

Inhaltsübersicht

Vorwort	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
A. <i>Fragestellungen</i>	1
B. <i>Aufbau der Arbeit</i>	4
Erstes Kapitel: Die Funktion der Parteien und des Parteienwettbewerbs als Grundlagen der Parteienfinanzierung	7
A. <i>Funktion und Stellung der Parteien in der Demokratie des Grundgesetzes</i>	10
B. <i>Der Parteienwettbewerb</i>	41
C. <i>Zusammenfassung</i>	65
Zweites Kapitel: Grundprobleme und verfassungsrechtliche Direktiven der deutschen Parteienfinanzierung	67
A. <i>Grundprobleme der Parteienfinanzierung im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Parteien und des Parteienwettbewerbs</i>	68
B. <i>Die verfassungsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung</i>	110
Drittes Kapitel: Parteidemokratie unter der EMRK und die konventionsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung	213
A. <i>Das Transformationspotential der EMRK für das nationale Parteienfinanzierungsrecht</i>	217
B. <i>Parteidemokratie unter der EMRK</i>	235
C. <i>Die subjektive Rechtsstellung politischer Parteien unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben für die Parteienfinanzierung</i>	262

Viertes Kapitel: Ein europäischer Mindeststandard der Parteienfinanzierung? Parteienfinanzierung, EGMR und Europarat	355
A. Exkurs: <i>Die Venedig-Kommission und ihre Standards</i>	358
B. <i>Staatliche Leistungen an politische Parteien</i>	364
C. <i>Die Finanzierung der Parteien aus privaten Quellen</i>	412
D. <i>Regulierung der Ausgaben und Kontrolle der Parteienfinanzierung</i> ...	433
E. <i>Zusammenfassende Bewertung: Konventionsrechtliche Mindeststandards für das Parteienfinanzierungsrecht?</i>	464
Schlussbetrachtung	467
Literaturverzeichnis	471
Sachregister	499

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	VII
Inhaltsübersicht	IX
Abkürzungsverzeichnis	XXI
Einleitung	1
A. <i>Fragestellungen</i>	1
B. <i>Aufbau der Arbeit</i>	4
Erstes Kapitel: Die Funktion der Parteien und des Parteienwettbewerbs als Grundlagen der Parteienfinanzierung	7
A. <i>Funktion und Stellung der Parteien in der Demokratie des Grundgesetzes</i>	10
I. Die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes	12
1. Legitimation durch Wahlen und den offenen Willensbildungsprozess	13
2. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz	15
3. Herrschaft auf Zeit	16
4. Transparenz und Vertrauen	17
5. Gemeinwohl	18
6. Responsivität	20
II. Zur Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und der Wechselbezüglichkeit des politischen Willensbildungsprozesses	21
1. Kein strikter Dualismus	21
2. Unterscheidung als funktionale Differenzierung	23
III. Die Partefunktion	25
1. Parteien als Mittel bürgerschaftlicher Teilhabe und Instrumente der Interessenaggregation	25
2. Wahlbeteiligung als Vermittlungsfunktion im engeren Sinne	27
3. Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung	30
4. Rückkopplung und Kontrolle	32
IV. Zur Stellung der Parteien im Verhältnis von Staat und Gesellschaft	34

1. Die Parteien zwischen Staat und Gesellschaft	34
a) Parteienstaatslehre und die erste Staatsfreiheitskonzeption des Bundesverfassungsgerichts	34
b) Kritik und Änderung der Staatsfreiheitskonzeption	36
c) Fazit	38
2. Die Parteien als eigenständige Akteure	39
B. Der Parteienwettbewerb	41
I. Wettbewerbsbegriff und ökonomisches Vorverständnis	44
II. Strukturelemente des Parteienwettbewerbs	45
1. Demokratischer Wettbewerb im weiten und engen Sinne	45
2. Verfassungsrechtliche Grundlage des Parteienwettbewerbs	48
3. Defizite einer geschlossenen Wettbewerbstheorie	49
a) Die marktorientierten Demokratietheorien von Schumpeter und Downs	49
b) Grenzen des Parteienwettbewerbs	50
III. Funktionen und Voraussetzungen des Parteienwettbewerbs	53
1. Förderung von Freiheit, Gemeinwohl und Responsivität als Wettbewerbsfunktionen	53
2. Voraussetzungen und Gefährdungen des Parteienwettbewerbs	55
a) Funktionsbedingungen	55
b) Spezifische Gefährdung des Parteienwettbewerbs durch Kartellierung und Entscheidungen in eigener Sache	58
aa) Die Kartellparteien-These	58
bb) Das Problem der Entscheidungen in eigener Sache und ihrer Kontrolle	62
C. Zusammenfassung	65
Zweites Kapitel: Grundprobleme und verfassungsrechtliche Direktiven der deutschen Parteienfinanzierung	67
A. <i>Grundprobleme der Parteienfinanzierung im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Parteien und des Parteienwettbewerbs</i>	68
I. Die grundsätzliche Zulässigkeit der verschiedenen Finanzierungsformen	70
1. Die Eigenfinanzierung durch Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge	70
2. Staatliche Finanzierung	73
a) Der bisherige Meinungsstand zur unmittelbaren staatlichen Finanzierung	73
b) Anerkennung der unmittelbaren staatlichen Finanzierung im neuen Art. 21 Abs. 3 GG	74
aa) Hintergrund und Inhalt der Regelung	74

	<i>Inhaltsverzeichnis</i>	XIII
bb) Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 21 Abs. 3 GG	76	
cc) Konsequenzen für die Zulässigkeit der unmittelbaren staatlichen Finanzierung	80	
c) Mittelbare Parteienfinanzierung und sonstige öffentliche Leistungen	81	
3. Spenden	83	
II. Auswirkungen und Probleme der einzelnen Finanzierungsarten	84	
1. Spenden	86	
2. Staatliche Finanzierung	92	
a) Zweckerreichung	92	
b) Gefahren für die Funktionserfüllung	93	
c) Bewertung	95	
aa) Zu den empirischen Prämissen	96	
bb) Zum ökonomischen Verständnis des Gebots gesellschaftlicher Verankerung	97	
3. Zusammenfassung und Fazit	99	
III. Staatliche Finanzierungspflicht	101	
1. Finanzierungspflicht und Einrichtungsgarantie	101	
a) Der bisherige Diskussionsstand	101	
b) Stellungnahme	103	
2. Finanzierungspflicht durch die Einfügung des neuen Art. 21 Abs. 3 GG?	107	
IV. Zusammenfassung	109	
B. Die verfassungsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung	110	
I. Parteienfreiheit und Staatsfreiheit	112	
1. Dogmatische Einordnung des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG und Herleitung des subjektiven Rechts	112	
2. Gewährleistungsinhalte und Schranken der Parteienfreiheit	118	
a) Die verschiedenen sachlichen Schutzdimensionen des Abwehrrechts	118	
b) Schranken	121	
c) Staatsfreiheit als objektiv-institutionelle Dimension der Parteienfreiheit	122	
3. Parteienfreiheit als Determinante der privaten Finanzierung	124	
a) Parteienfreiheit als Finanzierungsfreiheit	124	
b) Der persönliche Anwendungsbereich	128	
c) Schranken insbesondere des Spendenrechts	131	
aa) Offenlegung und Transparenz	132	
bb) Materielle Spenden- und Spendenannahmeverbote	133	
cc) Spendenobergrenzen	135	
(1) Rechtfertigung des Eingriffs in das Spendenrecht des Bürgers	136	

(2) Rechtfertigung des Eingriffs in das Spendenrecht juristischer Personen	139
(3) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Eingriffs in die Finanzierungsfreiheit der Parteien	140
dd) Sponsoring	145
4. Vorgaben der Parteienfreiheit für die staatliche Finanzierung ...	146
a) Staatsfinanzierung und Abwehrfunktion	147
aa) Grundsätze	147
bb) Die Einreichung eines Rechenschaftsberichts als Anspruchsvoraussetzung	149
b) Objektiv-rechtliche Funktion	153
aa) Relative Obergrenze	154
(1) Herleitung durch das Bundesverfassungsgericht	154
(2) Kritik	154
bb) Absolute Obergrenze	157
(1) Herleitung durch das Bundesverfassungsgericht	157
(2) Kritik	157
(3) Aktualität des Problems und Begründungspflicht als mögliche Lösung	159
cc) Erfolgsabhängige Verteilungskriterien	164
(1) Begründung des Bundesverfassungsgerichts	164
(2) Bewertung	165
II. Die Chancengleichheit der Parteien	170
1. Zur Bedeutung von Neutralität und Chancengleichheit	170
2. Allgemeines zu Inhalt und Problematik der Chancengleichheit	172
a) Tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten bei der Realisierung des Gleichbehandlungsgebots	172
b) Die Chancengleichheit der Parteien als strikter und formaler Gleichheitssatz	174
c) Regelungs- und Auswirkungsneutralität	176
3. Verfassungsrechtliche Verortung der Chancengleichheit	179
4. Anwendungsbereich der Chancengleichheit der Parteien	183
5. Inhalt und Bezugspunkte der Chancengleichheit im Zusammenhang mit finanziellen und finanzwirksamen Leistungen an Parteien	185
a) Das Ausgangsproblem: Die Unmöglichkeit einer wettbewerbsneutralen Leistungsverteilung	188
b) Der Rekurs auf die vorgefundene Wettbewerbslage	191
c) Weitere dogmatische Ansätze zur Begründung von Differenzierungen nach Erfolg, Bedeutung oder Zuspruch	194
aa) Die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung sowie die Rundfunkfreiheit als zwingende Rechtfertigungsgründe?	194

bb) Die politische Gleichheit der Bürger als Bezugspunkt der Chancengleichheit der Parteien	197
d) Stellungnahme	201
III. Das Transparencygebot	202
1. Bedeutung und Zweck des Transparencygebots	203
2. Unmittelbare Geltung	205
3. Reichweite und Durchsetzung des Transparencygebots	206
IV. Zusammenfassung	210
 Drittes Kapitel: Parteidemokratie unter der EMRK und die konventionsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung	213
A. <i>Das Transformationspotential der EMRK für das nationale Parteienfinanzierungsrecht</i>	217
I. Zu Rang und Wirkungsweise der Konvention und der Straßburger Judikatur in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten	218
1. Allgemeines	218
2. Zur Rezeption in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	220
II. Grundsätze und Probleme des Zusammenwirkens zwischen dem EGMR und den Mitgliedsstaaten	224
1. Wechselspiel zwischen Zurückhaltung und Innovation: Zu den Auslegungsmethoden des EGMR	224
2. Aktuelle Legitimationsprobleme als Hinderungsgründe für eine innovative Rechtsprechung im Bereich der Parteienfinanzierung	229
III. Zusammenfassung	234
 B. <i>Parteidemokratie unter der EMRK</i>	235
I. Das Demokratieverständnis des EGMR	236
1. Normative Verankerung und Bedeutung des Demokratieprinzips innerhalb des Konventionssystems	236
a) Präambel	236
b) Die „demokratische Gesellschaft“ in den Schrankenbestimmungen der Art. 8, 9, 10 und 11 EMRK	238
c) Das Recht auf freie Wahlen nach Art. 3 ZP 1	239
d) Demokratische Legitimation und die margin of appreciation	240
2. Zentrale inhaltliche Merkmale der Demokratie in der Judikatur des EGMR	243
a) Legitimation durch Wahlen	243
b) Minderheitenschutz, Kontrolle und Transparenz	245
c) Pluralismus, Toleranz und Offenheit	247
II. Die Rechtsprechung des EGMR zur demokratischen Bedeutung politischer Parteien	251

1.	Die Mitwirkung an den Wahlen als Grundlage für die Garantie eines Mehrparteiensystems	251
2.	Beeinflussung der staatlichen Willensbildung als zentrales Ziel der Parteien	253
3.	Ermöglichung bürgerlicher Partizipation und mehrdimensionale Vermittlung	254
III.	Zusammenfassende Würdigung und Schlussfolgerungen für die Kontrolldichte auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung	255
1.	1. Bewertung der Rechtsprechung	255
2.	2. Konsequenzen für die Kontrolldichte bei vertragsstaatlichen Maßnahmen der Parteienfinanzierung	258
C.	<i>Die subjektive Rechtsstellung politischer Parteien unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben für die Parteienfinanzierung</i>	262
I.	Die Vereinigungsfreiheit des Art. 11 EMRK als Grundlage der Parteienfreiheit	263
1.	1. Die Anwendbarkeit von Art. 11 EMRK auf politische Parteien	264
2.	2. Der konventionsrechtliche Parteienbegriff und Art. 17 EMRK	266
3.	3. Gewährleistungsinhalte der Parteienfreiheit	270
a)	a) Gründung, Organisation und Fortbestand	271
b)	b) Das Recht auf Anerkennung als Partei	272
c)	c) Der Umfang der Betätigungs freiheit im Übrigen	274
4.	4. Die Schranken der Parteienfreiheit nach Art. 11 Abs. 2 EMRK	276
a)	a) Rechtsgrundlage	277
b)	b) Verfolgung eines legitimen Zwecks	280
c)	c) Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft und Kontrolldichte	282
aa)	aa) Allgemeine Grundsätze der Verhältnismäßigkeitskontrolle unter Art. 11 EMRK	282
bb)	bb) Besonderheiten der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Eingriffen in die Parteienfreiheit	284
5.	5. Zusammenfassung	288
II.	Die Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK	289
1.	1. Das Verhältnis von Art. 10 und 11 EMRK	289
2.	2. Art. 10 EMRK als eigenständige Direktive der Politikfinanzierung	290
a)	a) Relevante Gewährleistungsinhalte der Meinungsfreiheit	291
aa)	aa) „Is Money Speech?“	291
bb)	bb) Das Recht auf Zugang zu Informationen und die Transparenz der Parteienfinanzen	294
(1)	(1) Die jüngere Rechtsprechung zu einem konventionsrechtlichen Auskunftsanspruch	295
(2)	(2) Informationsanspruch und staatliche Handlungspflichten im Hinblick auf die Parteien- und Wahlkampffinanzierung	296

(3) Der Umfang eines etwaigen Informationsanspruchs über die Parteienfinanzen	299
b) Rechtfertigungsanforderungen und Kontroldichte	300
c) Zusammenfassung	303
III. Die normativen Anknüpfungspunkte für die Gleichbehandlung politischer Parteien und des Rechts auf politische Chancengleichheit	304
1. Die relevanten Konventionsbestimmungen	307
2. Das passive Wahlrecht nach Art. 3 ZP 1 in seiner gleichheitsrechtlichen Dimension	309
a) Die Anerkennung des passiven Wahlrechts und seine Anwendbarkeit auf politische Parteien	312
b) Auslegung des passiven Wahlrechts politischer Parteien als Recht auf Chancengleichheit?	314
c) Die impliziten Schranken des Art. 3 ZP 1 und die Anwendungsfälle der Chancengleichheit	318
aa) Wahlrechtliche Sperrklauseln	322
bb) Zulassungsvoraussetzungen der Wahlteilnahme: Unterschriften- und Zahlungserfordernisse	325
3. Das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK	330
a) Die Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots auf Parteien	331
b) Der akzessorische und eigenständige Charakter des Diskriminierungsverbots	333
c) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte: Die Vergleichbarkeit der Parteien mit anderen politischen Akteuren und untereinander	337
d) Erforderlichkeit eines Differenzierungsgrundes	340
aa) Allgemeines: Die Auslegung des „sonstigen Status“	340
bb) Relevante Differenzierungsgründe im Zusammenhang mit der politischen Chancengleichheit und der Parteienfinanzierung	343
e) Rechtfertigungsprüfung und <i>margin of appreciation</i>	346
aa) Allgemeines	346
bb) Politische Chancengleichheit	349
4. Zusammenfassung	352
Viertes Kapitel: Ein europäischer Mindeststandard der Parteienfinanzierung? Parteienfinanzierung, EGMR und Europarat	355
A. Exkurs: Die Venedig-Kommission und ihre Standards	358
I. Gründung und Zusammensetzung	358

II. Aufgaben, Tätigkeitsfeld und Dokumente auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung	359
III. Rechtsnatur, normative Qualität und Quellen der Standards	362
B. <i>Staatliche Leistungen an politische Parteien</i>	364
I. Begrifflichkeiten, grundsätzliche Zulässigkeit der Staatfinanzierung und keine Finanzierungspflicht	364
II. Anspruchsvoraussetzungen und Verteilungskriterien ohne Bezug zur politischen Ausrichtung der Parteien	369
1. Die früheren Zulässigkeitsentscheidungen zu erfolgsabhängigen Kriterien	370
a) Die Kommissionsentscheidung in Fournier v. France	370
b) Die Entscheidungen des EGMR in Antonopoulos v. Greece und in Partija „Jaunie Demokrāti“ and Partija „Mūsu Zeme“ v. Latvia	371
c) Bewertung	372
2. Das Urteil des Gerichtshofs in Özgürkük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) v. Turkey	373
a) Sachverhalt und Vorbringen der Prozessbeteiligten	373
b) Die Entscheidung des Gerichtshofs	375
c) Bewertung	377
aa) Die generelle Zulässigkeit eines Systems mit proportionaler Verteilung und Mindeststimmenanteil	378
bb) Die Angemessenheit der Höhe des Quorums wegen unterbliebener Monopolbildung	380
cc) Die Relevanz von Korrekturmechanismen	382
dd) Die Bedeutung der schlechten Wahlergebnisse der ÖDP	384
ee) Fazit	386
3. Die jüngste Zulässigkeitsentscheidung des Gerichtshofs in Demokrat Parti v. Turkey	387
a) Sachverhalt	387
b) Die Entscheidung der Kammer	388
c) Bewertung	390
4. Nicht erfolgsabhängige Kriterien	393
a) Cheminade v. France	394
b) Ekglasnost v. Bulgaria	395
c) Würdigung	396
III. Finanzierungsausschluss wegen der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei	397
1. Keine generelle Unzulässigkeit	399
2. Prüfungsmaßstab	400
3. Anforderungen an die Rechtfertigung und Kontrolldichte	402

4. Rechtfertigung eines Finanzierungsausschlusses nach Art. 21 Abs. 3 GG?	404
IV. Zur Anwendbarkeit von Art. 1 ZP 1 und Art. 6 EMRK	408
V. Zusammenfassung	410
<i>C. Die Finanzierung der Parteien aus privaten Quellen</i>	412
I. Die Standards des Europarats zur privaten Parteienfinanzierung ...	412
II. Das Urteil des EGMR in Parti Nationaliste Basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France	415
1. Sachverhalt	415
2. Die Entscheidung des Gerichtshofs	417
3. Zwischenbemerkung zu den europarechtlichen Aspekten des Falls	420
a) Das Recht politischer Parteien auf europäischer Ebene	420
b) Verletzung der Kapitalverkehrsfreiheit	423
aa) Überblick über die Kapitalverkehrsfreiheit	423
bb) Das Urteil des EuGH zum ungarischen Transparenzgesetz	424
cc) Beurteilung des Spendenannahmeverbots im PNB-Fall	427
4. Würdigung der Entscheidung des EGMR	428
III. Zusammenfassung	432
<i>D. Regulierung der Ausgaben und Kontrolle der Parteienfinanzierung ...</i>	433
I. Ausgabenobergrenzen	434
1. Die Position innerhalb des Europarats	434
2. Das Urteil des EGMR in Bowman v. UK	435
a) Sachverhalt und Verfahrensgang	435
b) Die Entscheidung der Gerichtshofs	436
c) Bewertung	438
II. Werbeverbote	441
1. VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland	443
2. TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway	444
3. Animal Defenders International v. UK	445
4. Kritische Würdigung der Judikatur zu den Werbeverboten	448
III. Qualitative Ausgabenbeschränkungen und Kontrolle: Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey	453
1. Sachverhalt	455
2. Die Entscheidung des Gerichtshofs	456
3. Bewertung	459
IV. Zusammenfassung	462
<i>E. Zusammenfassende Bewertung: Konventionsrechtliche Mindeststandards für das Parteienfinanzierungsrecht?</i>	464

XX	<i>Inhaltsverzeichnis</i>
Schlussbetrachtung	467
Literaturverzeichnis	471
Sachregister	499