413>; 42, 53 <58 f.>; 73, 40 <89>; 85, 264 <297>). Das bedeutet konkret: Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt einerseits nicht, vorgegebene Unterschiede auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen. Er verwehrt es dem Gesetzgeber jedoch andererseits, durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen (BVerfGE 20, 56 <118>; 41, 399 <413 f.>; 42, 53 <59>; 73, 40 <89>; 78, 350 <358>; 85, 264 <297>; stRspr). Der Willensbildungsprozess des Volkes darf nicht durch staatliche Intervention verzerrt werden.

232

bb) Diesen Anforderungen halten die Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts stand. Eine Verletzung der Chancengleichheit der Parteien liegt nicht inmitten. Der Gesetzgeber hat die rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Mittel im Parteiengesetz für alle Parteien gleich geregelt und unter anderem von der fristgerechten Einreichung eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts abhängig gemacht. Damit haben alle Parteien die gleiche Chance, diese Voraussetzung zu erfüllen und an der staatlichen Parteienfinanzierung teilzunehmen. Mehr ist von Verfassungs wegen nicht geboten. Gleiche Chancen am Start waren in jeder Hinsicht gewährleistet. Denn auch die Beschwerdeführerin und ihre Gliederungen hatten die Möglichkeit, ihr Vermögen korrekt auszuweisen und materiell richtige Rechenschaftsberichte einzureichen.

233

cc) Auch die mit dem Nichtentstehen des Anspruchs verbundene Umverteilung freigewordener Mittel verletzt die Beschwerdeführerin nicht in ihrem Recht auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG). Ein von der Beschwerdeführerin behaupteter Mitteltransfer von den Parteien, die keine oder nur verminderte staatliche Mittel erhalten, auf bewilligungsberechtigte konkurrierende Parteien findet, wie das Bundesverwaltungsgericht mit Recht festgestellt hat, nicht statt. Die gegenteilige Sichtweise entsteht bei der Beschwerdeführerin, weil sie sich als "anspruchsberechtigt" sieht. Wird ein gemeinsamer Topf gebildet, hängen die Ansprüche jedoch stets voneinander ab. Darin liegt keine Besonderheit. Vielmehr erhöht sich lediglich die Erfüllungsquote der Ansprüche der bewilligungsberechtigten Parteien, wenn Mit-

234

konkurrenten weniger Mittel erhalten oder wegen Nichterfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen mit ihren Ansprüchen ausfallen. Auch um einen gleichheitswidrigen Begünstigungsausschluss (vgl. hierzu BVerfGE 79, 1 <17>; 93, 386 <396>) geht es insoweit nicht, sondern um die Folgen der Nichterfüllung allen Parteien gleichmäßig auferlegter zumutbarer Begünstigungsbedingungen.

g) Schließlich lässt sich aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Novellierung des Parteiengesetzes in § 19a Abs. 3 Satz 5 PartG 2002 nunmehr die Verfallsfristen unabhängig von der inhaltlichen Richtigkeit des Rechenschaftsberichts geregelt hat, für das vorliegende Verfahren nichts entnehmen. In diesem Zusammenhang hat der Präsident des Deutschen Bundestages in seiner Stellungnahme darauf hingewiesen, dass die Beschwerdeführerin bei Anwendung neuen Rechts mit einem Anspruch in Höhe des zweifachen des den unrichtigen Angaben in ihrem Rechenschaftsbericht entsprechenden Betrages (vgl. § 31b Satz 1 PartG 2003) konfrontiert wäre (rd. 44 Mio. DM), der mit der Bewilligung staatlicher Mittel für das Jahr 1999 verrechnet werden müsste (vgl. § 31b Satz 4 PartG 2003 i.V.m. § 31a Abs. 3 Satz 2 PartG 2002). Im Übrigen kommt es dem Gesetzgeber nicht zu, ein Gesetz rückwirkend authentisch zu interpretieren. Die Auslegung der einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994 obliegt ausschließlich den Gerichten. Nach allem kann die Beschwerdeführerin mit ihren Einwänden nicht durchdringen. 235

4. Auch die Subsumtion des Oberverwaltungsgerichts begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. 236

a) Frei von Willkür hat das Gericht angenommen, dass die Beschwerdeführerin bis zum 31. Dezember 1999 keinen den Vorschriften des Fünften Abschnitts entsprechenden materiell richtigen Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 eingereicht hat. In dem am 30. Dezember 1999 vorgelegten, um weitere Angaben ergänzten Rechenschaftsbericht war das in das Ausland verbrachte Vermögen des Landesverbandes Hessen in Höhe von rund 18,2 Millionen DM nicht aufgeführt. Demzufolge war der Rechenschaftsbericht in einem wesentlichen Punkt unrichtig, was gemäß § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 den Verlust des zuwendungsbezogenen Anteils der staatlichen Teilfinanzierung in der zwischen den Beteiligten unstreitigen Höhe von 41.034.825,23 DM zur Folge hat. 237

b) Das Oberverwaltungsgericht hat ohne Verfassungsverstoß des Weiteren auch festgestellt, dass die Beschwerdeführerin hiergegen nicht mit Erfolg einwenden kann, der Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 sei richtig gewesen, weil weder die Verantwortlichen des Landesverbandes Hessen noch der Bundesvorstand von dem im Ausland befindlichen Vermögen Kenntnis gehabt hätten. Die Feststellungen hierzu überschreiten nicht den Rahmen allgemeiner Grundsätze zivilrechtlicher Zurechnung (vgl. BGHZ 109, 327 <331 f.>). Die Beschwerdeführerin hat insoweit verfassungsrechtliche Einwände auch nicht geltend gemacht. 238

c) Von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden ist auch die Annahme des Ober- 239

verwaltungsgerichts und ihm folgend des Bundesverwaltungsgerichts, die Frage der Rechtmäßigkeit des Rechenschaftsberichts der SPD sei nicht im vorliegenden, sondern erst in dem diesen Rechenschaftsbericht selbst betreffenden Verfahren zu klären. Die Beschwerdeführerin hat hiergegen im Rahmen des Verfassungsbeschwerde-Verfahrens auch keine verfassungsrechtlichen Bedenken (mehr) erhoben. Es handelt sich im Übrigen um eine ausschließlich einfach-rechtlich zu beurteilende Frage, die sich der Jurisdiktion des Bundesverfassungsgerichts entzieht.

5. Dem Verlust des Zuwendungsanteils (§ 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG 1994) steht des Weiteren - ohne dass sich die Beschwerdeführerin hierauf berufen hätte - auch der Grundsatz der Selbstbindung der Verwaltung nicht entgegen. 240

Die Verwaltung des Deutschen Bundestages hat es zwar in den ersten Jahren nach Inkrafttreten der Neuregelung des PartG 1994 noch toleriert, dass ein vorschriftsmäßiger Rechenschaftsbericht nicht bis zum 31. Dezember des Festsetzungsjahres eingegangen war, aber bis zur Ausarbeitung der Festsetzungsbescheide Anfang Februar des Folgejahres in korrigierter Form vorlag (vgl. hierzu den Bericht der Präsidentin des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 1994 und 1995 sowie über die Entwicklung der Finanzen der Parteien gemäß § 23 Abs. 5 PartG 1994 vom 29. Oktober 1997, BTDrucks 13/8888, S. 27 f). Der um das Reinvermögen des Landesverbandes Hessen berichtigte Rechenschaftsbericht der Beschwerdeführerin ging auch am 28. Januar 2000 beim Deutschen Bundestag ein. 241

Allerdings war diese - dem eindeutigen Gesetzeswortlaut widersprechende - Praxis bereits einige Jahre zuvor eingestellt worden. Dies wurde den Parteien auch anlässlich von Ersuchen um Fristverlängerungen mit entsprechenden Musterschreiben mitgeteilt (vgl. den Bericht des Präsidenten des Deutschen Bundestages über die Rechenschaftsberichte 1996, 1997 und 1998 sowie über die Entwicklung der Finanzen der Parteien gemäß § 23 Abs. 5 PartG 1994 vom 21. November 2000, BTDrucks 14/4747, S. 67 und Anhang III, Anlagen 1 - 3, S. 179). 242

Auch wenn man davon absieht, dass keine Selbstbindung an eine rechtswidrige Verwaltungspraxis besteht, hätte daher zum hier maßgeblichen Zeitpunkt eine Praxis, die eine Bindung hätte auslösen können, nicht mehr vorgelegen. 243

III.

Nach allem hat die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg. Die angegriffenen Entscheidungen lassen weder in ihren tatsächlichen Feststellungen noch in ihren rechtlichen Wertungen Fehler erkennen, die geeignet wären, die Grundrechte der Beschwerdeführerin als Partei in Frage zu stellen. Soweit die Beschwerdeführerin hilfsweise § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 angreift, ist dem durch die vorstehenden Erwägungen die Grundlage entzogen.

244

Hassemer

Jaeger

Broß

Osterloh

Di Fabio

Mellinghoff

Lübbe-Wolff

Abweichende Meinung
der Richter Di Fabio und Mellinghoff
zum Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2004
- 2 BvR 383/03 -

I.

Wir können uns der Begründung der Senatsmehrheit nur teilweise anschließen. Die Mehrheit beschränkt sich nach unserer Auffassung nicht auf den verfassungsrechtlich gebotenen Kontrollumfang und würdigt nicht hinreichend das verfassungsrechtliche Anliegen der Beschwerdeführerin. Der Begründungsgang vermittelt den Eindruck, als wäre die vom Oberverwaltungsgericht gewählte und vom Bundesverwaltungsgericht bestätigte Auslegung von § 19 und § 23 PartG 1994 nicht nur vertretbar, sondern verfassungsrechtlich zwingend geboten. Zu einem solchen Schluss wird man verleitet, wenn die Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zum beherrschenden oder gar allein ausschlaggebenden Maßstab des Falles gemacht wird, andere verfassungsrechtliche Positionen der Parteien nicht hinreichend erwogen und grundrechtliche und rechtsstaatliche Risikolagen bei der Rückforderung von staatlichen Geldleistungen an die Parteien allein in die Sphäre der antragstellenden Parteien verlagert werden. 245

II.

Das so genannte Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG hat einen hohen Rang: Der Senat hat dies ausführlich begründet, hier herrscht Einmütigkeit. Das Grundgesetz will, dass der Prozess der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar gemacht und offenbar wird, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen (BVerfGE 85, 264 <319>). Parteien müssen deshalb nicht nur wie vor dem 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zum 31. Dezember 1983 die Herkunft ihrer Mittel, sondern auch über ihre Verwendung und über den Umfang und die Struktur ihres Vermögens der Öffentlichkeit Rechenschaft geben. 246

Die Verfassung sagt allerdings nichts dazu, in welchem Verfahren die Rechenschaftspflicht geprüft wird und welche Konsequenzen ein Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht nach sich zieht. Dies ist nach Art. 21 Abs. 3 GG Sache des (einfachen) Gesetzgebers. Es lässt sich der Verfassung insbesondere nicht entnehmen, dass staatliche Geldleistungen an die Parteien nur dann gewährt werden dürfen, wenn sie einen sachlich richtigen Rechenschaftsbericht abgegeben haben oder diese zurückgefordert werden müssten, wenn sich nachträglich Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht zeigen. Entsprechendes dürfte allerdings der Gesetzgeber unter Beachtung sonstiger verfassungsrechtlicher Bindungen anordnen. Der Streit im vorliegenden Fall dreht sich nur darum, ob das damals geltende Parteiengesetz eine derartige Konsequenz angeordnet hat, es geht mithin um eine Frage der Auslegung einfachen Rechts, die grundsätzlich den Fachgerichten obliegt. 247

Das Verwaltungsgericht Berlin hat darauf erkannt, dass die Rechtsfolgen inhaltlich falscher Rechenschaftsberichte nur mit einer speziellen Vorschrift im Parteiengesetz behandelt wurden, mit § 23a PartG 1994. Zwar dürfe der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 staatliche Mittel nicht festsetzen, wenn kein den Vorschriften des Fünften Abschnitts genügender Rechenschaftsbericht eingereicht sei, dies sei aber vom Gesetzgeber lediglich als Verfahrensinstrument eingesetzt, um die häufig säumigen Parteien überhaupt zur Abgabe eines Rechenschaftsberichts anzuhalten. Es handele sich jedenfalls nicht um eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, neben § 23a PartG 1994 eine weitere Rechtsfolge für den nach inhaltlicher Überprüfung sich als inhaltlich fehlerhaft erweisenden Rechenschaftsbericht anzuordnen. Schon aus Gründen der systematischen Auslegung gelangte das Gericht zu dem Ergebnis, dass der nach § 23a PartG 1994 unrichtige Rechenschaftsbericht nicht noch darüber hinaus gleichsam gar nicht als Rechenschaftsbericht im Sinne des § 19 PartG 1994 angesehen werden dürfe, mit der weit über die Konsequenzen des § 23a PartG 1994 hinausreichenden Rechtsfolge, dass alle zuwendungsbezogenen Anteile der staatlichen Finanzierung - möglicherweise über mehrere Jahre - zurückgefordert werden könnten (vgl. auch Werner Flume, Der Betrieb 2000, Heft 9 vom 3. März 2000, S. I). Denn eine ausdrückliche Sanktionsnorm wie der § 23a PartG 1994 hätte etwas über ihr Verhältnis zu einer in der Rechtsfolgenanordnung konkurrierenden, viel weiter reichenden Norm im selben Gesetz sagen müssen.

248

Das Schweigen spricht danach dafür, dass es eine solche weiter reichende Rechtsfolge nach dem Willen des Gesetzes gar nicht geben sollte. Dieses rechtsmethodisch außerordentlich starke Argument sieht das Verwaltungsgericht nicht dadurch als erschüttert an, dass § 23a PartG 1994 nur für unwesentliche Fehler gelten soll, denn für eine solche wichtige Differenzierung fehle es an jedem Hinweis im Normtext und im Gesetzgebungsverfahren.

249

Das Oberverwaltungsgericht Berlin hat diese rechtsmethodischen Argumente der Vorinstanz nicht entkräftet, obwohl es die Überschneidung beider Rechtsfolgen durchaus gesehen hat (S. 19 f. der Urteilsausfertigung). Es hat den Argumentationsschwerpunkt stattdessen auf eine verwaltungsrechtliche Mitwirkungspflicht der Parteien gelegt: Wer den zuwendungsbezogenen Anteil an der staatlichen Parteienfinanzierung erlangen wolle, der müsse auch einen materiell richtigen Rechenschaftsbericht einreichen. Der Ausschluss einer Partei von einem wesentlichen Teil der staatlichen Zuwendungen wird hier nicht als eine mit § 23a PartG 1994 konkurrierende Rechtsfolge für die Verletzung der bereits verfassungsrechtlich bestehenden Rechenschaftspflicht, also nicht als im Gesetz klar auszusprechende Sanktion betrachtet, sondern nach allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen des Subventionsrechtsverhältnisses abgehandelt. Der Wortlaut des § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 wird vom Oberverwaltungsgericht unter Berufung auf Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG dahin ausgelegt, dass nur ein inhaltlich richtiger Rechenschaftsbericht als Anspruchsvoraussetzung dienen könne (S. 16 der Urteilsausfertigung).

250

Diese Argumentation kann das Bundesverfassungsgericht als Ausdruck fachrichterlicher Kompetenz zur Auslegung des einfachen Gesetzes noch hinnehmen, zumal Art. 21 Abs. 3 GG dem einfachen Gesetzesrecht einen größeren Gestaltungsraum einräumt, der nicht wieder durch eine allzu intensive verfassungsrechtliche Prüfung der einfachgesetzlichen Auslegung kassiert werden darf. Die Mehrheit des Senats hat sich aber die Argumentation des Oberverwaltungsgerichts weitestgehend zu Eigen gemacht und noch vertieft. Eine solche Begründung verstärkt aber nach unserer Auffassung die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Unvollständigkeit dieses Argumentationsganges. 251

III.

Die Förderung von politischen Parteien durch staatliche Finanzmittel ist ein verfassungsrechtlich außerordentlich sensibler Vorgang. Parteien sind Vereinigungen der staatsfreien Gesellschaft, die den Willen politisch handelnder Bürger aufnehmen, organisieren und auf die politische Willensbildung in Gesellschaft und Staat gezielt einwirken (Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG). Die moderne repräsentative Demokratie kann ohne Parteien nicht existieren, sie vermag auch nicht praktisch zu funktionieren, wenn es sich nicht um ein echtes Mehrparteiensystem handelt, in dem jede Partei ihre gleiche Chance im Wettbewerb bei der durch Wahl erfolgenden Vergabe von öffentlichen Ämtern genießt. 252

Aus diesem Grund darf der Staat Parteien auch finanziell unterstützen, weil sie notwendige Einrichtungen in einer lebendigen und funktionsfähigen Demokratie sind. Die Zuwendung staatlicher Gelder an Parteien muss allerdings der Höhe nach spezifisch begrenzt sein, um sie nicht in Staatsparteien zu verwandeln (BVerfGE 85, 264 <287 f.>). Zugleich bedeutet die finanzielle Förderung von Parteien immer auch eine Einflussnahme auf den politischen Wettbewerb, auf den Kampf um Mehrheit und Macht. Die Gewährung staatlicher Mittel muss deshalb im Verhältnis der Parteien strikt gleichheitsgemäß und in besonderer Weise rechtsstaatlich berechenbar sein. Die Gewährung, die Nichtgewährung und die Rückforderung von nicht nur geringfügigen finanziellen Mitteln wirken sich in einer föderalen Demokratie mit einer Vielzahl von Wahlen unmittelbar auf den politischen Machtkampf aus. Der Ausschluss von laufenden Zuwendungen oder die Rückforderung bereits erhaltender Mittel kann für eine politische Partei jedenfalls vorübergehend, je nach Umfang und Zeitraum auch längerfristig eine gravierende Beschränkung ihrer Entfaltungs- und Handlungsmöglichkeiten bedeuten. 253

Besondere rechtsstaatliche Anforderungen auch an die Bestimmtheit der insoweit einschlägigen gesetzlichen Grundlagen und an die Methodenstrenge der fachrichterlichen Auslegung bestehen auch deshalb, weil im Verfassungsstaat die staatliche Verwaltung und die politische Herrschaft miteinander eng gekoppelt sind, weswegen jedenfalls abstrakt auch im gewaltenteiligen System immer die Gefahr besteht, dass Verwaltungsentscheidungen über die Mittelvergabe politisch beeinflusst werden oder politische Stimmungen auf das Ergebnis durchschlagen. Es besteht deshalb bei allen 254

Gemeinsamkeiten auch ein struktureller Unterschied zwischen den rechtsstaatlichen und gleichheitsgerechten Anforderungen bei Wirtschaftssubventionen und der finanziellen Förderung von politischen Parteien.

Rechtsstaatliche Anforderungen hinsichtlich einer klaren gesetzlichen Grundlage dafür, wann ein Teil der Parteienfinanzierung als Anspruch untergeht, bestehen auch dann, wenn eine Partei pflichtwidrig einen falschen Rechenschaftsbericht abgibt – und auch dann, wenn einzelne Funktionsträger der Partei in moralisch höchst anfechtbarer Weise Vermögenszuflüsse verdunkeln. Die Annahme, dass sich auf rechtsstaatliche Sicherungen und den Grundsatz der Chancengleichheit derjenige nicht berufen könne, der einer verfassungsrechtlichen Pflicht nicht entsprochen habe, lässt sich schon in dieser Allgemeinheit nicht halten; er wird vorliegend auch nicht den Risiko- und Problemlagen der staatlichen Parteienfinanzierung gerecht. Keine Bundespartei mit selbstständigen Landesgliederungen kann völlig sicher sein, ob sie ihr Vermögen richtig im Rechenschaftsbericht ausweist, keine Partei kann lückenlose Vorkehrungen treffen, dass nicht einzelne Funktionsträger Mittel aus unklarer Herkunft in den Finanzkreislauf der Partei einspeisen. Dass im konkreten Streitfall die parteiinternen Kontrollsysteme offenbar nicht ausreichend waren, hat das Oberverwaltungsgericht zutreffend festgestellt. Hier Abhilfe zu schaffen, obliegt der Verantwortung der Parteien und des Gesetzgebers: Gerichte sind nicht berufen, das Parteiengesetz auch ohne klar ausgesprochene Rechtsfolgenanordnung in einer gerade noch vertretbaren Weise so auszulegen, dass durch ein hartes Rechtsfolgenregime die Parteien haftbar gemacht werden, um diese anzuhalten, ihrer Rechenschaftspflicht vollständig und fehlerfrei nachzukommen. Damit schultert die Rechtsprechung eine Verantwortung, die angesichts des Schweigens der Verfassung über die Konsequenzen des Verstoßes gegen das Transparenzgebot und der Konkretisierungsbefugnis des parlamentarischen Gesetzgebers nach Art. 21 Abs. 3 GG ihr in diesem Umfang nicht obliegt. Der vollständige Verlust des zuwendungsbezogenen Anteils an der Parteienfinanzierung, dies möglicherweise sogar über mehrere Jahre in die Vergangenheit zurückreichend (vgl. § 48 Abs. 4 Satz 2 VwVfG), und die Verteilung der freigewordenen Mittel an die politischen Konkurrenten stellt eine so weit reichende Konsequenz für den politischen Wettbewerb und damit für die Entfaltungsbedingungen des demokratischen Prozesses dar, dass es dafür einer verlässlichen, in Tatbestand und Rechtsfolge klar ausgesprochenen gesetzlichen Grundlage bedarf.

255

Wenn das inzwischen geänderte Parteiengesetz eine so weit gehende Rechtsfolge des inhaltlich unrichtigen Rechenschaftsberichtes tatsächlich angeordnet hätte, bedürften Organisation und Verfahren der Festsetzung und Überprüfung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages einer kritischen verfassungsrechtlichen Betrachtung. Denn es könnte dann nicht angehen, dass eine inhaltliche Kontrolle der Rechenschaftsberichte durch eine dazu kaum in Stand gesetzte Behörde und ohne klar definierte Prüfungstiefe nach den Zufälligkeiten der jeweiligen politischen Aufmerksamkeit vorgenommen wird. Darauf kommt es aber für die Zukunft nicht mit diesem Gewicht an, weil der Gesetzgeber mit der Novelle des Parteiengesetzes klarge-

256

stellt hat, dass die Rechtsfolgen sachlich unrichtiger Rechenschaftsberichte auf die Anordnung der § 23a und § 31 b PartG beschränkt bleiben.

Di Fabio

Mellinghoff

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2004 -
2 BvR 383/03**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 17. Juni 2004 - 2 BvR 383/
03 - Rn. (1 - 256), http://www.bverfg.de/e/rs20040617_2bvr038303.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2004:rs20040617.2bvr038303