Kerstin Muthers

Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung

© V&R unipress GmbH, Göttingen

– Veröffentlichung des Universitätsverlags Osnabrück bei V&R unipress –

Osnabrücker Beiträge zur Parteienforschung Band 2

Herausgegeben von
Professor Dr. Jörn Ipsen

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Kerstin Muthers

Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung

V&R unipress

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar

1. Aufl. 2004
© 2004 Göttingen, V&R unipress GmbH
mit Universitätsverlag Osnabrück
Alle Rechte vorbehalten
Einbandgestaltung: Tevfik Göktepe

Gedruckt auf säurefreiem, total chlorfrei gebleichtem Werkdruckpapier.
Alterungsbeständig.

Printed in Germany

ISBN 3-89971-157-2

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Vorwort

Nach Bekannt werden der so genannten CDU-Spendenaffäre rückten die Vorschriften des Parteiengesetzes und hier insbesondere die Rechenschaftspflicht der Parteien und das Verwaltungsverfahren bei der Vergabe der staatlichen Mittel in den Mittelpunkt der öffentlichen Aufmerksamkeit. Im Rahmen des Forschungsprojekts »Recht und Praxis der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik Deutschland« wurden am Institut für Kommunalrecht der Universität Osnabrück die einschlägigen Vorschriften des Parteiengesetzes einer kritischen Überprüfung unterzogen. Das Projekt, das unter der Leitung von Professor Dr. Jörn Ipsen stand, begann im Oktober 2000 und wurde von der Deutschen Forschungsgemeinschaft gefördert. Es endete im Herbst 2002. Die vorliegende Arbeit ist eines der Ergebnisse des Forschungsprojekts.

An dieser Stelle möchte ich besonders meinem Doktorvater Professor Dr. Jörn Ipsen danken. Professor Ipsen ermöglichte mir nicht nur, die vorliegende Arbeit im Rahmen des Forschungsprojektes zu verfassen. Er hat mir darüber hinaus auch viel Freiraum für meine wissenschaftliche Arbeit sowie mehrere Forschungsaufenthalte beim Deutschen Bundestag in Bonn und Berlin ermöglicht.

Mein Dank gebührt auch Professor Dr. Albrecht Weber für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Die meisten Informationen über die sich in der Praxis stellenden Probleme des Festsetzungsverfahrens erhielt ich in zahlreichen und ausführlichen Gesprächen mit den Mitarbeitern des Referates Parteienfinanzierung beim Deutschen Bundestag, bei denen ich insgesamt fast vier Monate zu Gast sein durfte. Die Beschreibung des Verfahrensablaufs der Festsetzung ist zum größten Teil das Ergebnis eines ständigen »über die Schulter Schauens« bei der täglichen Arbeit des Referats. Viele der in dieser Arbeit abgehandelten Fragestellungen hätten sich mir ohne die Einblicke in die tatsächlichen praktischen Problemstellungen der Referatsarbeit überhaupt nicht erschlossen. Daher gilt mein Dank an dieser Stelle auch dem Leiter des Referats Parteienfinanzierung des Deutschen Bundestages Dr. Johannes Becher und seinen Mitarbeitern.

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Dank schulde ich auch meinen Freunden Florian Dälken, Sigrid Kraujuttis und Britta Tallen, die mir stets mit Rat und Tat und manch aufmunterndem Wort zur Seite standen.

Nicht zuletzt danke ich auch meinen Eltern, ohne deren finanzielle, aber vor allem auch liebevolle Unterstützung ich diese Arbeit nicht hätte schreiben können. Ihnen ist diese Arbeit gewidmet.

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Inhalt

Vorwort 5

Abkürzungen 17

ERSTER TEIL: EINLEITUNG, HISTORISCHER HINTERGRUND UND VERFASSUNGSRECHTLICHE VORFRAGEN 25

A) Einleitung 27
- I. Gang der Untersuchung 29
- II. Begriffsbestimmung 29
- 1. Begriff und Reichweite der Parteienfinanzierung 30
- 2. Anspruchsberechtigte 31
- 3. Einzelne Begriffe 31
  - a) Rechenschaftsjahr, § 19a Abs. 2 PartG 31
  - b) Anspruchsjahr, § 19 Abs. 1 PartG 31
  - c) Festsetzungsjahr 31
  - d) Zusammenfassung 32
  - e) Parteibegriff 32

B) Historischer Hintergrund 35
- I. Die staatliche Finanzierung vor Inkrafttreten des PartG 35
- 1. Die staatliche Finanzierung vor 1945 35
- 2. Die staatliche Finanzierung von 1945 bis 1967 36
  - a) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Normenkontrollverfahren vom 19. Juli 1966 – BVerfGE 20, 56 38
  - b) Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts im Organstreitverfahren vom 19. Juli 1966 – BVerfGE 20, 119 38
- II. Die staatliche Finanzierung nach Inkrafttreten des PartG 40
- 1. Die Entstehung des Parteiengesetzes 40

© V&R unipress GmbH, Göttingen

2. Die staatliche Finanzierung im Zeitraum von 1967 bis 1983 ... 42
a) Das Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 3. Dezember 1968 (BVerfGE 24, 300) ... 43
b) Das Parteiengesetz von 1969 ... 44
c) Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 1976 (BVerfGE 41, 399) ... 44
3. Die Finanzierung im Zeitraum von 1983 bis 1994 ... 45
4. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264) ... 47
a) Der Sockelbetrag ... 47
b) Der Chancenausgleich ... 47
5. Die staatliche Finanzierung ab 1994 ... 48

C) Verfassungsrechtliche Vorfragen ... 51
I. Verfassungsrechtliches Verbot staatlicher Parteienfinanzierung ... 51
II. Verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zur Finanzierung der Parteien ... 57
1. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ... 57
2. Die Literaturmeinung ... 59
III. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien ... 61
IV. Der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien ... 63
V. Das Dilemma der Entscheidung in eigener Sache ... 65
VI. Die Rathausparteien ... 67
VII. Freie Wählergemeinschaften auf Landesebene ... 69

ZWEITER TEIL: RECHTSGRUNDLAGEN UND VERFAHREN DER FESTSETZUNG ... 71

A) Grundsätze und Umfang der staatlichen Finanzierung, § 18 PartG ... 73
I. Grundsatz, § 18 Abs. 1 PartG ... 73
II. Anspruchshöhe ... 74
1. Verhältnis von Wählerstimmenanteil und Zuwendungsanteil ... 76
a) Das Werteverhältnis vor der Gesetzesänderung ... 77

© V&R unipress GmbH, Göttingen

b) Das Werteverhältnis nach heutigem Recht 79
c) Lösungen des Problems der ungleichen Wertigkeit 82
aa) Änderung der Berechnungsgrundlagen 83
bb) Aufteilung des verfügbaren Gesamtbetrages 84
cc) Wählerstimmen als alleiniger Maßstab 85
dd) Begrenzung des Zuwendungsanteils auf die Höhe des Wählerstimmenanteils 87
ee) Ergebnis 88
2. Die degressive Staffelung des Wählerstimmenanteils, § 18 Abs. 3 Satz 2 PartG 89
a) Bedeutung und Zielsetzung der Vorschrift 89
b) Berechnung in der Praxis 90
c) Probleme im Zusammenhang mit der degressiven Staffelung 90
aa) Verletzung des Rechts auf Chancengleichheit 90
bb) Verletzung des Rechts Bürgers auf gleiche Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess 93
cc) Wiedereinführung des verfassungswidrigen Sockelbetrages 94
dd) Ergebnis 95
III. Anspruchsvoraussetzungen, § 18 Abs. 4 PartG 95
1. Parteieigenschaft 96
2. Das Erfordernis des Stimmenquorums 96
a) Das Stimmenquorum nach geltendem Recht 96
b) Das Drei-Länder-Quorum ab dem Jahre 2005 97
aa) Ausschluss radikaler Parteien 102
bb) Das Erfordernis der bundespolitischen Bedeutung 105
cc) Ungleichgewicht zwischen großen und kleinen Ländern 107
dd) Andere zwingende Gründe 107
ee) Ergebnis 109
c) Die 5 %-Klausel des § 18 Abs. 4 PartG 2005 109
d) Ergebnis 110
e) Ausnahmen vom Erfordernis des Stimmenquorums 110

© V&R unipress GmbH, Göttingen

IV. Absolute und relative Obergrenze, § 18 Abs. 2, 5 PartG 110
1. Die Relative Obergrenze 111
a) Gesetzliche Regelung 111
b) Sinn und Zweck 111
2. Die absolute Obergrenze 112
a) Gesetzliche Regelung 112
b) Sinn und Zweck 112
c) Veränderungen der absoluten Obergrenze 113
V. Das Ermessen der mittelverwaltenden Behörde bei der Parteienfinanzierung 115

B) Das Verfahren zur Festsetzung und Auszahlung der staatlichen Mittel 117
I. Die Antragstellung durch die Parteien 117
1. Sachlage in der Praxis 117
2. Inhalt des Antrags 117
3. Antragsbefugnis 118
4. Antragstermin 121
5. Antragserfordernis 123
a) Der Fall der REP 124
b) Der Fall der F.D.P. 125
aa) Sachverhalt 125
bb) Das Urteil des Verwaltungsgerichts Köln 127
cc) Das Urteil des OVG Münster 128
dd) Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts 129
ee) Bewertung des Falles der F.D.P. 129
c) Der Streit um das Antragserfordernis 132
d) Zusammenfassung der Anträge auf Festsetzung und Gewährung von Abschlagszahlungen 136
II. Die Pflicht zur Einreichung eines Rechenschaftsberichts, § 23 Abs. 2 Satz 3 PartG 136
1. Entstehung und Ausgestaltung 136
2. Einreichungsmoral 138
3. Frist und Fristverlängerung 140

© V&R unipress GmbH, Göttingen

4. Versäumen der Einreichungsfrist 144
III. Die Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Präsidenten des Deutschen Bundestages 144
1. Die Prüfung bis zum 31. Dezember 2002 145
a) Gang der Prüfung 145
b) Der Umfang der behördlichen Prüfung und das Verhältnis zu den Wirtschaftsprüfern 146
c) Aufklärungs-, Belehrungs- und Beratungspflichten der Bundestagsverwaltung 149
2. Die Prüfung seit dem 1. Januar 2003 150
3. Die Problematik der Prüfung der Rechenschaftsberichte durch den Bundestagspräsidenten 154
a) Verlagerung der Prüfungszuständigkeit auf den Bundesrechnungshof 155
aa) Der Bundesrechnungshof und seine Aufgaben 156
bb) Übertragung der Prüfungspflicht auf den Bundesrechnungshof 158
cc) Anpassung der Prüfungsmaßstäbe 162
b) Ersatz der Prüfung durch die Wirtschaftsprüfer? 162
IV. Festsetzungsverfahren, § 19a PartG 163
1. Voraussetzungen nach § 19a Abs. 1 PartG 163
a) Der Rechenschaftsbericht im Sinne des 5. Abschnitt des PartG 163
b) Einleitung des Verfahrens nach § 23a Abs. 2 PartG 164
2. Berechnungsgrundlagen 164
a) Das Wählerstimmenkonto, § 19a Abs. 2 PartG 164
b) Der Zuwendungsausweis in den Rechenschaftsberichten 165
3. Die relative Obergrenze 165
a) Möglichkeiten der Manipulation 165
b) Restgeldproblematik 166
4. Die absolute Obergrenze 166
a) Problemstellungen 166
aa) Regelmäßiges Überschreiten der absoluten Obergrenze 166

© V&R unipress GmbH, Göttingen

(1) Fehlende Transparenz 167
(2) Wechselbezüglichkeit der Ansprüche 168
(3) Lösungsmöglichkeiten 168
bb) Schulden einer Partei 169
b) Kürzungen auf Landesebene, § 19a Abs. 6 Satz 1 PartG 170
5. Die Berechnung der staatlichen Mittel für die einzelnen Parteien 172
a) Schritt 1: 172
b) Schritt 2: 172
c) Schritt 3: 172
d) Schritt 4: 172
e) Schritt 5: 173
f) Schritt 6: 173
V. Der Festsetzungsbescheid 174
1. Die Handhabung in der Praxis 174
a) Die Bundesebene 174
b) Die Landesebene 174
2. Rechtliche Bewertung 175
a) Die Bundesebene 175
aa) Qualifizierung als Verwaltungsakt 175
bb) Mitwirkungsbedürftigkeit 176
cc) Drittwirkung des Festsetzungsbescheides 176
(1) § 31a Abs. 4 PartG 177
(2) § 19a Abs. 3 Satz 6 PartG 177
b) Die Landesebene 179
aa) Einheitlicher Verwaltungsakt, erlassen durch die Bundestagsverwaltung 179
bb) Zweistufiger Verwaltungsakt der Länder 181
cc) Stellungnahme 182
dd) Ergebnis 185
VI. Die vorläufige Festsetzung nach altem Recht 185
1. Der Eintrittsfall 186

© V&R unipress GmbH, Göttingen

2. Der Ausnahmecharakter der Verlängerung der Einreichungsfrist ... 186
3. Veränderungen nach neuem Recht ... 187
VII. Die Rückforderung der staatlichen Finanzierung ... 187
1. Rückabwicklung bis zum 30. Juni 2002 ... 187
2. Rückabwicklung nach § 31a PartG ... 188
a) Voraussetzungen ... 188
b) Anwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes ... 189
c) Fristen ... 189
d) Festsetzung des Rückzahlungsbetrages ... 189
e) Auswirkungen auf die übrigen Parteien ... 190
f) Regelungsauftrag an die Parteien ... 190
g) Vollstreckung des Rückforderungsbescheides ... 190
3. Rückabwicklung auf Länderebene ... 191
VIII. Festsetzungshindernisse ... 192
1. Unterlassen der Rechenschaftslegung ... 192
2. Einreichung eines fehlerfreien Rechenschaftsberichts nach Ablauf des Anspruchsjahres ... 193
a) Der Zuwendungsanteil ... 193
b) Der Wählerstimmenanteil ... 193
c) Der Anspruchsverlust nach altem Recht ... 194
3. Einreichung eines fehlerfreien Rechenschaftsberichts nach Ablauf des Festsetzungsjahres ... 199
4. Einreichung eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts innerhalb der Frist ... 199
a) Formelle Fehlerhaftigkeit des Rechenschaftsberichts ... 200
b) Materielle Fehlerhaftigkeit des Rechenschaftsberichts ... 200
aa) Der Fall CDU ... 201
bb) Fristwahrung nur durch Einreichung eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts ... 204
(1) Grundsätze ... 204
(2) Der Grundsatz der Wesentlichkeit als Einschränkungskriterium ... 206

© V&R unipress GmbH, Göttingen

(3) Verschulden 208
(4) Rechtsfolgen wesentlich falscher Rechenschaftsberichte 209
(5) Das Verhältnis der §§ 19 Abs. 4 Satz 3, 23 Abs. 4 Satz 3 PartG (a.F.) zu § 23a PartG (a.F.) 211
cc) Fristwahrung durch Einreichung eines formell richtigen Rechenschaftsberichts 213
(1)§ 19 Abs. 4 PartG (a.F.) 213
(2)§ 23 Abs. 4 PartG (a.F.) 216
(3)§ 23a PartG (a.F.) 216
(4) Folgerungen aus der Entstehungsgeschichte und das Zusammenspiel der Normen 220
dd) Kritische Würdigung und Stellungnahme 222
ee) Bedeutung dieses Rechtsstreites nach der Parteiengesetznovelle 226
IX. Abschlagszahlungen 227
1. Entstehungsgeschichte und Sinn 227
2. Die Berechnung 228
3. Rechtsnatur 229
4. Auferlegung von Sicherheitsleistungen 229
a) Fälle der Notwendigkeit 229
b) Art der Sicherheitsleistung 231
5. Die Rückforderung nach § 20 Abs. 2 PartG 232
X. Das Auszahlungsverfahren nach § 21 PartG 232
1. Die Herkunft der Mittel für die Bundesverbände 232
2. Herkunft der Mittel für die Landesverbände 232
a) Zuständigkeit innerhalb der Bundesländer 233
b) Verhältnis von Bundestagsverwaltung und Landtagsverwaltungen 233
aa) Amtshilfe 234
bb) Delegation 234
cc) Mandat 234
dd) Mischverwaltung 235

© V&R unipress GmbH, Göttingen

ee) Organleihe 235
XI. Die Prüfung des Referats durch den Bundesrechnungshof nach § 21 Abs. 2 PartG 237
XII. Haushaltsangelegenheiten 238
1. Die Euroumstellung 238
2. Der Fall CDU 239
3. Verzinsung überzahlter Beträge 240
XIII. Rechtsbehelfe der Parteien gegen die Entscheidungen der Bundestagsverwaltung 241
1. Das Widerspruchsverfahren 241
2. Der Verwaltungsrechtsweg 241
3. Das Organstreitverfahren 242
4. Die Verfassungsbeschwerde 244
C) Zusammenfassung und Schlussbetrachtung 245
I. Zusammenfassung 245
II. Schlussbetrachtung 245
Literatur 247

© V&R unipress GmbH, Göttingen