

# Inhaltsübersicht

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

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

# 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 Parteifunktion .....	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. Rückkoppelung 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
<i>B. Der Parteienwettbewerb .....</i>	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 <i>Schumpeter</i> und <i>Downs</i> .....	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
<i>C. Zusammenfassung .....</i>	65
 Zweites Kapitel: Grundprobleme und verfassungsrechtliche Direktiven der deutschen Parteienfinanzierung .....	
<i>A. 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

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
<i>B. Die verfassungsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung .....</i>	<i>110</i>
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 Transparenzgebot .....	202
1. Bedeutung und Zweck des Transparenzgebots .....	203
2. Unmittelbare Geltung .....	205
3. Reichweite und Durchsetzung des Transparenzgebots .....	206
IV. Zusammenfassung .....	210
 <b>Drittes Kapitel: Parteiendemokratie unter der EMRK und die konventionsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung ....</b>	
<i>A. 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
<i>B. Parteiendemokratie 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 Schrannenbestimmungen 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 bürgerschaftlicher Partizipation und mehrdimensionale Vermittlung .....	254
III. Zusammenfassende Würdigung und Schlussfolgerungen für die Kontrolldichte auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung .....	255
1. Bewertung der Rechtsprechung .....	255
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. Die Anwendbarkeit von Art. 11 EMRK auf politische Parteien .....	264
2. Der konventionsrechtliche Parteienbegriff und Art. 17 EMRK .....	266
3. Gewährleistungsinhalte der Parteienfreiheit .....	270
a) Gründung, Organisation und Fortbestand .....	271
b) Das Recht auf Anerkennung als Partei .....	272
c) Der Umfang der Betätigungsfreiheit im Übrigen .....	274
4. Die Schranken der Parteienfreiheit nach Art. 11 Abs. 2 EMRK .....	276
a) Rechtsgrundlage .....	277
b) Verfolgung eines legitimen Zwecks .....	280
c) Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft und Kontrolldichte .....	282
aa) Allgemeine Grundsätze der Verhältnismäßigkeitskontrolle unter Art. 11 EMRK ....	282
bb) Besonderheiten der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Eingriffen in die Parteienfreiheit .....	284
5. Zusammenfassung .....	288
II. Die Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK .....	289
1. Das Verhältnis von Art. 10 und 11 EMRK .....	289
2. Art. 10 EMRK als eigenständige Direktive der Politikfinanzierung .....	290
a) Relevante Gewährleistungsinhalte der Meinungsfreiheit ....	291
aa) „Is Money Speech?“ .....	291
bb) Das Recht auf Zugang zu Informationen und die Transparenz der Parteienfinanzen .....	294
(1) Die jüngere Rechtsprechung zu einem konventionsrechtlichen Auskunftsanspruch .....	295
(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 Kontrolldichte .....	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
<i>B. Staatliche Leistungen an politische Parteien .....</i>	<i>364</i>
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 Özgürlük 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) Ekoglasnost 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 Werbeverböten ....	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

Schlussbetrachtung .....	467
Literaturverzeichnis .....	471
Sachregister .....	499