

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 640

Politische Parteien und öffentliche Leistungen

Von

Uwe Volkmann



Duncker & Humblot · Berlin

UWE VOLKMANN

Politische Parteien und öffentliche Leistungen

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 640

Politische Parteien und öffentliche Leistungen

Von
Uwe Volkmann



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Volkman, Uwe:

Politische Parteien und öffentliche Leistungen / von
Uwe Volkman. – Berlin : Duncker und Humblot, 1993

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 640)

Zugl.: Marburg, Univ., Diss., 1992

ISBN 3-428-07762-8

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1993 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-07762-8

Vorwort

Eine wissenschaftliche Arbeit, die sich mit den öffentlichen Leistungen an die politischen Parteien beschäftigt, kann offenbar stets nur Momentaufnahme sein. Zu häufig wechseln die jeweils zu beachtenden Vorgaben, zu rasch lösen richterliche Grundsatzentscheidungen, Gesetze und Gesetzesänderungen einander ab. Alles scheint zu fließen. Erneut steht in einem der Bereiche, von denen diese Arbeit handelt, ein Umbruch an. Nachdem das BVerfG sich im Urteil vom 9.4.1992 (NJW 1992, 2524) von seiner früheren Judikatur mehr oder weniger übergangslos verabschiedet hat, kann und muß das System staatlicher Parteienfinanzierung in seinen Grundzügen neu geordnet werden. Der Gesetzgeber hat den Chancenausgleich nach § 22a PartG ersatzlos zu streichen und die steuerliche Begünstigung von Parteispenden zurechtzustutzen; neue Schranken in Form exakt definierter "Obergrenzen" sind ihm gesetzt, von vormals bestehenden ist er frei geworden. All dies deckt sich zum Teil mit den Ergebnissen dieser Arbeit, zum Teil widerspricht es ihnen. Es in dem Umfang zu berücksichtigen, der ihm zukäme, hätte ein neues Forschungsvorhaben erfordert, das die geforderte Aktualität indes wegen der anstehenden Umgestaltungen ebenfalls nicht hätte wahren können. Angesichts dessen habe ich mich dazu entschließen müssen, die Arbeit auf dem Stand zu belassen, auf dem sie sich im Zeitpunkt ihrer Einreichung befand. An ihren zentralen Thesen - der Annahme eines allgemeinen und nur beschränkt justiziablen Zurückhaltungsgebots bei der Vergabe öffentlicher Leistungen, der Forderung nach strikter staatlicher Neutralität gegenüber den politischen Parteien, dem Ruf nach einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage für die Leistungsvergabe - halte ich auch vor der veränderten Ausgangslage fest. Wie die neue Entscheidung des BVerfG vor dem Hintergrund dieser Thesen zu kommentieren ist, habe ich in meiner Urteilsbesprechung "Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung" in ZRP 1992, 325 dargelegt. Auf die dort gemachten Ausführungen darf ich verweisen.

Die Arbeit wurde im Januar 1992 abgeschlossen und dem Fachbereich Rechtswissenschaften der Philipps-Universität Marburg als Dissertation vorgelegt. Das Rigorosum fand am 16.12.1992 statt. Mein besonderer Dank gilt in diesem Zusammenhang dem Erstgutachter Herrn Prof. Dr. Werner Frotsher, der die Arbeit von der Auswahl des Themas bis zur Veröffentlichung betreut und die Entstehung mit manch kritischen Anmerkungen gefördert hat. Eben-

falls zu danken habe ich Herrn Prof. Dr. Reinhard Hendler, der die Mühen der Zweitkorrektur auf sich nahm, sowie Herrn Dr. Bernd Klößner für die Erstellung der Druckvorlage.

Vor allem bedanke ich mich bei Gaby für liebevolle Unterstützung und Anteilnahme durch Höhen und Tiefen. Abschließend, aber gewiß nicht zuletzt, ist es mir auch ein besonderes Anliegen, meinen Eltern zu danken, die mir mein Studium erst ermöglicht haben und ohne deren Hilfe diese Arbeit letztlich nicht geschrieben worden wäre.

Inhaltsverzeichnis

§ 1 Der Untersuchungsgegenstand - Die öffentlichen Leistungen an die politischen Parteien	21
A. Zweck der Untersuchung.....	21
B. Begriff der öffentlichen Leistungen	22
C. Die öffentlichen Leistungen im einzelnen	24
I. Die Wahlkampfkostenerstattung	24
II. Zuwendungen für Jugendarbeit.....	29
III. Steuerprivilegien und die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an die politischen Parteien	29
IV. Der Chancenausgleich nach § 22a PartG	34
V. Zuschüsse an die Fraktionen als öffentliche Leistungen an die Parteien?	35
VI. Globalzuschüsse an die parteinahen Stiftungen als öffentliche Leistung an die Parteien?	38
VII. Sonderabgaben von Mandatsträgern als öffentliche Leistungen?.....	44
VIII. Der Einsatz amtlicher Öffentlichkeitsarbeit zu Parteizwecken	46
IX. Überlassung öffentlicher Einrichtungen.....	51
X. Öffentliche Leistungen bei der Wahlwerbung auf öffentlichen Straßen.....	53
XI. Einräumung von Sendezeit in Hörfunk und Fernsehen..	60
1. Die Wahlsports im öffentlich-rechtlichen Rundfunk...	60
2. Redaktionelle Sendungen als öffentliche Leistungen an die Parteien?.....	63

3. Das Drittsendungsrecht in privaten Rundfunkanstalten	67
4. Die Zulassung von Parteien als Rundfunkveranstalter	69
XII. Übermittlung von Wählerlisten aus dem Melderegister	70
§ 2 Die Funktion der Parteien im politischen Prozeß - Regulativ öffentlicher Leistungen?	72
A. Die Staats- und Partientheorie des BVerfG und ihre Auswirkungen in der Praxis	73
B. Die "Bedeutung" der Parteien als Begründung für einen Leistungsanspruch?	81
C. Kritische Analyse und Folgerungen: Die Parteifunktion als normative Basis eines Zurückhaltungsgebots	86
I. Zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft und zur Struktur des politischen Prozesses	88
II. Zur Funktion der politischen Parteien.....	93
III. Zur Verortung der politischen Parteien und ihren Konsequenzen für die Vergabe öffentlicher Leistungen	100
IV. Parteifunktion und öffentliche Leistungen.....	106
1. Folgenanalyse.....	108
2. Schwierigkeiten der Folgenabwägung	114
3. Präventionsgedanke und Vorsorgeprinzip: Das Zurückhaltungsgebot	120
4. Konkretisierung und praktische Konsequenzen des Zurückhaltungsgebots	127
5. Die notwendige Einschränkung	138
§ 3 Chancengleichheit der Parteien und staatliche Neutralitätspflichten.....	148
A. Vorbemerkung	148
B. Die Herleitung des Prinzips der Chancengleichheit.....	150
I. Untaugliche Ansätze - Art. 3 I GG und Art. 38 GG	150
II. Chancengleichheit als Komplement der Parteifunktion ..	151
III. Erste Folgerungen	159

IV. Friktionen und Grenzen	160
C. Die Polyvalenz von Chancengleichheit und staatlicher Neutralität bei der Vergabe öffentlicher Leistungen - unmittelbares Leistungsverbot, Leistungsanspruch, Zurückhaltungsgebot	165
I. Unmittelbare Leistungsverbote	166
1. Neutralität und amtliche Öffentlichkeitsarbeit	167
2. Die Zuschüsse an die Fraktionen	173
3. Leistungsverbot bei redaktioneller Berichterstattung in Hörfunk und Fernsehen?.....	176
4. Neutralität und die Zulassung von Parteien als Rundfunkveranstalter.....	182
II. Neutralität und Chancengleichheit als Leistungsanspruch	184
III. Die Aporie wettbewerbsneutraler Leistungsverteilung und ihre Konsequenz : Chancengleichheit als Zurückhaltungsgebot.....	189
D. Wettbewerbsneutralität und Differenzierungen zwischen den Leistungsempfängern	196
I. Unmittelbare oder finale Differenzierungen.....	201
1. Differenzierungen nach den Zielen und Programmen der Parteien	201
2. Differenzierungen nach der "Bedeutung" einer Partei und dem zuletzt erzielten Wahlergebnis - schematische oder proportionale Gleichbehandlung?	208
a) Die Abkehr von der formalen Gleichbehandlung durch Rechtsprechung, Gesetzgeber und politische Praxis	208
b) Die beschränkte Abkehr von der Abkehr	213
c) Zur Zulässigkeit der Differenzierung.....	216
aa) Die formale Gleichbehandlung als Grundsatz .	217
aaa) Die Feststellung der Bedeutung und die Differenzierung nach dem Wahlergebnis als Wertung	218

bbb) Die Zukunftsgerichtetheit der Wettbewerbsneutralität	220
bb) Durchbrechungen des Grundsatzes?	224
aaa) Durchbrechungen durch verfassungsimmanente Schranken?	224
bbb) Wettbewerbsverzerrungen bei paritätischer Leistungsverteilung?.....	226
ccc) Durchbrechungen bei einzelnen Leistungsarten aufgrund deren individueller Merkmale?	231
d) Folgerungen	235
3. Differenzierungen nach von individuellen Merkmalen unabhängigen Kriterien	239
4. Differenzierungen nach dem Grad der Beteiligung an der politischen Willensbildung.....	242
II. Mittelbare und faktische Differenzierungen	247
1. Mittelbare Ungleichbehandlung als Verstoß gegen die Wettbewerbsneutralität.....	247
a) Die Rechtsprechung des BVerfG vor der Neuregelung der Parteienfinanzierung im Jahre 1983	247
b) Die Mittelbarkeit der Differenzierung	251
c) Zur Zulässigkeit dieser mittelbaren Differenzierung	253
d) Ausgleich mittelbarer Ungleichbehandlung durch kompensatorische Maßnahmen?	257
aa) Progressionsunabhängige Steuervergünstigungen als Fall einer zulässigen mittelbaren Differenzierung?	258
bb) Zur Kompensation mittelbarer Ungleichbehandlungen durch unmittelbare Zuwendungen aus der Staatskasse.....	260
e) Der Bürgerbeitrag als zulässige Form einer mittelbaren Differenzierung	267
II. Faktische Differenzierungen	268

III. Differenzierungen auf dem Umweg über den Parteibegriff	273
§ 4 Die Rechte Dritter als zusätzliche Schranke einer Leistungsvergabe	282
A. Die Steuerbegünstigung von Parteispenden und Mitgliedsbeiträgen und das Grundrecht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung	284
B. Die Einräumung von Sendezeiten im Lichte der Rundfunkfreiheit	293
C. Die Weitergabe von Wählerlisten aus dem Melderegister und das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung	300
D. Sonderabgaben und Art. 48 III GG	303
§ 5 Die Kontrolle der Leistungsvergabe durch die Öffentlichkeit	305
A. Öffentliche Leistungen an die politischen Parteien und der Vorbehalt des Gesetzes	306
I. Der Streit um die Reichweite des Vorbehaltsprinzips....	307
1. Der Vorrang und der Vorbehalt des Gesetzes nach klassischer Auffassung	307
2. Die Lehren vom Totalvorbehalt.....	308
3. Die Wesentlichkeitstheorie des BVerfG	310
II. Konsequenzen für die öffentlichen Leistungen an die politischen Parteien.....	312
1. Zur Verwertbarkeit der wissenschaftlichen Diskussion	312
2. Die Bestimmung der Reichweite des Gesetzesvorbehalts als Kompetenz- und Zuordnungsproblem	313
a) Zuordnung der Kompetenzen zur Leistungsvergabe durch das Grundgesetz selbst	317
b) Zuordnung der Kompetenzen aufgrund eines Vergleichs von Legitimation und Verantwortlichkeit..	318
c) Zuordnung aufgrund eines Vergleichs von Effizienz und Richtigkeitsgewähr	319
d) Zuordnung aufgrund eines Vergleichs von Organisation und Verfahren	321

3. Fazit	325
III. Praktische Auswirkungen und Regelungsdefizite.....	326
IV. Regelungszuständigkeit.....	333
B. Die Rechenschaftspflicht des Art. 21 I 4 GG	333
§ 6 Zusammenfassung	339
Literaturverzeichnis	344

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	anderer Ansicht
a. a. O.	am angegebenen Ort
a. E.	am Ende
AbgEG BW	Gesetz über die Entschädigung der Abgeordneten vom 6.10.1970 (Baden-Württemberg)
AbgG	Abgeordnetengesetz
Abs.	Absatz
AfP	Archiv für Presserecht
Alt.	Alternative
Amtsbl.	Amtsblatt
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkung
AöR	Archiv für öffentliches Recht
ARD	Arbeitsgemeinschaft der Rundfunkanstalten Deutschlands
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberwaltungsgerichte Rheinland-Pfalz und Saarland
Aufl.	Auflage
B90/Grüne	Bündnis 90/Grüne
BadWürtt, BW	Baden-Württemberg, Baden-württembergisch
Bay	Bayern, Bayerisch

BayMEG	Gesetz über die Erprobung und Entwicklung neuer Rundfunkangebote und anderer Mediendienste in Bayern (Medienerprobungs- und Entwicklungsgesetz)
BayStrWG	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.; Bde	Band; Bände
BFernstrG	Bundesfernstraßengesetz
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
Bl.	Blatt
BPA	Presse- und Informationsamt der Bundesregierung
Brem, Brem.	Bremen, Bremisch
BT-Drucks.	Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksachen
Buchholz	Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern e. V.
DAR	Deutsches Autorecht

DB	Der Betrieb
ders.	derselbe
DGO	Deutsche Gemeindeordnung
DJT	Deutscher Juristentag
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DRZ	Deutsche Rechtszeitschrift
DSU	Deutsche Soziale Union
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVU	Deutsche Volksunion
ebda.	ebenda
Einl.	Einleitung
ErbStG	Erbschaftssteuer- und Schenkungssteuergesetz
EstG	Einkommenssteuergesetz
EstDV	Einkommenssteuer-Durchführungsverordnung
ESVGH	Entscheidungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs und Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg mit Entscheidungen der Staatsgerichtshöfe beider Länder
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments (Europawahlgesetz)
f.; ff.	folgende; fortfolgende
FDP	Freie Demokratische Partei
FG	Finanzgericht
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GAL	Grün-Alternative Liste Hamburg
GG	Grundgesetz

GO, GemO	Gemeindeordnung
GewStG	Gewerbesteuergesetz
HaushaltsG	Haushaltsgesetz
Hess, Hess.	Hessen, Hessisch
HGO	Hessische Gemeindeordnung
h.L.	herrschende Lehre
Hmb, Hmb.	Hamburg, Hamburgisch
HPRG	Gesetz über den privaten Rundfunk in Hessen (Hessisches Privatrundfunkgesetz)
HR	Hessischer Rundfunk
HR-Gesetz	Gesetz über den Hessischen Rundfunk
Hrsg.; hrsgg.	Herausgeber; herausgegeben
HSGZ	Hessische Städte und Gemeindezeitung
i.d.F.	in der Fassung
i.e.	id est
JIR	Jahrbuch des internationalen Rechts
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
Jura	Jura/Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KBW	Kommunistischer Bund Westdeutschland
KJ	Kritische Justiz
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KPD/ML	Kommunistische Partei Deutschlands/ Marxisten-Leninisten
KPPG	Kabelpilotprojekt- und Versuchsgesetz für drahtlosen Rundfunk im Land Berlin (Kabelpilotprojektgesetz)

KStDV	Körperschaftsteuer-Durchführungsverordnung
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KZfSS	Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie
LAbgG	Landesabgeordnetengesetz
LandesrundfunkG, LRG	Landesrundfunkgesetz
LG	Landgericht
lit.	litera, Buchstabe
LM	Das Nachschlagewerk des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, herausgegeben von Lindenmaier und Möhring
LMedienG, LMG	Landesmediengesetz
LPG, LPrG	Landespressegesetz
Ls.	Leitsatz
LVG	Landesverwaltungsgericht
LWahlG	Landeswahlgesetz
m.E.	meines Erachtens
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MABl.	Ministerialamtsblatt der bayerischen inneren Verwaltung
MedienG	Mediengesetz
MeldeG, MG	Meldegesetz
MinBl., MBl.	Ministerialblatt
MRRG	Melderechtsrahmengesetz
MW	Ministerium für Wirtschaft
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-Staatsvertrag	Staatsvertrag über den Norddeutschen Rundfunk
Nds, Nds.	Niedersachsen, Niedersächsisch

NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NW, NRW	Nordrhein-Westfalen, Nordrhein-Westfälisch
NWVBL	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberwaltungsgericht
OVGE	Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster sowie für die Länder Schleswig-Holstein und Niedersachsen in Lüneburg mit Entscheidungen des Staatsgerichtshofs Nordrhein-Westfalen und des niedersächsischen Staatsgerichtshofs
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
RdErl.	Runderlaß
RdfkG, RundfunkG, RuFuG	Rundfunkgesetz
REP	Die Republikaner
RhldPf, RhldPf.	Rheinland-Pfalz, Rheinland-Pfälzisch
Rn.	Randnummer
RuF	Rundfunk und Fernsehen
S.	Seite
Saarl., Saarl	Saarland, Saarländisch
sc.	scilicet
SDR	Süddeutscher Rundfunk

SDR-Gesetz	Gesetz Nr. 1096 Rundfunkgesetz vom 21.11.1950 (Anm.: über den Süddeutschen Rundfunk)
SDR-Satzung	Satzung für den "Süddeutschen Rundfunk" in Stuttgart
SFB	Sender Freies Berlin
SKV	Staats- und Kommunalverwaltung
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
st.Rspr.	ständige Rechtsprechung
StAnz	Staatsanzeiger
StGB	Strafgesetzbuch
StGH	Staatsgerichtshof
str.	streitig
StrG	Straßengesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
SWF	Südwestfunk
SWF-Staatsvertrag	Staatsvertrag über den Südwestfunk
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb vom Hundert
v.H.	
VBIBW	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Vorbem.	Vorbemerkung
VStG	Vermögenssteuergesetz
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WahlkampfkostenerstattungsgG	Wahlkampfkostenerstattungsgesetz

WahlkampfkostenG	Wahlkampfkostengesetz
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WuV	Wirtschaft und Verwaltung
z.B.	zum Beispiel
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZDF-Staatsvertrag	Staatsvertrag über die Errichtung der An- stalt des öffentlichen Rechts "Zweites Deutsches Fernsehen"
Ziff.	Ziffer
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

§ 1 Der Untersuchungsgegenstand - Die öffentlichen Leistungen an die politischen Parteien

A. Zweck der Untersuchung

Wahlkampfkostenerstattung, Steuerbegünstigung von Parteispenden, Globalzuschüsse an die politischen Stiftungen - Stichworte, die längst zu Reizworten geworden sind. Die Parteienfinanzierung ist seit vielen Jahren ein Dauerbrenner im öffentlichen Diskurs. Was mit dem Versuch begonnen hatte, den Parteien auf legalem Wege ein "Leben auf Staatskosten" zu ermöglichen, eskalierte schließlich in der Parteispendenaffäre zu einem der großen Politikskandale der Nachkriegszeit. Politiker, Journalisten und nicht zuletzt Juristen haben sich denn auch mit der Parteienfinanzierung immer aufs neue beschäftigt oder beschäftigen müssen. Die Parteienfinanzierung durch die öffentliche Hand war Gegenstand gewichtiger Entscheidungen des BVerfG, und auch die Strafjustiz durfte - mit insgesamt bescheidenem Erfolg - Hand anlegen. Die Rechtswissenschaft hat sich des Themas ebenfalls angenommen - frühzeitig und mit beachtlichem Aufwand. Zur Parteienfinanzierung ist eine Flut von Monographien, Dissertationen, Habilitationsschriften und Aufsätzen erschienen, die sich in ihrer Gesamtheit kaum mehr übersehen läßt. Ein einheitliches Meinungsbild hat sich dabei freilich noch nicht entwickelt. Während Skeptiker wie Hans Herbert von Arnim nicht müde werden, die staatliche Parteienfinanzierung und das Ausmaß, das sie mittlerweile angenommen hat, zu geißeln¹, plädierte etwa der Staatsrechtslehrer und ehemalige CDU-Bundestagsabgeordnete Hans-Hugo Klein, später immerhin zum Verfassungsrichter aufgerückt, öffentlich für ihre Ausweitung - unter der programmatischen Überschrift "Parteien sind gemeinnützig"². Ein Titel, der verrät, daß es um Prinzipielles geht: um die Rolle der Parteien in der parlamentarischen Demokratie, ihr Verhältnis zur Gesellschaft und ihr Verhältnis zum Staat.

Nicht anders liegt es bei den nichtfinanziellen Leistungen. Die Frage, welche Parteien von der Überlassung öffentlicher Einrichtungen ausgeschlossen werden dürfen, wie eine chancengleiche Berücksichtigung aller Parteien bei der Vergabe von Sendezeit durch die Rundfunkanstalten auszusehen hat, nach welchen Kriterien die Stellplätze für die Aufstellung von Wahlplakaten verge-

¹ Zuletzt *ders.*, Die Partei, S. 3ff.

² NJW 1982, 735.

ben werden, ob der Staat als solcher im Gewand amtlicher Öffentlichkeitsarbeit Werbung für Parteien betreiben darf, rührt an die Tiefen des modernen Parteienstaats. Gleichwohl fehlt bislang eine zusammenfassende Darstellung des gesamten Komplexes der öffentlichen Leistungen, die sowohl die finanziellen als auch die sonstigen öffentlichen Leistungen an die politischen Parteien in ihrer Gesamtheit und ihrer Wechselbezüglichkeit erfaßt. Während die eigentliche Parteienfinanzierung häufiger im Zusammenhang erörtert wird, rangieren die nichtfinanziellen Leistungen nur unter "ferner liefern" oder bleiben ganz außen vor. Das Sporadische dominiert. Die vorliegende Arbeit versucht, diese Lücke zu schließen. Sie soll zeigen, daß sich alle öffentlichen Leistungen auf einen einheitlichen Kern zurückführen lassen, und will die Querverbindungen zwischen den einzelnen Leistungen herausarbeiten. Unterzogen wird der Versuch einer Gesamtschau, der es ermöglicht, Wertungswidersprüche in Rechtsprechung und Lehre aufzudecken, die bei isolierter Betrachtung einzelner Leistungen verborgen bleiben müssen.

Das vorrangige Ziel der Arbeit liegt indes darin, die rechtlichen - und das heißt vor allem: die verfassungsrechtlichen - Vorgaben für die Gewährung öffentlicher Leistungen in ihrem Zusammenspiel zu entwickeln und zu vereinheitlichen. Dabei wird sich zeigen, daß sich alle Anforderungen, die das Grundgesetz an die Vergabe öffentlicher Leistungen - seien sie finanzieller, sächlicher oder immaterieller Natur - stellt, zurückführen lassen auf ein einheitliches rechtliches Prinzip: auf das verfassungsrechtliche Gebot, die Funktion der Parteien im politischen Prozeß, wie sie durch die Verfassung konstituiert wird, zu sichern und zu erhalten. Es ist dies eines der Hauptanliegen der Untersuchung: Nachzuweisen, daß es letztlich die Rolle der Parteien im Demokratiemodell des Grundgesetzes ist, die bestimmt, in welchem Umfang öffentliche Leistungen gewährt werden dürfen, nach welchen Maßstäben sie zu verteilen sind oder ob bei ihrer Vergabe ein bestimmtes Verfahren eingehalten werden muß. Das macht zunächst einige begriffliche Klärungen erforderlich.

B. Begriff der öffentlichen Leistungen

Von "öffentlichen Leistungen" ist im Zusammenhang mit den politischen Parteien lediglich in § 5 PartG die Rede. Dort wird der Begriff weit ausgelegt³ und herkömmlicherweise nur als Vorteilsgewährung durch die öffentliche Hand definiert⁴. In ähnlicher Weise soll er, dem Zweck der Untersuchung entsprechend, hier verstanden werden. Öffentliche Leistung ist danach

³ Siehe nur BVerwGE 47, 280 (286ff.).

jede Zuwendung der öffentlichen Hand an eine oder mehrere politische Parteien, unabhängig davon,

- ob es sich um eine finanzielle oder nichtfinanzielle, materielle oder immaterielle Zuwendung handelt,
- ob sie den Parteien mittelbar oder unmittelbar zugutekommt,
- ob sie entgeltlich oder unentgeltlich erfolgt,
- durch welche Untergliederung des Staates sie gewährt wird,
- ob sie in einem geregelten Verfahren vergeben wird oder nicht.

Zwei Elemente scheinen allerdings zur Einengung des Leistungsbegriffs unverzichtbar. Zum einen muß die Leistung einen gewissen Vermögenswert haben oder doch in einem gewissen Ausmaß kommerzialisierbar sein⁵. Nicht jedes flüchtige Lob, das ein in Amt und Würden befindlicher Politiker einer bestimmten Partei - zumeist der, der er selbst angehört - ausspricht, ist schon öffentliche Leistung, auch wenn es sich in einem allgemeinen Sinne noch als "Vorteil" begreifen läßt. Der Begriff der Leistung hat - hier wie sonst auch⁶ - vermögensrechtlichen Einschlag. Damit ist freilich nicht gesagt, daß immaterielle Vorteile aus dem Leistungsbegriff herausfallen. Auch ein Werbeeffect kann durchaus einen Vermögenswert haben, wenn er nicht nur von völlig untergeordneter Bedeutung ist⁷. Ein Indiz für eine öffentliche Leistung liegt in diesen Fällen insbesondere dann vor, wenn die Zuwendung unter Einsatz öffentlicher Mittel erfolgt⁸. Ebenso kann von Bedeutung sein, ob die Parteien infolge der Zuwendung eigene Aufwendungen ersparen⁹.

Und noch ein weiteres Element tritt zur Eingrenzung des Leistungsbegriffs hinzu: das Element der Finalität. Leistung kann immer nur die Vorteilsgewährung sein, die bewußt und zweckgerichtet erfolgt. Wer lediglich von einer Handlung, die in ganz anderer Absicht als der der Begünstigung vorgenom-

⁴ Seifert, Die politischen Parteien, S. 152.

⁵ So für den Leistungsbegriff des § 5 PartG grundsätzlich auch Bulla, ZRP 1979, 37; a.A. Seifert, Die politischen Parteien, S. 152.

⁶ Zum Leistungsbegriff des BGB BGH LM § 812 BGB Nr. 6 Bl.369; Palandt-Heinrichs, § 812 BGB Rn.4; im Bereicherungsrecht setzt eine Leistung allgemein die Mehrung fremden Vermögens voraus, vgl. BGHZ 58, 184 (188) m.w.N.. Der Begriff der öffentlichen Leistung deckt sich insoweit auch mit dem öffentlich-rechtlichen Subventionsbegriff, der ebenfalls nur vermögenswerte Zuwendungen erfaßt, vgl. Stober, s. 1224f. m.w.N., sowie mit der Legaldefinition der Subvention in § 264 VI StGB. Zugleich wird über das Kriterium des Vermögenswerts auch die Verbindung zum Begriff der "Einnahme" in § 26 PartG hergestellt.

⁷ Siehe nur BGH NJW 1979, 2205 (2206), der den aus der Photographie eines Fußballspielers gezogenen Werbeeffect als "tatsächlichen geldwerte(n) Vorteil" begreift.

⁸ Das ermöglicht es etwa, die als amtliche Öffentlichkeitsarbeit getarnte Parteiwerbung durch Informationsbroschüren, Zeitungsanzeigen etc. als öffentliche Leistung zu erfassen, siehe unten Abschnitt VIII.

⁹ Vgl. dazu BGHZ 55, 128 (130ff.).