

Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
WS 2001/2002  
Institut für Politikwissenschaft  
PS Parteien im politischen System Deutschlands  
Dozentin: Dr. Christiane Frantz

**Hausarbeit zum Thema:**

**Der Grundsatz auf Chancengleichheit  
zwischen den Parteien  
bei der Parteienfinanzierung  
in der Bundesrepublik Deutschland**

Tim Mäkelburg  
Seppenradeweg 60  
48163 Münster (Westf.)  
Telefon: 0251-7619680  
1. Fachsemester  
Studiengang Magister  
Fächerkombination: Politikwissenschaft,  
Soziologie, Neuere- und Neueste Geschichte

Detmold, den 29. März 2002

## **Inhaltsverzeichnis:**

<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Der Grundsatz auf Chancengleichheit .....</b>	<b>2</b>
2.1	Die genaue Rechtsprechung .....	3
2.2	Entwicklung des Gleichbehandlungsgrundsatzes .....	3
2.3	Konkrete Definition.....	4
2.4	Die zunehmende Komplexität des Parteienrechts .....	5
<b>3</b>	<b>Die Unterschiedlichkeit der Parteien.....</b>	<b>5</b>
3.1.1	Honoratiorenparteien.....	6
3.1.2	Massenmitgliederparteien .....	6
3.2	Aus der Sozialstruktur abzuleitende Finanzierungsstrategien: .....	6
3.2.1	Plutokratische Finanzierung:.....	7
3.2.2	Basisfinanzierung .....	7
3.3	Verifizierung an den Parteiengesetzwürfen .....	7
3.3.1	Parteiengesetzentwurf der Koalition (PartGEntwKoal) .....	7
3.3.2	Parteiengesetzentwurf der Opposition (PartGEntwSPD).....	8
3.4	Unterschiede in der heutigen Zeit .....	8
3.4.1	Typen entwickeln sich immer mehr zueinander hin .....	9
3.4.2	Überprüfung an den aktuellen Rechenschaftsberichten .....	9
<b>4</b>	<b>Ausnahmen beim Grundsatz auf Chancengleichheit.....</b>	<b>10</b>
4.1	Kleine Parteien außen vor .....	11
4.1.1	Legitimität von Klauseln und Quoren .....	11
4.1.2	Richtiges Gleichgewicht.....	12
4.2	Offenlegung von Spenden .....	12
<b>5</b>	<b>Aktuelle Diskussionen und Stellungnahmen.....</b>	<b>13</b>
5.1	Stellungnahmen aus der Wissenschaft .....	13
5.1.1	Legitimität von Spenden juristischer Personen .....	13
5.1.2	Sanktionen gegen Parteien .....	14
5.2	Stellungnahmen der Parteien.....	15
5.2.1	Klage der Republikaner .....	15
5.2.2	Forderungen der CDU/CSU .....	15
<b>6</b>	<b>Ausblick und Resümee .....</b>	<b>16</b>

## **1 Einleitung**

Nach dem Aufkommen der CDU-Parteispendenaffäre Ende des Jahres 1999 und den aktuellen Spendenskandalen der SPD um die Müllverbrennungsanlage in Köln war das Thema der Parteienfinanzierung wieder mehr in die Öffentlichkeit gerückt. Es folgten breite Diskussionen um das deutsche Parteiengesetz und Forderungen nach härteren Sanktionen für jene, die auf diesem Gebiet rechtswidrig handeln. Zur Zeit herrscht sowohl in der Öffentlichkeit, in den Medien und bei Experten ein breiter Konsens für eine zwingende Novellierung des deutschen Parteiengesetzes.

Ich beschäftige mich in dieser Hausarbeit mit dem Grundsatz der Chancengleichheit zwischen den Parteien auf eben diesem Gebiet der Parteienfinanzierung. Dabei möchte ich zuerst einmal den Begriff der Chancengleichheit klären – woher er kommt, wie er sich definiert und abgrenzt.

Des Weiteren möchte ich auf die Unterschiedlichkeiten von Parteien eingehen, indem ich die großen Parteien anhand ihres Aufbaus und der Art der Finanzierung charakterisiere, und mit Hilfe von Zahlen über Mitglieder und finanzielle Einnahmen mögliche historische Unterschiede und Entwicklungen herausstellen.

Ich orientiere mich dabei lediglich an den wichtigsten deutschen Parteien, da ein Vergleich zwischen Klein- bzw. Kleinstparteien und den großen Volksparteien einerseits den Rahmen dieser Hausarbeit sprengen würde, andererseits aber auch nur sehr wenig Literatur zum Thema der Klein- und Kleinstparteien im Allgemeinen und dem Vergleich mit den großen Parteien im Besonderen existiert.

Weiterhin möchte ich beschreiben, wo bewusst oder unbewusst über den Grundsatz der Chancengleichheit hinausgegangen wird – sei es zu recht oder zu unrecht – und abschließend noch aktuelle Forderungen und Diskussionsansätze im Bereich der Chancengleichheit in der Parteienfinanzierung herausstellen.

Die Hausarbeit soll einen Überblick über das Thema bieten, und - soweit mir dies möglich ist – dabei herausstellen, in wie weit Chancengleichheit in Bezug auf die deutsche Parteienfinanzierung gewährleistet wird.

## **2 Der Grundsatz auf Chancengleichheit**

Der Grundsatz auf Chancengleichheit ist weder ausdrücklicher Bestandteil der Parteiengesetzes, noch des Grundgesetzes. Der Grundsatz ist vielmehr ein Produkt

der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Dieses hat im Laufe der Jahre an etlichen Urteilen das Prinzip der Chancengleichheit zwischen den Parteien entwickelt und an geltendem Recht festgemacht.

## **2.1 Die genaue Rechtsprechung**

JÜLICH führt in seinen Ausführungen an, dass das BVerfG in seiner Rechtsprechung bezüglich der Begründung von Chancengleichheit auf vier Verfassungsnormen zurückgreift. Grundlegend für das Recht auf Chancengleichheit sei dabei zum einen die Wahlgleichheit aus Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG, die Aussagen über die Parteien in Art. 21 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG, der allgemeine Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG und schließlich Aussagen über die (freiheitliche) demokratische Grundordnung, wie sie z. B. in Art. 20 Abs. 1 GG geäußert werden.<sup>1</sup>

Letztendlich ist es aber die Verbindung von allgemeinem Gleichheitssatz und dem Parteien-Statut, der die Chancengleichheit ausdrücklich postuliert: „*Dies ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 und 3 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG.*“<sup>2</sup>

## **2.2 Entwicklung des Gleichbehandlungsgrundsatzes**

Besonders in der Rechtssprechung des BVerfG ist der Gleichbehandlungsgrundsatz an einzelnen Fällen immer weiter ausgearbeitet und konkret entwickelt worden, weshalb die genaue Wortwahl der Bundesverfassungsgerichtsentscheide (BVerfGE) nicht immer eindeutig ist. So wurden vom BVerfG oft verschiedene Formulierungen für eben jenen Grundsatz auf Chancengleichheit zwischen den Parteien gewählt. Am häufigsten wird vom „*Grundsatz der Gleichheit der Wettbewerbschancen*“ oder dem „*Grundsatz der Chancengleichheit für alle politischen Parteien*“ gesprochen, wie JÜLICH herausfand.<sup>3</sup>

Neben dem Gebiet der Parteienfinanzierung findet sich dieser Grundsatz auch in weiten Teilen des Wahlrechts wieder. Eine Chancengleichheit wird den Parteien hier zum Beispiel bei Plakataktionen oder den Rundfunk- und Fernsehsendeminuten vor anstehenden Wahlen - der sogenannten Wahlwerbung – eingeräumt. Auch hier gab es, ähnlich wie bei der Frage nach einer gerechten Parteienfinanzierung,

---

<sup>1</sup> Vgl. Jülich, Heinz-Christian: Chancengleichheit der Parteien. Zur Grenze staatlichen Handels gegenüber den politischen Parteien nach dem Grundgesetz. Berlin 1967. S. 64. (künftig zitiert: Jülich: Chancengleichheit.)

<sup>2</sup> BVerfGE 7, 99 (107) des 1. Senats unter Hinweis auf BVerfGE 6, 273 (280) des zweiten Senats

<sup>3</sup> Vgl. Jülich, Heinz-Christian: a.a.O. S. 63.

große Diskussionen um eine objektive Gewichtung ohne Gefährdung des Prinzips der Chancengleichheit.<sup>1</sup>

### 2.3 Konkrete Definition

Aber was muss man unter dieser Gleichheit eigentlich verstehen? Ist Gleichheit hier im Sinne von Gleichmacherei zu sehen? Eine genaue Definition bietet HENKE: *„Jede Partei muss die gleiche Möglichkeit der Entfaltung ihrer Mittel besitzen wie die übrigen Parteien.“*<sup>2</sup> Es sei dabei vom Staat als von Natur gegeben hinzunehmen, so HENKE weiter, dass die einzelnen Parteien über unterschiedlich große Mittel verfügen, und so jeweils andere Möglichkeiten aktiv zu werden besitzen: *„Die Parteien müssen also nicht alle gleich stark sein, sondern sie müssen alle die gleichen Chancen haben, stark zu werden.“*<sup>3</sup>

Von der Seite des Staates muss das gegebene Kräfteverhältnis also hingenommen werden. Beeinflusst werden darf dieses laut HENKE nur durch die Öffentlichkeit. Auch die letzte von Bundespräsident Johannes Rau einberufene Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung hat in ihrem im Sommer des vergangenen Jahres veröffentlichtem Bericht zu diesem Grundsatz Stellung bezogen:

*„Der Grundsatz der Chancengleichheit verlangt einerseits nicht, vorgegebene Unterschiede auszugleichen mit dem Ziel, eine Wettbewerbsgleichheit herzustellen; der Gesetzgeber muss vielmehr die vorgefundene unterschiedliche Wettbewerbssituation respektieren. Andererseits ist es dem Gesetzgeber verwehrt, durch finanzielle Zuwendungen bestehende faktische Ungleichheiten der Wettbewerbschancen zu verschärfen.“*<sup>4</sup>

JÜLICH verweist auch auf die Thesen von HESSE und MAUNZ, die das Prinzip der Chancengleichheit mit Art. 20 und Art. 21 GG in Verbindung bringen. Für sie besteht der Sinn darin, dass für die Minderheit die Chance besteht, einmal Mehrheit zu werden.<sup>5</sup> *„Die Minderheit muss“*, ergänzt Jülicher, *„- im Wahlwettbewerb*

---

<sup>1</sup> Vgl. Henke, Wilhelm: Das Recht der politischen Parteien. 2. neubearbeitete Auflage. Göttingen 1972. S. 245.

<sup>2</sup> Ebd. S. 242

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> Von Weddel, Hedda u. a.: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung. Berlin 2001. S. 52. (Künftig zitiert: Kommissionsbericht.)

<sup>5</sup> Vgl. Jülich, Heinz-Christian: a.a.O. S. 67.

– Mehrheit werden können. Um dieses Prinzip der Rotation sicherzustellen, muss allgemeine Gleichheit herrschen.“<sup>1</sup>

JÜLICH kommt zu dem Schluss, dass die Chancengleichheit zum einen unverrückbarer Grundsatz und zum anderen unverrückbares Recht der Parteien ist - ein „Strukturelement der Parteienstaatlichen Demokratie“<sup>2</sup>, wie er schreibt.

## **2.4 Die zunehmende Komplexität des Parteienrechts**

Konkrete Entfaltung erfuhr der Grundsatz auf Chancengleichheit bei der Parteienfinanzierung im Bereich der Parteispenden. Mit Inkrafttreten des Grundgesetzes 1949 wurde in Art. 21 Abs. 3 mit „Das nähere regeln Bundesgesetze.“ zwar schon früh ein explizites Parteiengesetz gefordert - bis zu dessen Verabschiedung im Bundestag sollte es aber noch bis 1967 dauern. Aufgrund dieser am Anfang fehlenden Rechtsnormen war der Bereich der Parteienfinanzierung zu Beginn unserer Republik längst nicht so komplex wie heute.

Die zunehmende Vielschichtigkeit führte schließlich dazu, dass es immer schwieriger wurde, auf die Wettbewerbsinteressen jeder einzelnen Partei einzugehen. Deshalb kam es im Laufe der Jahre auch vermehrt zu Klagen der Parteien vor dem BVerfG, da die in Organisation, Aufbau und Struktur höchst unterschiedlich aufgebauten Parteien ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt sahen. Eine treffende Formulierung gelang WAHL, der bemerkte: „Zu den Eigenarten des Parteienrechts gehört es, dass es zumeist anlassbezogen und damit meist auch skandalbezogen bearbeitet wird.“<sup>3</sup> Diese Aussage trifft auch oder vielleicht besonders im speziellen Fall des Grundsatzes auf Chancengleichheit zu.

## **3 Die Unterschiedlichkeit der Parteien**

Unterschiede zwischen Parteien lassen sich nicht nur – wie es das erste Betrachten vielleicht vermuten lassen könnte – auf dem Bereich der policy, also den konkreten Aussagen, dem Parteiprogramm oder der zugrunde liegenden Ideologie festmachen. Wesensmerkmale lassen sich auch auf einem anderen Gegenstandsreich der Politikwissenschaft, nämlich dem der polity erkennen. Denn auch bei der Form, also dem grundsätzlichen Aufbau von Parteien und deren Zusammensetzung aus Mitgliedern und Anhängern lassen sich oft deutliche Unterschiede

---

<sup>1</sup> Ebd. S. 67.

<sup>2</sup> Ebd. S. 76.

<sup>3</sup> Wahl, Rainer: Chancengleichheit und rechtswidrig handelnde Partei. In: Neue Juristische Wochenschrift. Heft 44/2000. S. 3262.

ausmachen, dessen man sich Bewusst sein muss, spricht man von Chancengleichheit zwischen den Parteien.

Die Wurzeln unserer heute höchst differenzierten Parteienlandschaft findet sich in der Mitte des 19. Jahrhunderts, wo sich zu Zeiten der Industriellen Revolution ein neues Sozialgefüge der Parteien herausbildete. Die entstandene Kluft zwischen Gewinnern auf der einen und ausgebeuteten Arbeitern auf der anderen Seite spaltete zu der Zeit nicht nur die Gesellschaft, sondern gleichzeitig auch die Parteienlandschaft in zwei große Lager. Zwei klassische Organisationstypen bildeten sich dabei heraus:

### **3.1.1 Honoratiorenparteien**

Das Wort Honoratioren bedeutet so viel wie wohlhabende Bürger. Speziell waren es damals Adlige Bürger, die im klassischen Parlamentarismus des 19. Jahrhunderts diesen Parteientypus formten. Geld spielte in großen Summen daher auch immer eine entscheidende Rolle. Bei den Honoratiorenparteien bildeten die Entscheidungsträger zugleich auch die Parteibasis.

### **3.1.2 Massenmitgliederparteien**

Sie werden auch als Massenintegrationsparteien bezeichnet und zeichnen sich – wie aus dem Namen schon ersichtlich – durch eine breite Mitgliederbasis aus. Aufgrund dessen gab es bei Massenmitgliederparteien immer auch ein breites Aufgabenspektrum, da viele Interessen zu bündeln waren.

## **3.2 Aus der Sozialstruktur abzuleitende Finanzierungsstrategien:**

Moderne Formen der aus den eben dargelegten unterschiedlichen Sozialstrukturen entwickelten Parteiorganisationstypen finden sich auch wieder, wenn man sich die Strategien unserer heutigen Bundestagsparteien in Bezug auf die Eigenfinanzierung betrachtet. NASSMACHER hat sich dazu in einem Aufsatz geäußert und spricht wiederum von zwei unterschiedlichen Typen.<sup>1</sup> Die Parallelen zu den oben beschriebenen zwei historischen Parteiorganisationstypen sind dabei klar zu erkennen.

---

<sup>1</sup> Nassmacher, Karl-Heinz: Parteienfinanzierung in Deutschland. Onlinepublikation der Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/online/nassmach1.htm>. Abschnitt III.

### **3.2.1 Plutokratische Finanzierung:**

Bei Parteien mit plutokratischer Finanzierung spielen nach NASSMACHER große Spenden auf der Einnahmenseite der Parteien eine entscheidende Rolle, mit denen die Geldgeber die „*politische Landschaft pflegen*“ wollen. Zu finden sei dieses Muster der Geldbeschaffung bei fast allen sogenannten bürgerlichen Parteien. „*Es kann*“, so NASSMACHER, „*geradezu als Finanzierungsstrategie von Honoratiorenparteien angesehen werden.*“<sup>1</sup>

### **3.2.2 Basisfinanzierung**

Dieses Finanzierungsmodell kommt in Parteien mit entsprechend großer Mitgliederzahl zum tragen. Traditionell sind das in Europa die Arbeiterparteien, aber auch Parteien des sozialen Protests finanzieren sich durch die regelmäßigen Beiträge der Mitglieder. Die Geldbeschaffung findet also im Gegensatz zum plutokratischen Methode dezentral statt – oft werden die Beiträge auch noch nach der jeweiligen Zahlungskräftigkeit (oft am Einkommen festgemacht) gestaffelt.

## **3.3 Verifizierung an den Parteiengesetzwürfen**

Anhand der drei Gesetzentwürfe von Regierung, Koalition und SPD-Opposition für das 1967 verabschiedete Parteiengesetz lassen sich mit Hilfe der unterschiedlichen Forderungen erstmals sehr gut die Unterschiede der Parteistrukturen deutlich machen. Die an der Rechtsprechung des BVerfG orientierten Gesetzentwürfe erkennen den Grundsatz der Chancengleichheit alle an, legen aber zum Teil unterschiedliches Gewicht in den Details. Beispielhaft habe ich dafür die Entwürfe der Koalition und der Opposition herausgenommen, da hier im Detail die größten Unterschiede zu finden sind:

### **3.3.1 Parteiengesetzentwurf der Koalition (PartGEntwKoal)**

Am 17. Dezember 1964 brachte die damalige Regierungskoalition nach langer Zeit des hin und her<sup>2</sup> als erste Gruppe erneut einen eigenen Entwurf in den Bundestag ein. In jenem PartGEntwKoal heißt es an einer Stelle:

*„... können alle Parteien verlangen, in gleicher Weise behandelt zu werden. Der Umfang der Gewährung kann nach der Bedeutung der Parteien abgestuft werden; dabei sind insbesondere der Stimmenanteil einer Partei bei den Wahlen der letz-*

---

<sup>1</sup> Ebd. Abschnitt III / 1.

<sup>2</sup> Vgl. Jülich, Heinz-Christian: a.a.O. S. 18.

*ten vier Jahre, die Zahl ihrer Mandate im Bundestag und in den gesetzgebenden Körperschaften der Länder sowie ihre Beteiligung an der Bundesregierung und an Landesregierungen zu berücksichtigen.“<sup>1</sup>*

Zuerst einmal wird zwar das Recht auf gleiche Behandlung ausgesprochen, dieses aber dann - wie vom BVerfG bestätigt – nicht als Gleichmacherei verstanden, sondern es werden Faktoren herausgegriffen, die in Bereichen wie Wahlwerbung oder Parteienfinanzierung über die Festsetzung von Sendeminuten bzw. der Verteilung von Geld an die Parteien herangezogen werden und darüber entscheiden.

### **3.3.2 Parteiengesetzentwurf der Opposition (PartGEntwSPD)**

Die SPD-Opposition legte am 23. Februar 1965 ebenfalls mit einem eigenen Gesetzentwurf nach. Sie legt ihren Schwerpunkt dabei auf einen wichtigen anderen Aspekt:

*„... sind alle Parteien gleich zu behandeln. Der Umfang der Gewährung ist nach der Bedeutung der Parteien abzustufen. Die Bedeutung ist in erster Linie nach den vorangegangenen Wahlerfolgen (Wählerstimmen) und nach der Zahl der Mitglieder zu bemessen“<sup>2</sup>*

Ganz klar wird hierbei, wie unterschiedlich die SPD gewichtet. Ruf man sich die oben erwähnten Besonderheiten in der Parteistruktur allerdings noch mal ins Gewissen, sind die Interessen der SPD für jeden nachzuvollziehen. Denn natürlich möchte die SPD die Besonderheit ihres speziellen Parteiorganisationstyps in der Bemessung von staatlichen Zuwendungen mit einbezogen sehen. Nach dem Grundsatz auf Chancengleichheit, der ja verlangt, die Besonderheiten der Parteien zu respektieren, und auf ihnen basierend eine gerechte Verteilung von staatlichen Mitteln zu garantieren, lag die SPD mit ihrer speziellen Gewichtung natürlich keinesfalls im Unrecht.

### **3.4 Unterschiede in der heutigen Zeit**

Auch PLATE war der historisch bedingten Unterschied, der zwischen den großen Parteien – mit denen er CDU/CSU, SPD und FDP als die zu der Zeit im Bundestag vertretenen Parteien - herrscht, bewusst.<sup>3</sup> Die SPD, so PLATE, kann auf eine lange Tradition und eine gute Organisation zurückblicken. Dadurch kommt auch

---

<sup>1</sup> BT Drs IV/2853

<sup>2</sup> BT Drs IV/3112

<sup>3</sup> Plate, Heiko: Parteienfinanzierung und Grundgesetz. Rechtsfragen von Rechenschaftspflicht und Staatszuschüsse. Berlin 1966. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 30. S. 37.

die relativ gesehen hohe Mitgliederzahl zustande, dessen Folge ein größerer finanzieller Eigenbeitrag ist. Union und FDP hingegen stützen sich mehr auf Zuwendungen von außen – ihre Parteien werden finanziell mehr von Wählern als von Mitgliedern getragen. Deshalb spricht PLATE auch von den verschiedenen Bezeichnungen Mitglieder- und Wählerpartei. Die Parteienlandschaft hat sich seit den Thesen von PLATE 1966 aber verändert. Die Unterschiede zwischen Mitglieder- und Wählerparteien bestehen zwar immer noch, so extrem, wie sich die Parteienlandschaft noch vor 35 Jahren zeigte, ist sie aber längst nicht mehr:<sup>1</sup>

#### **3.4.1 Typen entwickeln sich immer mehr zueinander hin**

Die ursprünglich großen Unterschiede in der Organisationssoziologie der Parteienlandschaft nach 1949 sind mit der Zeit immer kleiner geworden. Nicht nur die Programme der Parteien werden immer ähnlicher, auch das Verhältnis der Mitgliederzahlen entwickelt sich hin zu einem immer homogenen Level. Betrachtet man die Mitgliederzahlen der beiden großen Volksparteien in Deutschland, CDU und SPD, so wird die Schere im Laufe der Jahre immer enger. Das Verhältnis von CDU-Mitgliedern zu SPD-Mitgliedern lautete 1968 noch 2 zu 5. Der Vergleich im Jahr 1980, wo die Unterschiede am minimalsten waren, zeigt ein Verhältnis von 4 zu 5. Dieser Trend setzt sich bis in die heutige Zeit fort.

Die CDU hat ihre Mitgliederzahlen innerhalb des Zeitraums von 1968 bis 1989 um rund das 2,3-fache erhöht. Die SPD schaffte im gleichen Abschnitt nur eine Steigerung um etwa das 1,3-fache. Sie hatte 1989 aber trotz dieser Entwicklung immer noch gut 250.000 Mitglieder mehr zu verbuchen.<sup>2</sup>

#### **3.4.2 Überprüfung an den aktuellen Rechenschaftsberichten**

Will man herausfinden, auf welchen Wegen heutzutage Geld in die Parteikassen fließt, sind die nach §§ 23 ff. PartG geforderten Rechenschaftsberichte der Parteien, die seit Inkrafttreten des Parteiengesetz 1967 jährlich unter anderem darüber Auskunft geben, aus welchen Quellen die Parteien ihre Einnahmen beziehen, die einfachste Möglichkeit.

Hier sind Einnahmen, Ausgaben, und seit 1984 auch Angaben über die Vermögenswerte aufgeführt und explizit aufgeschlüsselt. Diese Aufschlüsselung geht in einigen Bereichen aber nicht weit genug, wie NASSMACHER bemerkte. Er stellte

---

<sup>1</sup> Vgl. Ebd.

<sup>2</sup> Lösche, Peter: Kleine Geschichte der deutschen Parteien. 2. Auflage. Stuttgart 1994. S. 205. Und eigene Berechnungen (siehe Anlage 1).

fest, dass in der Summe der regelmäßigen Beiträge, welche im Rechenschaftsbericht unter dem Punkt „*Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge*“ zusammengefasst ist, auch Abgaben von Sonderabgaben von Mandatsträgern der Partei, wie Parteisteuern und Pfründensteuer, enthalten. Bei den Posten der Beiträge und Spenden wird weiterhin der darin enthaltene anteilige Steuerverzicht des Staates nach dem Einkommensteuergesetz nicht ausdrücklich erwähnt und aufgeschlüsselt.<sup>1</sup>

Da ergeben sich natürlich Probleme beim direkten Vergleich der einzelnen Parteien in Bezug auf die Verhältnisse von Beitrags- und Spendeneinnahmen. Ich habe es trotzdem einmal anhand der Zahlen des Rechenschaftsberichts von 1999<sup>2</sup> versucht, und die Verhältnisse berechnet. Dabei bilden die Parteien SPD und FDP die beiden Extrema. Bei der SPD besteht zwischen Spenden- und Beitragseinnahmen eine Beziehung von 1 zu 5 – die Partei nimmt also fünf mal soviel Geld durch regelmäßige Beiträge im Vergleich zu den Spendeneinnahmen ein.<sup>3</sup> Komplet anders ergibt sich die Sachlage bei der FDP. Bei ihr überwiegen mit dem Verhältnis von 9 zu 5 als einzige der für den Vergleich herangezogenen fünf im Bundestag vertretenen Parteien die Einnahmen durch Spenden. In ihre Kassen fließen also grob gerechnet doppelt soviel Spenden- wie Mitgliedergelder.<sup>4</sup>

Bei diesen Zahlen würde man vermuten, dass der eben angeführte Strukturelle Unterschied zwischen Mitglieder- und Wählerparteien immer noch sehr ausgeprägt vorhanden ist, und das oben erwähnte immer mehr zueinander hinentwickeln nicht oder nur mäßig stimmt. Beim Blick auf die restlichen vier im Bundestag vertretenen Parteien sind die Unterschiede aber tatsächlich nicht mehr genau auszumachen. Dicht beieinander liegen im Verhältnis zwar auch hier Grüne und PDS auf der einen, sowie CDU und CSU auf der andern Seite. Unterschiede bestehen zwar – wie das Beispiel SPD und FDP zeigt, als allzu groß wie noch vor einigen Jahren sind sie aber nicht mehr anzusehen.

#### **4 Ausnahmen beim Grundsatz auf Chancengleichheit**

Trotz des vom BVerfG entwickelten Grundsatzes auf Chancengleichheit bestehen weiterhin Punkte, bei denen eine Chancengleichheit verhindert wird. Dieses kann

---

<sup>1</sup> Nassmacher, Karl-Heinz: a.a.O. Kapitel III

<sup>2</sup> Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages. Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten der politischen Parteien für das Kalenderjahr 1999 vom 15. Dezember 2000. Bundestagsdrucksache 14/5050.

<sup>3</sup> Ebd. S. 4 und eigene Berechnungen (siehe Anlage 2).

<sup>4</sup> Ebd. S. 112 und eigene Berechnungen (siehe Anlage 2).

entweder bewusst passieren, wenn beispielsweise Grundsätze zum tragen kommen, die jenem der Chancengleichheit überwiegen. In manchen Fällen verstößt nach der Meinung einiger Wissenschaftler aber auch das Parteiengesetz gegen den Grundsatz auf Chancengleichheit der Parteien. Diese Aussagen sind aber höchst umstritten.

#### **4.1 Kleine Parteien außen vor**

Zu Beginn unserer Republik hatte man sich zum Ziel gesetzt, aus den Fehlern der Weimarer Republik zu lernen und diese Lehren mit in die neue Gesetzgebung zu implementieren. Eine sehr einschneidende Neuerung war dabei die Einführung von Sperrklausel und Unterschriftenquoren. Diese beiden Mittel sollten alleine dazu dienen, einer Zersplitterung der Wählerstimmen entgegenzuwirken. Ein Parlament mit einer Vielzahl von meist kleinen und kleinsten Parteien, so hatte es die Zeit der Weimarer Zeit gelehrt, ist nicht mehr arbeitsfähig.

##### **4.1.1 Legitimität von Klauseln und Quoren**

Vergleichbar mit Sperrklausel und Unterschriftenquoren sind in Absicht und Wirkung auch die Mindeststimmenquoren, nach denen festgelegt wird, ab wie viel Prozent Wahlbeteiligung eine Partei das Recht auf staatliche Parteienfinanzierung besitzt. Daher gelten auch für sie die Grundsätze der Sperrklausel:

So unterscheidet RUDZIO das deutsche Vielparteiensystem von der Parteienlandschaft in Italien oder vergleichbaren westeuropäischen Demokratien. Er beschreibt die „Fünf-Prozent-Sperrklausel“ als eine „wichtige Randkorrektur des Verhältnisprinzips“<sup>1</sup> bei Wahlen. Die Ausnahmeregelung der drei Direktmandate sei laut RUDZIO als ein „Zugeständnis“ zur Chancengleichheit für solche Kleinteilparteien zu verstehen, die nur in einer bestimmten Region verankert sind. Auch die Rechtsprechung nach Klagen des Südschleswigschen Wählerverbandes (SSW) zu Beginn der 50er Jahre bestätigen Ausnahmen bei lokalen Parteien und Wählervereinigungen.<sup>2</sup>

JÜLICH geht noch einen Schritt weiter und liefert die Begründung dafür, dass eine Verletzung der Chancengleichheit hierbei legitim ist: Auch er spricht von den

---

<sup>1</sup> Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 3. Auflage. Opladen 1991. S. 168.

<sup>2</sup> Ebd.

Sperrklauseln als eine „*Verhinderung funktionsgefährdender Parteienzersplitterung*“<sup>1</sup>, daher ständen sie auch über dem Grundsatz auf Chancengleichheit.

Das BVerfG sieht den zwingenden Grund in der „*staatspolitischen Gefahr*“, „*daß die gesetzgebenden Körperschaften keine großen Parteien mehr aufweisen, sondern in eine kleine Unzahl kleinerer Gruppen zerfallen und damit funktionsunfähig werden, insbesondere nicht in der Lage sind, eine politisch aktionsfähige Regierung zu schaffen*“<sup>2</sup>.

#### **4.1.2 Richtiges Gleichgewicht**

Im Bericht der Rau-Kommission wird auch noch einmal zum Thema der Sperrklauseln Stellung bezogen. Hierbei wird angemerkt, dass diese Praxis im Blick auf die „*Funktionsfähigkeit der Parlamente grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich*“<sup>3</sup> sei, solche Vorschriften allerdings den Eintritt neu entstehender und kleinerer Parteien in den politischen Wettbewerb beeinträchtigen<sup>4</sup>.

Auch RUDZIO wies darauf hin, „*gegenüber dem Argument, bei Zahlungen an jede Kleinstparteiwürde würde die Zersplitterung gefördert, war abzuwägen, dass eine zu hohe Schwelle den status quo zementieren würde.*“<sup>5</sup> Hier ist es also nötig, ein richtiges Gleichgewicht zwischen dem Grundsatz auf Chancengleichheit – in diesem Fall also der Möglichkeit für jede Partei, in die Lage zu kommen, staatliche Förderung zu bekommen – und dem Grundsatz vom „*arbeitsfähigen Parlament*“ zu schaffen.

#### **4.2 Offenlegung von Spenden**

Breit diskutiert wurde auch, ob es überhaupt mit der Chancengleichheit vereinbar sei, Spenden an die Parteien in den Rechenschaftsberichten auszuweisen. Ein wichtiges Argument dabei war immer, das die Offenlegung von Spenden mögliche Spender - die nicht unbedingt mit einer bestimmten Partei in Verbindung gebracht werden wollen - zurückschreckt, und so bei den verschiedenen Parteiorganisationstypen zu unverhältnismäßigen Rückgängen an Einnahmen führen könnte. So stellt auch PLATE in Bezug auf den Bericht der Parteienrechtskommission von 1957 fest, dass damit zu rechnen sei, „*daß diejenigen Parteien, die wegen des geringeren Eigenertrages weitgehend auf Spenden angewiesen sind, die sog.*

---

<sup>1</sup> Jülich, Heinz-Christian: a.a.O. S. 111.

<sup>2</sup> BVerfGE 1, 208-261

<sup>3</sup> Kommissionsbericht. S. 53. Abschnitt II / Kapitel V.

<sup>4</sup> Vgl. Ebd.

<sup>5</sup> Rudzio, Wolfgang: a.a.O. S. 126.

*Wählerparteien, größere Nachteile als die anderen erleiden [...] Zwar werden von dem Rückgang der Spenden auch die sog. Mitgliederparteien betroffen, mit großer Wahrscheinlichkeit werden jedoch die anderen relativ höher benachteiligt.*<sup>1</sup>

PLATE stellt anschließend die Frage, ob in dieser Problematik ein Gleichheitsverstoß zu sehen ist. Dabei klingt es recht merkwürdig, wenn die Offenlegungspflicht einerseits grade wegen des Grundsatzes auf Chancengleichheit in das Parteiengesetz aufgenommen wurde – nämlich um durch Transparenz mögliche zweckgebundene Spenden zu verhindern – andererseits eben diese Offenlegungspflicht gegen diesen Grundsatz auf gleiche Chancen verstoßen soll.<sup>2</sup>

Nach Abwägung aller Vor- und Nachteile der Offenlegungspflicht kommt aber auch PLATE zu dem Schluss, dass kein Verstoß vorliegt, denn wegen des Grundsatzes der Demokratisierung können Geldzuwendungen nicht mehr uneingeschränkt geheim bleiben. Die in Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG postulierten Ziele zum Schutz der politischen Willensbildung dürfen nicht übergangen werden und rechtfertigen so eine wahrscheinliche Benachteiligung bestimmter Parteien.<sup>3</sup> „Vielmehr dient die Offenlegung dem Ziel, diese Chancengleichheit zu sichern.“<sup>4</sup>

## **5 Aktuelle Diskussionen und Stellungnahmen**

Das von NASSMACHER im Vergleich mit anderen Ländern bereits an mehreren Stellen als vorbildlich und weltweit führend<sup>5</sup> bezeichnete System der deutschen Parteienfinanzierung muss aber auch heute noch den aktuellen Diskussionen und Stellungnahmen von Wissenschaftlern und Parteien bestehen.

### **5.1 Stellungnahmen aus der Wissenschaft**

In aktuellen Publikationen und Diskussionen wird besonders nach den aktuellen Spendenaffären vermehrt auch wieder auf den Aspekt der Chancengleichheit in der deutschen Parteienfinanzierung eingegangen.

#### **5.1.1 Legitimität von Spenden juristischer Personen**

Ebenso wie die Diskussion um einen Verstoß der Offenlegungspflicht gegen die Chancengleichheit, den ich bereits weiter oben ausgeführt habe, wird heutzutage vermehrt über ein Verbot von Parteispenden von juristischen Personen, wie Wirt-

---

<sup>1</sup> Plate, Heiko: a.a.O. S. 37 u. 38.

<sup>2</sup> Vgl. Ebd.

<sup>3</sup> Vgl. Ebd. S. 40.

<sup>4</sup> Ebd.

<sup>5</sup> Nassmacher, Krl-Heinz: a.a.O. Abschnitt I / 2

schaftsunternehmen, Wirtschaftsverbänden oder Gewerkschaften nachgedacht, da diese ja auch nicht an Wahlen teilnehmen dürfen.<sup>1</sup> Ein solches Verbot wird beispielsweise in Frankreich praktiziert.<sup>2</sup> Im Script des Workshop zur Parteienfinanzierung im März 2001 sind die unterschiedlichen Argumente gut zu erkennen.<sup>3</sup> MORLOK bringt in eben jenem Workshop das Argument der Chancengleichheit in die Diskussion mit ein. *„Derjenige, der daneben über die Möglichkeit verfügt, über das Geld einer Organisation verfügen zu können, der bekommt damit einen zweiten Einflussweg.“*<sup>4</sup> MORLOK plädiert deshalb dafür, Spenden juristischer Personen generell auszuschließen.<sup>5</sup> VON BRÜNNECK bringt auch hier den politischen Willensbildungsprozess aus Art. 21 Abs. 1 Satz 1 mit ins Spiel. Er argumentiert, dass dieser an individuelle Personen und nicht an Unternehmen gebunden sei.<sup>6</sup>

### 5.1.2 Sanktionen gegen Parteien

Auch die Legitimität von Sanktionen gegen solche Parteien, die falsche Rechenschaftsberichte vorlegen - wie jüngst bei der CDU geschehen - werden breit diskutiert. Denn auch hier werde laut einigen Wissenschaftlern grob gegen die Chancengleichheit verstoßen. So argumentieren die beiden für die Rau-Kommission als Gutachter eingesetzten MORLOK und KLEIN für eine Neuregelung des finanziellen Sanktionssystems.<sup>7</sup> KLEIN geht mit seiner Argumentation ziemlich weit und stellt die aktuelle Sanktionspraxis sogar in Frage: *„Ab einer gewissen Dimension könnten finanzielle Sanktionen gegen eine Partei wegen einer erheblichen Störung der Chancengleichheit der Parteien verfassungsrechtlich bedenklich sein. [...] Im Übrigen sei es dem Wähler überlassen, durch seine Stimmabgabe die Partei zu sanktionieren“*<sup>8</sup>.

Trotz der beiden Gutachten und des Ansatzes von KLEIN folgt die Kommission den Forderungen nur bedingt. Bezogen auf die von KLEIN eingebrachte Verletzung der Chancengleichheit beschließt die Kommission: *„Es ist in Kauf zu neh-*

---

<sup>1</sup> Vgl. Kommissionsbericht. S. 78.

<sup>2</sup> Vgl. Ebd. S. 77.

<sup>3</sup> Wettig-Danielmeier, Inge und Ludwig Stiegler (Hrsg.): Reform der Parteienfinanzierung. Workshop im Willi-Brandt-Haus Berlin. Marburg 2001.

<sup>4</sup> Morlok, Martin: Ebd. S. 7.

<sup>5</sup> Vgl. Ebd. S. 8.

<sup>6</sup> Vgl. von Brünneck, Alexander: Ebd. S. 15.

<sup>7</sup> Vgl. Kommissionsbericht. S. 157.

<sup>8</sup> Ebd. S. 158.

*men, wenn dadurch ihre Chancen im politischen Wettbewerb mit anderen Parteien vorübergehend beeinträchtigt werden.“<sup>1</sup>*

## **5.2 Stellungnahmen der Parteien**

Auch die Parteien äußern sich immer wieder zu Fragen und Problemen der Parteienfinanzierung. Ihr Recht auf Chancengleichheit sehen sie aber nur selten verletzt, wie die aktuellen Entwürfe der Parteien zur Neufassung des Parteiengesetzes beweisen. Lediglich zwei Beispiele von Forderungen in Bezug auf die Chancengleichheit in der letzten Zeit habe ich ausmachen können.

### **5.2.1 Klage der Republikaner**

So legte die Partei „*Die Republikaner*“ (REP) im vergangenen Jahr Klage vor dem BVerfG ein, da sie es für ungerecht empfanden, dass ehrenamtliche Leistungen von Parteimitgliedern für die Parteien bei der Berechnung der staatlichen Teilfinanzierung keine Beachtung finden. Die REP argumentierten, dass sie als noch im Aufbau befindliche - und dadurch in hohem Maße auf die Unterstützung ihrer Mitglieder angewiesene - Partei benachteiligt werde und die Wettbewerbschancen so verzerrt würden.<sup>2</sup>

Mit dem Beschluss des Zweiten Senats des BVerfG vom 6. Dezember 2001<sup>3</sup> wurde die geforderte Neuregelungen des Parteiengesetzes als offensichtlich unbegründet verworfen. Ehrenamtliche Tätigkeit sei als ein „*Indikator für die Verwurzelung einer Partei in ihrer Mitgliederschaft*“ anzusehen und muss deshalb nicht gleich finanzielle Mittel des Staates auslösen.<sup>4</sup> Ein großes ehrenamtliches Engagement könne sogar die „*Schlagkraft einer Partei im politischen Prozess erhöhen und damit einen möglichen Wettbewerbsvorsprung der anderen Parteien zumindest teilweise ausgleichen*“<sup>5</sup>, so das BVerfG in seiner Begründung.

### **5.2.2 Forderungen der CDU/CSU**

In einem von Friedrich Merz und Dr. Norbert Röttgen mit dem Titel „*Gläserne Parteifinanzen - Eckpunkte einer Reform*“ aus dem Jahr 2000 veröffentlichten Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion wird gefordert, auch Vermögen und

---

<sup>1</sup> Ebd. S. 160.

<sup>2</sup> BVerfGE 3/94. Abs. 39.

<sup>3</sup> Ebd.

<sup>4</sup> Vgl. Bundesverfassungsgericht (Pressestelle). „Die Republikaner“ gegen Parteienfinanzierung gescheitert. Pressemitteilung Nr. 25/2002 vom 27. Februar 2002.

<sup>5</sup> BVerfGE 3/94 Abs. 62.

Einnahmen aus der Wirtschaftstätigkeit einer Partei mit in die staatliche Parteienfinanzierung einzubeziehen. Es wird hier, so das Papier von einer „*falschen Prämisse*“ ausgegangen, wodurch die „*staatliche Parteienfinanzierung in ihrer aktuellen Form die Chancengleichheit zwischen den Parteien*“ gefährde.<sup>1</sup>

## **6 Ausblick und Resümee**

Ein Entwurf für ein neues Parteiengesetz ist schon lange fertig, aber nach der SPD-Parteispendenaffäre in Köln soll die Novellierung jetzt im Konsens der Bundestagsparteien erarbeitet werden. Erwartet wird ein Beschlussfähiges Gesetz frühestens Mitte April. Realistischer ist laut Presseberichten wohl ein Termin im Mai diesen Jahres.<sup>2</sup>

Die Frage, die sich dabei stellt, ist, in wie weit in dem Gesetz auf Fragen und Probleme der Chancengleichheit eingegangen wird. Aufgrund der nur wenigen gefundenen Statements der Parteien zu diesem Thema, vermute ich, dass hier eher andere Gesichtspunkte eine Rolle spielen werden. Denn in den Vorschlägen und Entwürfen wird der Schwerpunkt vermehrt auf Fragen zur Spendenpraxis gelegt. Das Thema Chancengleichheit spielt nur noch am Rande eine Rolle. Vielmehr wird das Hauptaugenmerk vermehrt auf Fragen der Spendenpraxis und einer besseren Kontrolle gelegt, denn nach der Kölner Spendenaffäre, so der Grünen-Abgeordnete Christian Ströbele, haben sich tagespolitische Entwicklungen so schnell in einem Gesetzgebungsprozess niedergeschlagen, wie nie zuvor.<sup>3</sup>

Eine Frage bleibt dabei ungeklärt: Ist es eher positiv oder eher negativ, dass das Thema Chancengleichheit in den aktuellen Diskussionen keine Rolle mehr spielt. Denn einerseits könnte man argumentieren, am status quo gäbe es nichts zu kritisieren, da keiner etwas daran aussetzt. Andererseits wäre aber auch die Möglichkeit denkbar, dass diejenigen, die ihr Recht auf Chancengleichheit verletzt sehen, gar nicht die Möglichkeit haben, ihren Willen zu äußern und durchzusetzen. Ich denke da zum Beispiel an kleine Parteien, die in keinem Parlament vertreten sind.

---

<sup>1</sup> Merz, Friedrich und Norbert Röttgen: Gläserne Parteifinzen - Eckpunkte einer Reform. Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 11. Dezember 2000.  
[http://www.cdusu.de/TextVersion/presse/texte\\_detail.jsp?ID=47&NavID=null](http://www.cdusu.de/TextVersion/presse/texte_detail.jsp?ID=47&NavID=null). Abschnitt 4.

<sup>2</sup> Vgl. Weiland, Severin: Die Spendenjongleure verzögern die Reform. In: SpiegelOnline.  
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-187956,00.html>.

<sup>3</sup> Vgl. Ebd.

## Literaturverzeichnis

- **Bundesverfassungsgericht (Pressestelle).** „Die Republikaner“ gegen Parteienfinanzierung gescheitert. Pressemitteilung Nr. 25/2002 vom 27. Februar 2002.
- **Henke, Wilhelm: Das Recht der politischen Parteien.** 2. neubearbeitete Auflage. Göttingen 1972.
- **Jülich, Heinz-Christian: Chancengleichheit der Parteien.** Zur Grenze staatlichen Handels gegenüber den politischen Parteien nach dem Grundgesetz. Berlin 1967. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 51.
- **Lösche, Peter: Kleine Geschichte der deutschen Parteien.** 2. Auflage. Stuttgart 1994.
- **Merz, Friedrich und Norbert Röttgen: Gläserne Parteifinanzen - Eckpunkte einer Reform.**  
Papier der CDU/CSU-Bundestagsfraktion vom 11. Dezember 2000.  
[http://www.cducsu.de/TextVersion/presse/texte\\_detail.jsp?ID=47&NavID=null](http://www.cducsu.de/TextVersion/presse/texte_detail.jsp?ID=47&NavID=null)
- **Nassmacher, Karl-Heinz: Parteienfinanzierung in Deutschland.** Onlinepublikation der Bundeszentrale für politische Bildung. <http://www.bpb.de/online/nassmach1.htm>
- **Parteiengesetzentwurf der Regierungskoalition** vom 17. Dezember 1964. Bundestagsdrucksache 4/2853.
- **Parteiengesetzentwurf der Opposition** vom 23. Februar 1965. Bundestagsdrucksache 4/3112.
- **Plate, Heiko: Parteienfinanzierung und Grundgesetz.** Rechtsfragen von Rechenschaftspflicht und Staatszuschüsse. Berlin 1966. Schriften zum Öffentlichen Recht. Band 30.
- **Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland.** 3. Auflage. Opladen 1991.
- **Unterrichtung durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages.** Bekanntmachung von Rechenschaftsberichten der politischen Parteien für das Kalenderjahr 1999 vom 15. Dezember 2000. Bundestagsdrucksache 14/5050.
- **Von Weddel, Hedda u. a.: Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung.** Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung. Berlin 2001.
- **Wahl, Rainer: Chancengleichheit und rechtswidrig handelnde Partei.** In: Neue Juristische Wochenschrift. Heft 44/2000. Seite 3260 folgende.
- **Weiland, Severin: Die Spendenjongleure verzögern die Reform.** In: SpiegelOnline. <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,druck-187956,00.html>.
- **Wettig-Danielmeier, Inge und Ludwig Stiegler (Hrsg.): Reform der Parteienfinanzierung.** Workshop im Willi-Brandt-Haus Berlin. Marburg 2001.