

Parteienfinanzierung in der höchsten  
Rechtsprechungsebene

**Ein Vergleich der Rechtsprechung des deutschen  
Bundesverfassungsgerichts und des Schweizer Bundesgerichts**

**Institut für Öffentliches Recht der Universität Bern**

***Seminararbeit von:***

Michael Wiget Seftigenstr. 53 3007 Bern 031 371 25 66 wgt@gmx.ch

***Eingereicht bei:***

Prof. Dr. Jörg Paul Müller

Gemäss Art. 20 Abs. 4 des Berner Universitätsreglements erkläre ich hiermit, dass ich diese Arbeit selbständig verfasst habe und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Art. 45 des Gesetzes über die Universität vom 7. Februar 1954 zum Einzug des Aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

5. August 2000

Unterschrift:

# Inhaltsverzeichnis

<b>1. ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS .....</b>	<b>3</b>
<b>2. EINLEITUNG .....</b>	<b>6</b>
2.1. Begriffe .....	6
2.2. Fragestellung .....	6
<b>3. DARSTELLUNG DER ENTWICKLUNG DER PARTEIENFINANZIERUNG IN DEUTSCHLAND UND IN DER SCHWEIZ .....</b>	<b>8</b>
3.1. Zur Finanzierung der politischen Parteien im Allgemeinen .....	8
3.2. Von der rechtlichen Verankerung zur staatlichen Unterstützung .....	9
3.3. Deutschland und die Parteifinzen.....	10
3.4. Die Versuche zur Einführung einer Parteienfinanzierung in der Schweiz.....	12
<b>4. DIE RECHTSPRECHUNG ZUR PARTEIENFINANZIERUNG IN DEUTSCHLAND.....</b>	<b>15</b>
4.1. Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	15
4.1.1. Einleitende Bemerkung zum Bundesverfassungsgericht.....	15
4.1.2. Kurzer Abriss der Entscheidungen vor 1986.....	16
4.1.3. Das Parteiengesetz von 1984.....	18
4.1.4. Das Urteil vom 14. Juli 1986.....	19
4.1.4.1. Steuerliche Begünstigung .....	19
4.1.4.2. Chancenausgleich.....	21
4.1.4.3. Begrenzung der Wahlkampfkostenerstattung auf die Hälfte der Gesamteinnahmen der Partei.....	21
4.1.4.4. Das Sondervotum des Richters Böckenförde.....	22
4.1.5. Das Parteiengesetz von 1989 .....	22
4.1.6. Das Urteil vom 9. April 1992.....	23
4.1.6.1. Neuer Chancenausgleich.....	23
4.1.6.2. Sockelbetrag.....	24
4.1.6.3. Publizitätsgrenze.....	25
4.1.6.4. Abzugsfähigkeit von Parteispenden.....	25
4.2. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts im Ringen um die Parteienfinanzierung.....	26
<b>5. DIE RECHTSPRECHUNG ZUR PARTEIENFINANZIERUNG IN DER SCHWEIZ.....</b>	<b>31</b>
5.1. Darstellung der Rechtsprechung des Bundesgerichts.....	31
5.1.1. Nur organisierte Parteien erhalten Vergünstigung (1975).....	31
5.1.2. Unterstützung soll Wettbewerb nicht verzerren (1987) .....	31
5.1.3. Auch grobe Abgrenzungen sind nicht willkürlich (1992).....	32
5.1.4. Steuerrecht darf Parteien nicht bevorzugen (1997) .....	33
5.1.5. Hohe Zugangsli miten behindern Parteienwerb (1998).....	34
5.2. Kritische Würdigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts .....	35
<b>6. DIE BEIDEN RECHTSPRECHUNGEN IM VERGLEICH .....</b>	<b>39</b>
<b>7. EINE PARTEIENFINANZIERUNG FÜR DIE SCHWEIZ? .....</b>	<b>46</b>
<b>8. LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>50</b>

## 1. Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz / Absätze
Anm.	Anmerkung

---

ASA	Archiv für Schweizerisches Abgabenrecht
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BV	Bundesverfassung
BVerfG	Bundesverfassungsgericht (Deutschland)
BVerfGE	Entscheide des Deutschen Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CDU	Christlich Demokratische Union (Deutschland)
CSU	Christlich Soziale Union (Deutschland)
CVP	Christliche Volkspartei (Schweiz)
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
DM	Deutsche Mark
E	Erwägung
ebd.	ebenda / am gleichen Ort
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EStG	Einkommensteuergesetz
FDP	Freiheitlich Demokratische Partei (Deutschland)
FDP	Freisinnig Demokratische Partei (Schweiz)
Fn.	Fussnote
GG	Grundgesetz (Deutschland)
Hrsg.	Herausgeber
JZ	Deutsche Juristenzeitung
lit.	Litera (Buchstabe)
m.E.	Meines Erachtens
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
PartG	Parteiengesetz (Deutschland)
PDS	Partei des Demokratischen Sozialismus
PVG	Postverkehrsgesetz (CH)
Rz.	Randziffer
sog.	sogenannte
SP(S)	Sozialdemokratische Partei (der Schweiz)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SR	Ständerat

---

SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
u.a.	unter anderem
UNO	Vereinte Nationen
v.a.	vor allem
VE 95	Verfassungsentwurf vom 26. Juni 1995 (Vernehmlassungsvorlage)
VE 96	Verfassungsentwurf des Bundesrates vom 20. November 1996
vgl.	vergleiche
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins

## 2. Einleitung

### 2.1. Begriffe

Unter den Begriff der Parteienfinanzierung werden oft verschiedenste Dinge subsummiert. Eine Abgrenzung gegenüber zwei Seiten empfiehlt sich für die vorliegende Arbeit. Einerseits hin zu dem Begriff der Parteienförderung, unter dem alle staatlichen Massnahmen zur Förderung der parteipolitischen Arbeit enthalten sind, nicht nur diejenigen finanzieller Art.<sup>1</sup> Die Abgrenzung kann hier allerdings nicht immer klar vollzogen werden, da einige Urteile des Bundesgerichts zu diesem Bereich für die engere Problematik der Parteienfinanzierung eine gewisse Bedeutung haben. Auch gegenüber dem Begriff der Parteifinanzien allgemein ist eine Abgrenzung nötig. Nicht gemeint sind die durch die Parteien selbst aufgebracht oder erwirtschafteten Mittel. Mit Parteienfinanzierung ist in der vorliegenden Arbeit die indirekte oder direkte finanzielle Unterstützung der politischen Parteien durch den Staat gemeint.

Auch muss unterschieden werden zwischen Parteien- und Fraktionsfinanzierung. Urteile und Entscheidungen zur Fraktionsfinanzierung, zur Entlohnung der Parlamentarier oder zur Finanzierung der parteinahen Stiftungen sollen hier nicht berücksichtigt werden.

### 2.2. Fragestellung

In dieser Seminararbeit soll untersucht werden, wie sich die höchsten Rechtsprechungsinstanzen in Deutschland und in der Schweiz mit der Frage der Parteienfinanzierung beschäftigt haben. Die Grundfragen sind die folgenden:

- Wie ist der Stand der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des Schweizer Bundesgerichts zur Parteienfinanzierung?
- Wie haben sich die einzelnen Rechtsprechungen entwickelt?
- Wo unterscheiden sich die beiden Rechtsprechungen voneinander, wo gibt es Parallelen?
- Auf was für Gründe sind diese Unterschiede oder Ähnlichkeiten zurückzuführen?
- Lassen sich aus dem Vergleich der beiden Rechtsprechungen gewisse Schlüsse für die gesetzgeberische Tätigkeit im Bereich der Parteienfinanzierung in der Schweiz ziehen?

Die beiden vorhin festgelegten Untersuchungsfelder müssen, um im Rahmen dieser Forschungsarbeit sinnvoll erfasst zu werden, eingegrenzt werden. Dies ist bereits in einem ersten Schritt durch die Abgrenzung und Einengung des Begriffs der Parteienfinanzierung geschehen. In einem zweiten Schritt wird sich dann der Fokus auf die jeweils jüngsten Urteile richten. Die Darstellung beinhaltet auch einen historischen Abriss über die gesamte Rechtsprechung des jeweiligen Gerichts zur Parteienfinanzierung. Dabei werden gelegentliche Seitenblicke auf die Rechtsetzung nötig sein.

---

<sup>1</sup> So wird im Bericht über die politischen Parteien z. B. die Teilnahme der Parteien am Vernehmlassungsverfahren oder deren Berücksichtigung in den Programmen der SRG ebenso als Parteienförderung angesehen wie die verfassungsrechtliche Verankerung oder das Angebot öffentlicher Versammlungsräume. (Bericht. Anhang 1, S. 82).

Da sich die beiden Rechtsprechungen in Umfang und Formalisierungsgrad beträchtlich unterscheiden, muss dieses systematische Vorgehen bei der Schweizer Rechtsprechung zu Gunsten einer eher punktuellen Betrachtungsweise zurückweichen. Trotzdem soll versucht werden, die in der Schweizer Rechtsprechung eher verstreuten Punkte bzw. Urteile auf eine Linie zu bringen, um schlussendlich eine Vergleichbarkeit zu erreichen. Der eigentliche Vergleich wird soweit möglich systematisch durchgeführt. So sollen in einzelnen wichtigen Problemkreisen, die sich bei der Analyse der gesamten Rechtsprechung und der jüngsten Urteile herauskristallisiert haben, die beiden Gerichte einander gegenüber gestellt werden. Wegen den bereits erwähnten Unterschieden beider Rechtsprechungen ist dies nicht bei allen Problemkreisen im selben Mass möglich. Von den Unterschieden in Einzelbereichen wird danach abstrahiert und versucht, die grundsätzlichen Unterschiede zu ergründen. Dabei soll auch gefragt werden, ob sich eine unterschiedliche Interpretation des Parteienbegriffs oder ein anderes Staatsverständnis in den Rechtsprechungen widerspiegelt oder deren Unterschiede gar zu erklären vermag. Am Ende dieser Seminararbeit steht die Frage, ob aus den Erkenntnissen des Rechtsvergleichs Schlüsse für die gesetzgeberische Tätigkeit gezogen werden können. Es wird die Frage nach einer Parteienfinanzierung für die Schweiz gestellt. Mit Hilfe der Erkenntnisse aus der Analyse der einzelnen Rechtsprechungen und des Vergleichs soll einige Eckpunkte einer Parteienförderung in der Schweiz skizziert werden. Dieser letzte Teil nimmt die Erkenntnisse der vorhergehenden Kapitel auf und gibt die Meinung des Autors wieder.

### **3. Darstellung der Entwicklung der Parteienfinanzierung in Deutschland und in der Schweiz**

Vor der Darstellung der beiden Rechtsprechungen sind noch einige kurze Hinweise allgemeinerer Form zur Finanzierung der politischen Parteien angebracht. Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Kapitel wird auf die historische Entwicklung der staatlichen Unterstützung politischer Parteien in beiden Ländern hingewiesen.

#### **3.1. Zur Finanzierung der politischen Parteien im Allgemeinen**

Mitgliederbeiträge sind die ursprünglichste Form zur Finanzierung der Arbeit politischer Parteien. Sie sind Ausdruck der Identifikation des zahlenden Mitglieds mit der Partei. Mitgliederbeiträge stellen unter demokratietheoretischen und juristischen Gesichtspunkten kaum Probleme dar und sind so eigentlich die ideale Finanzierungsform für politische Parteien.<sup>2</sup> Sie stellen vor allem in den unteren Parteiebenen die wichtigste Einnahmequelle dar. Auf der Landes- oder Bundesebene einer Partei sind sie allerdings relativ unbedeutend. Für linke Parteien, die sich als erste Parteien zu sog. Massenparteien entwickelten, sind deshalb die Mitgliederbeiträge wichtiger gewesen als für bürgerliche Parteien. Heute sind die Unterschiede zwischen den beiden Lagern betreffend Mitgliederbeiträgen nicht mehr so eklatant.<sup>3</sup>

In der Schweiz finanzieren sich die Kantonalparteien zu 30 bis 50 Prozent aus Mitgliederbeiträgen<sup>4</sup>, die nationalen Parteiorganisationen sind nur noch indirekt via Zahlungen der Kantonalparteien von diesen Geldern abhängig.<sup>5</sup>

In Deutschland betragen die Anteile der Mitgliederbeiträge an den Einnahmen der Parteien 1984 bis 1993 im Durchschnitt bei der SPD 51 Prozent, bei der CDU 43 Prozent, bei der CSU 30 Prozent, bei der FDP 24 Prozent, bei den Grünen 21 Prozent und bei der PDS 38 Prozent. Ein Vergleich innerhalb der deutschen Parteien und mit den Schweizer Parteien ist allerdings schwierig. In Deutschland waren einerseits Mitgliederbeiträge steuerlich begünstigt und andererseits werden je nach Partei die von den Mandatsträgern zusätzlich geleisteten Sonderabgaben ebenfalls zu den Mitgliederbeiträgen gerechnet.<sup>6</sup> Der wahre Anteil der Mitgliederbeiträge dürfte bei den deutschen Parteien kleiner sein als die oben aufgeführten Zahlen.

Eine weitere wichtige Einnahmequelle sind Spenden. Diese werden wegen der Gefahr von Abhängigkeiten der Partei vom Spender in der Regel als problematisch angesehen.<sup>7</sup> In der

---

<sup>2</sup> vgl. u.a. Olzog. Parteien. S. 31. Drysch. Parteienfinanzierung. S.71.

<sup>3</sup> Karl-Heinz Nassmacher. Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/1989. S. 27. Für die Schweiz: Bericht. S. 8.

<sup>4</sup> Andreas Ladner; Michael Brändle. Fact-Sheets zum Wandel der Schweizer Parteien. Bern 1999. S. 19-22.

<sup>5</sup> Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 31-32.

<sup>6</sup> Die erwähnten Sonderabgaben werden Parteisteuern oder Mandatsabgaben genannt. Ein Mandatsträger muss einen festgelegten Teil der Einkünfte, die er in einem durch die Partei erlangten Mandat erzielt, der Partei entrichten. (Drysch. Parteienfinanzierung. S. 74, insb. Fn. 22).

<sup>7</sup> vgl. u.a. Drysch. Parteienfinanzierung. S. 77. Olzog. Parteien. S. 34.

Schweiz ist der Anteil der Spenden an der Finanzierung der Parteien vor allem bei den bürgerlichen Parteien gross. So deckt die Bundesebene der FDP fast 85 Prozent ihrer Einnahmen aus Spenden, diejenige der CVP 66 Prozent.<sup>8</sup> In der Schweiz existieren im Gegensatz zu Deutschland keine Offenlegungspflichten für politische Spenden.

In Deutschland schwanken die Spendenaufkommen stark. Vor allem in Wahljahren fließen Spenden reichlicher. Sie sind vom Finanzaufkommen her etwa halb so gross wie die Mitgliederbeiträge. Auch hier ist ein genauer Vergleich über die Jahre hinweg kaum möglich, existierten in Deutschland doch verschiedene Möglichkeiten, Spenden an politische Parteien von der Steuer abzusetzen.<sup>9</sup>

Die Parteien in der Schweiz sind im Vergleich zu anderen europäischen Ländern finanziell äusserst schwach dotiert. Im Fazit seiner komparativen Monographie zur Parteienfinanzierung berechnet Drysch die gesamten staatlichen Zuschüsse – inklusive Fraktionsfinanzierung – an die Parteien in Deutschland, Österreich und der Schweiz und verteilte sie auf die Anzahl Wahlberechtigter. Dies ergibt für die Schweiz 1.40 DM, für Österreich 39.21 DM und für Deutschland 17.04 DM.<sup>10</sup> Die finanzielle Schwäche der politischen Parteien in der Schweiz wurde in den letzten Jahrzehnten immer wieder zum Politikum, zuletzt als die vier Bundesratsparteien 1999 eine Studie zur Parteienfinanzierung in Auftrag gaben.<sup>11</sup>

### **3.2. Von der rechtlichen Verankerung zur staatlichen Unterstützung**

Die Einführung öffentlicher Unterstützung an politische Parteien wird in der Literatur mit der zunehmenden Professionalisierung der Parteien, ihren immer umfassenderen Aufgaben und ihrer zunehmenden Institutionalisierung begründet. In Deutschland sind zusätzlich spezifische historische Gründe wichtig. Die hohen Zuwendungen finanzstarker Kreise der deutschen Industrie an die NSDAP Hitlers begünstigten deren Aufstieg und vor allem die Machtergreifung 1933.<sup>12</sup> In Zukunft sollte sich solches nicht mehr wiederholen können.<sup>13</sup>

Die "klassische" staatliche Parteienfinanzierung hat sich in vielen westlichen Demokratien zwischen Mitte der Sechziger und Mitte der Siebziger Jahre etabliert. Deutschland spielte insofern eine Vorreiterrolle, als dass es die erste grosse Industrienation und zugleich der erste europäische Staat war, der sich 1959 zu einer öffentlichen Parteienfinanzierung entschloss.<sup>14</sup>

---

<sup>8</sup> Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 32.

<sup>9</sup> dazu weiter unten mehr. Vgl. auch: Drysch. Parteienfinanzierung. S. 79-80.

<sup>10</sup> ebd. S. 231.

<sup>11</sup> vgl. u.a. SonntagsZeitung vom 14.1.1999, S. 7 und 25. SonntagsZeitung vom 9.1.2000. S. 5 und HandelsZeitung vom 29.9.1999, S. 17. Die Studie ist laut Mitverfasser Andreas Ladner vom Institut für Politikwissenschaften der Universität Bern immer noch unter Verschluss. (Email vom 17. Juli 2000).

<sup>12</sup> Jochen Bleiken et al. (Hg.). Oldenburg Grundriss der Geschichte. Das Dritte Reich (von Klaus Hildebrand). München 1995. S. 11.

<sup>13</sup> Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 62.

<sup>14</sup> Drysch. Parteienfinanzierung. S. 96.



Die Finanzierung der parlamentarischen Fraktionen ist rechtlich meist strikte getrennt von der Parteienfinanzierung. In der Schweiz und in Deutschland, wie auch in den meisten anderen europäischen Ländern, haben die Fraktionen den Charakter staatlicher Organe, weshalb ihnen auch staatliche Finanzhilfe gewährt wird. Die Fraktionsförderung gehört in der Schweiz – allerdings auf vergleichsweise tiefem Niveau – zur etablierten Praxis.<sup>15</sup>

Die verfassungsrechtliche und verfassungspolitische Stellung der Parteien ist eine der wichtigsten Grundlagen für deren finanzielle Unterstützung durch das Gemeinwesen. Abhängig von der Rolle, die der Staat den Parteien zuschreibt, den Aufgaben, die sie faktisch übernehmen oder im Gesetz übernehmen sollen und vom Grad ihrer Integration in den Staat werden oder können die Parteien unterstützt werden.

Im klassisch liberalen Staatsverständnis befinden sich die politischen Parteien grundsätzlich ausserhalb der staatlichen Normierungen. Diesem Staatsverständnis entspricht die schweizerische Bundesverfassung noch sehr stark. Das Bonner Grundgesetz nimmt in dieser Frage einen Gegenpol ein, regelt es doch bereits seit seiner Annahme 1949 das Parteienwesen in den Grundzügen. Abweichend vom Schweizer Verfassungsrecht – zumindest bis 1999 - hat das Grundgesetz die Bildung und die Aktivitäten der Parteien nicht einfach unter den grundrechtlichen Schutzmantel der Vereinigungsfreiheit gestellt, sondern positivrechtlich bestimmt und entsprechend mit verfassungsmässigen Rechten und Pflichten ausgestattet.<sup>16</sup>

### 3.3. Deutschland und die Parteifinzen

Nachdem die Parteien vor 1918 aus dem Staat ausgegliedert waren und in der Weimarer Verfassung nur nebenbei und in abwertender Form Erwähnung fanden, wurden sie nach dem Zweiten Weltkrieg im Bonner Grundgesetz rechtmässig anerkannt, verfassungsmässig legalisiert, legitimiert und institutionalisiert und als legitime politische Organisationen in das Staatsgefüge eingebaut.<sup>17</sup>

Im Bonner Grundgesetz findet sich keine eigentliche Bestimmung über die staatliche Finanzierung der politischen Parteien.<sup>18</sup> Die Parteien werden allerdings dazu verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie ihres Vermögens öffentlich Rechenschaft abzulegen.<sup>19</sup> 1954 wurde als erste Massnahme zur finanziellen Förderung der Parteien eine Regelung eingeführt, wonach Spenden an politische Parteien vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden konnten. Mit dem Urteil von 1958 setzte das Bundesverfassungsgericht diesem Tun jedoch ein Ende.<sup>20</sup> Gleichzeitig hielt es aber fest, dass es eine direkte staatliche Parteienfinanzierung akzeptieren würde.<sup>21</sup> Ohne eine gesetzliche Grundlage beschloss die bürgerliche Mehrheit des Bundestages 1959, erstmals 5 Mio. DM

---

<sup>15</sup> Bericht. S. 45.

<sup>16</sup> Badura. Staatsrecht. S. 243, Rz. 20.

<sup>17</sup> Gerhard Leibholz. Strukturprobleme der modernen Demokratie. Karlsruhe <sup>3</sup>1967. S. 72.

<sup>18</sup> vgl. auch: Badura. Staatsrecht. S. 243, Rz. 20. Von Arnim. Die Partei. S. 17-18.

<sup>19</sup> Art 21. Abs. 1 GG.

<sup>20</sup> BVerfGE 8, 51 (1958).

<sup>21</sup> BVerfGE 8, 51, 63 (1958).

für die direkte Unterstützung der Parteien zur Verfügung zu stellen. Dieses Geld war deklariert als Beitrag zur Förderung der politischen Bildungsarbeit. Diese Beiträge wurden 1962 auf 15 Mio. DM und 1964 auf 38 Mio. DM angehoben.<sup>22</sup> In seinem Urteil von 1966 verbot dann das Bundesverfassungsgericht die allgemeine Parteienfinanzierung wieder, liess aber eine Erstattung von Wahlkampfkosten zu.<sup>23</sup> Das Urteil wurde zum Anlass für das seit 1949 fällige Parteiengesetz, welches am 24. Juli 1967 verabschiedet wurde.<sup>24</sup> Das Gesetz sah eine Wahlkampfkostenerstattung von 2.50 DM pro Wahlberechtigten vor. Bereits 1974 wurde diese auf 3.50 DM erhöht, und 1979 erfolgte mit dem Einbezug der Wahlen zum europäischen Parlament in das System der Wahlkampfkostenerstattung eine weitere Ausdehnung.<sup>25</sup> Obwohl die Europawahlen für die Parteien einen viel geringeren Finanzaufwand bedeuteten, erhielten sie dafür dieselbe Summe wie für Bundestagswahlen zugesprochen.<sup>26</sup> Da sich die Finanzlage der Parteien kaum verbesserte und die Parteien durch die Parteispendenaffäre von 1981 in der Bevölkerung an Rückhalt verloren hatten, setzte der damalige Bundespräsident Carl Carsten eine Expertenkommission ein, die Lösungsmöglichkeiten für die Parteienfinanzierung finden sollte. Aufgrund des Berichts dieser Fünferkommission trat schliesslich auf den 1. Januar 1984 hin die vierte Neuauflage des Parteiengesetzes in Kraft.<sup>27</sup>

Die Neuordnung brachte drei wesentliche Änderungen mit sich. Zunächst einmal wurde eine steuerliche Begünstigung von Spenden an Parteien in der Höhe von 5 Prozent des Einkommens erlaubt. Die sog. Chancenausgleichszahlungen wurden eingeführt.<sup>28</sup> Zudem wurde die Wahlkampfkostenpauschale auf 5.00 DM festgesetzt.<sup>29</sup> Die Neuauflage des Parteiengesetzes war zwar verfassungsrechtlich umstritten, trotzdem erklärte das Bundesverfassungsgericht 1986 die Neuregelungen im wesentlichen für verfassungsmässig.<sup>30</sup>

Ab dem 1. Januar 1989 wurde das ganze System der Parteienfinanzierung erneut ausgebaut und undurchschaubarer gestaltet. Die Karlsruher Richter erklärten im Urteil vom 9. April 1992 jedoch beinahe die gesamten staatlichen Regelungen zur Parteienfinanzierung für verfassungswidrig.<sup>31</sup> Erstmals erlaubte das Bundesverfassungsgericht hingegen ausdrücklich eine allgemeine öffentliche Parteienfinanzierung und bot so die Möglichkeit einer Neuorientierung.<sup>32</sup>

---

<sup>22</sup> vgl. Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 63-64; Drysch. Parteienfinanzierung S. 124-126 oder Von Arnim. Die Partei. S. 55-57.

<sup>23</sup> BVerfGE 24, 300 (1968).

<sup>24</sup> Das Parteiengesetz ist in seiner aktuellen Fassung mit der siebten und bisher letzten Änderung vom 17. Februar 1999 abgedruckt bei Olzog/Liese. Parteien. S. 273-292.

<sup>25</sup> Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 64-65.

<sup>26</sup> Drysch. Parteienfinanzierung. S. 126.

<sup>27</sup> ebd. S. 127.

<sup>28</sup> Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 71.

<sup>29</sup> Drysch. Parteienfinanzierung. S. 126-127. Weigelt. Parteienfinanzierung S. 69-71, Olzog/Liese. Parteien. S. 33-34.

<sup>30</sup> BVerfGE 73, 40 (1986).

<sup>31</sup> BVerfGE 85, 264 (1992).

<sup>32</sup> Drysch. Parteienfinanzierung. S. 128-129. Olzog/Liese. Parteien. S. 34.

Das seit dem 1. Januar 1994 gültige Parteiengesetz stellte die Finanzierung politischer Parteien aus staatlichen Mitteln auf völlig neue Grundlagen. Erstmals werden die Wahlkampfkostenerstattungen nicht mehr auf der Basis der Wahlberechtigten, sondern der Wähler bezahlt. Damit soll eine verstärkte Bindung an die Basis erreicht werden. Die Parteien erhalten auch Zuschüsse für Mitgliederbeiträge und Spenden bis zu einem Betrag von 6000 DM, so dass sie sich vermehrt um Eigenmittel bemühen müssen. Die steuerliche Begünstigung der Mitgliederbeiträge und Spenden ist stark eingeschränkt. Die jährlichen Rechenschaftsberichte der Parteien sind formalisiert und übersichtlicher gestaltet. Neu ist auch eine absolute Obergrenze von 230 Mio. DM für die gesamte öffentliche Parteienfinanzierung.<sup>33</sup> In der Änderung des Parteiengesetzes vom 17. Februar 1999 wurde die absolute Obergrenze auf 245 Mio. DM angehoben.<sup>34</sup>

### **3.4. Die Versuche zur Einführung einer Parteienfinanzierung in der Schweiz**

Untrennbar mit der Idee einer staatlichen Parteienfinanzierung verbunden ist die rechtliche Verankerung der Parteien in der Verfassung und einer darauf gründenden Parteigesetzgebung. Ohne einen Parteienartikel in der Bundesverfassung würde sich eine juristisch korrekte Unterstützung der Parteien wohl nur schwer finden lassen; dies schrieb schon Schmid 1981 in seiner Arbeit über die Möglichkeiten einer Parteigesetzgebung in der Schweiz.<sup>35</sup> In vielen Ländern, die in den letzten dreissig bis vierzig Jahren eine Parteienfinanzierung eingeführt haben, ergaben sich Probleme mit der Verfassung.<sup>36</sup> Allein die Häufigkeit, mit der das Bundesverfassungsgericht in Deutschland in Fragen der Parteifinanzierung angegangen wurde, zeigt diese Problematik auf.

Bis zur Einführung der neuen Bundesverfassung 1999 waren alle Versuche, die Parteien in der Bundesverfassung zu verankern, gescheitert. 1968 unternahm Nationalrat Schürmann einen Vorstoss, in dem er zu einer gesetzlichen Regelung der Aufgaben und Leistungen der politischen Parteien anregte. Der Nationalrat überwies den Antrag Schürmann 1969 in Form einer Motion an den Bundesrat. Eine erste Umfrage bei Parteien und Fraktionen im Frühling 1971 ergab ein positives Echo. Im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement wurde ein Verfassungsartikel ausgearbeitet und ein Vernehmlassungsverfahren eingeleitet. Auf Widerstand – vor allem bei den Kantonsregierungen und bei den bürgerlichen Parteien – stiess einzig die Möglichkeit, politische Parteien für ihre Arbeit finanziell zu entschädigen. Die Motion Schürmann führte zwar 1972 zur Einführung der Fraktionsfinanzierung, die Verankerung der politischen Parteien in der Verfassung und eine allgemeine Parteienfinanzierung scheiterten jedoch. Der Entwurf wurde nach dem „wenig überzeugenden“ Vernehmlassungsverfahren nicht weiter verfolgt.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Drysch. Parteienfinanzierung. S. 131. Olzog/Liese. Parteien. S. 35-36.

<sup>34</sup> Parteiengesetz vom 24. Juli 1967, zuletzt geändert am 17. Februar 1999. § 18, Abs. 2.

<sup>35</sup> Schmid. Parteien. S. 1-2. Bericht über die politischen Parteien. S. 30.

<sup>36</sup> Schmid. Parteien. S. 116.

<sup>37</sup> Bericht. S. 4. vgl. hierzu auch: Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 4-6. Schmid. Parteien. S. 97-98. Erich Gruner. Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle

1977 griff die Expertenkommission zur Vorbereitung einer Totalrevision der Bundesverfassung das Thema wieder auf. Der Parteienartikel dieser Kommission sah eine mögliche Unterstützung der Parteien durch den Bund vor und enthielt eine Bestimmung, nach der die Parteien öffentlich Rechenschaft über ihre Finanzen hätten ablegen müssen. Da sich jedoch keine Partei mit dem nötigen Engagement dafür einsetzte und die FDP gegen die Offenlegung der Finanzen opponierte, konnte man sich nicht zur Einführung eines Parteienartikels durchringen.<sup>38</sup>

Unbeeindruckt von den Diskussionen um den Verfassungsentwurf versuchte Nationalrat Helmut Hubacher die Parteienfinanzierung im Eilverfahren einzuführen. In seiner am 7. Juni 1981 eingereichten parlamentarischen Initiative forderte er die finanzielle Unterstützung der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien mit 0.2-0.4 Prozent der Verteidigungsausgaben. An der sachlich nicht zu rechtfertigenden Verknüpfung scheiterte dann die Initiative Hubacher in beiden Räten. In einer Motion wurde statt dessen der Bundesrat beauftragt, die Möglichkeiten der Unterstützung der politischen Parteien im Rahmen der gegebenen Verfassung zu prüfen.<sup>39</sup>

Die vom Bundesrat eingesetzte Kommission veröffentlichte am 23. November 1988 – über sieben Jahre später - den Bericht über die Unterstützung politischer Parteien. In dem über 100 Seiten starken Bericht werden jegliche staatliche Massnahmen zur Parteienförderung aufgeführt,<sup>40</sup> die verschiedensten Möglichkeiten zur zusätzlichen Unterstützung der politischen Parteien beschrieben und deren Realisierbarkeit innerhalb des jeweiligen gesetzlichen Rahmens genau geprüft. Die Verfasser des Berichts erachteten die Verankerung der Parteien in der Verfassung nicht für vordringlich.<sup>41</sup> Die daraufhin eingesetzte nationalrätliche Kommission legte dem Parlament einen Massnahmenkatalog zur Stärkung der Partei- und Fraktionsinfrastrukturen vor und beauftragte den Bundesrat mit der Ausarbeitung eines Gesetzes zur Wahlkampfkostenerstattung. Nach dem erfolgreichen Referendum gegen die Erhöhung der Entschädigung für die Fraktionen und die Parlamentarier im Bundeshaus 1992 gerieten die Parteienfinanzierungsbestrebungen aber bereits wieder ins Stocken.<sup>42</sup> Zusätzliche Finanzmittel für Politiker und Parteien schienen beim Schweizer Volk nicht sehr beliebt zu sein. Im Vergleich zu Deutschland hat allerdings in der Schweiz eine viel breitere Diskussion um die Einführung einer Parteienfinanzierung stattgefunden. Die Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung in Deutschland wurde von der Öffentlichkeit kaum beobachtet.<sup>43</sup>

---

Probleme. Bern <sup>2</sup>1977. S. 318. Andreas Ladner. Für eine staatliche Parteienfinanzierung. In: NZZ, 30.12.1997

<sup>38</sup> Schmid. Parteien. S. 101. Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 39. Bericht über die politischen Parteien. S. 30.

<sup>39</sup> Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 40.

<sup>40</sup> So z. B. die kostenlose Abgabe von Fahnen an die Sekretariate der in der Bundesversammlung vertretenen Parteien. (Bericht. Anhang 9, S. 98).

<sup>41</sup> Bericht. S. 62-68. Auch: Drysch. Parteienfinanzierung. S. 66.

<sup>42</sup> Das Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz) wurde am 27. September 1992 von 72.4 Prozent der Stimmberechtigten abgelehnt. (BBl 1992 Vi, S. 447).

<sup>43</sup> Drysch. Parteienfinanzierung. S. 120.

Im Rahmen der Diskussion um die neue Bundesverfassung stand das Thema Parteienfinanzierung wenigstens indirekt erneut auf der politischen Traktandenliste. Das Reformpaket Volksrechte, das ursprünglich ein Bestandteil der Vorlage für die neue Bundesverfassung war, sah eine Option für eine staatliche Finanzierung der Parteien vor.<sup>44</sup> Die Verfassungskommissionen von National- und Ständerat haben schliesslich den ersten Absatz - Mitwirkung der Parteien an der Willensbildung - in die Vorlage zur Nachführung der Bundesverfassung aufgenommen. Bei der Behandlung des Artikels im Ständerat wurden Bedenken laut, aufgrund dieser Bestimmung könnte eine Parteienfinanzierung eingeführt werden. Laut dem Berichtstatter der ständerätlichen Verfassungskommission Bruno Frick war die Kommission klar der Auffassung, dass allein diese Bestimmung keine Finanzierungsgrundlage darstellt.<sup>45</sup> Es ist m.E. allerdings sehr wohl möglich, aufgrund dieser Verfassungsbestimmung die finanzielle Unterstützung der Parteien zu verstärken. Wenn die Mitwirkung der politischen Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes nach der Auffassung des Gesetzgebers nicht mehr in genügendem Masse gewährleistet ist, steht einer finanziellen Unterstützung der Parteien nicht mehr viel im Wege. In Deutschland wurde auf der Grundlage einer beinahe identischen Bestimmung im Bonner Grundgesetz eine Parteienfinanzierung eingeführt. Die Vorlage zur Nachführung der Bundesverfassung wurde schliesslich am 18. April 1999 vom Schweizer Stimmvolk angenommen. Seither heisst es in Art 137 unter dem Titel Politische Parteien: "Die politischen Parteien wirken an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mit." Die Reform der Volksrechte wurde getrennt von der Nachführung behandelt, fand dann aber im Parlament keine Mehrheit und gelangte wieder zurück in die Kommissionen.<sup>46</sup>

Das Thema ist auch nicht aus der Tagespolitik verschwunden. Die vier Bundesratsparteien gaben Mitte 1999 beim Institut für Politikwissenschaften der Uni Bern eine Studie zur Abklärung des Möglichen und des Wünschbaren in Auftrag. Die Studie ist immer noch unveröffentlicht, wurde allerdings in der Presse breit besprochen und brachte so das Thema Parteienfinanzierung zum bisher letzten Mal in die öffentliche Diskussion zurück.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Im Entwurf zum Reformpaket Volksrechte stand noch folgendes: "Das Gesetz regelt die Einzelheiten der Ausübung der politischen Rechte. Es trifft insbesondere Regelungen über die Finanzierung der Ausübung." (VE 95 Art. 116 Abs. 3). Im Bundesbeschluss über die Reform der Volksrechte (BB1 1997 I, S. 149ff.) fand sich dann zusätzlich zu dem schlussendlich in die Verfassung aufgenommen Absatz (siehe nächste Fussnote) noch ein zweiter: "Das Gesetz regelt die Ausübung der politischen Rechte, insbesondere die Art der Finanzierung." (VE 96 Art. 127 Abs. 2).

<sup>45</sup> Amtl. Bull. SR 1998 (Separatdruck), S. 120, Art. 127 a. Votum Frick.

<sup>46</sup> vgl. Patrick Feuz. Neuanlauf in Richtung Mini-Reform. In: Der Bund vom 26. Juli 2000, S. 11

<sup>47</sup> vgl. Jürg Abbühl. Steuergelder für die Parteien. Das Vier-Punkte-Programm einer geheimen Studie soll leere mit (sic!) Kassen mit Bundesmitteln füllen. In: SonntagsZeitung vom 14. November 1999, S. 7. Jürg Wegelin. Parteienförderung. In: Handelszeitung vom 29. September 1999, S. 17. Zur Studie siehe auch 3.1.

## 4. Die Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung in Deutschland

### 4.1. Darstellung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

#### 4.1.1. Einleitende Bemerkung zum Bundesverfassungsgericht

Die grosse Bedeutung des deutschen Bundesverfassungsgerichts für die Ausgestaltung und Konkretisierung des geltenden Verfassungskonsenses lässt sich an Entscheidungen zu Parteiverboten, zu Staatsverträgen, zum Verhältnis zwischen Kirche und Staat und nicht zuletzt auch an den Entscheidungen zur Parteienfinanzierung ablesen.<sup>48</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat den Parteienartikel im Grundgesetz und die darin enthaltene Aufgabe der Parteien zur Meinungs- und Willensbildung dahingehend interpretiert, dass den Parteien der Status eines Verfassungsorgans zukomme.<sup>49</sup>

„Diese ihrem Gegenstand nach eine prozessrechtliche Frage behandelnde Entscheidung bildet eine wesentliche Quelle für die ‚Parteienstaats‘-Doktrin des Bundesverfassungsgerichts.“<sup>50</sup>

Bei den Streitigkeiten zur Parteienfinanzierung fungierten vor allem Parteien als Antragstellerinnen, besonders die Bundespartei der Grünen entwickelte darin in den letzten zwei Jahrzehnten eine gewisse Regelmässigkeit. Die Rechtsetzung zur Parteienfinanzierung war immer sehr stark von den Entscheiden des Bundesverfassungsgerichts geprägt worden. Oft folgte einem Entscheid des Bundesverfassungsgerichts eine Neuregelung der Parteienfinanzierung oder eine solche Neuregelung ermunterte eine Partei zu einer Klage beim Bundesverfassungsgericht. Wie kaum in einem anderen Regelungsbereich besteht in der Frage der Parteienfinanzierung ein sehr enges Zusammenspiel zwischen dem Gesetzgeber und dem ihn kontrollierenden Verfassungsgericht. Das Bundesverfassungsgericht hat oft von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, einen verfassungsmässig umstrittenen Zustand entweder mit sofortiger Wirkung aufzuheben, ihn durch einstweilige Anordnung vorläufig zu regeln oder zumindest dem Gesetzgeber

---

<sup>48</sup> Das deutsche Bundesverfassungsgericht nahm am 7. September 1951 seine Tätigkeit auf und hat seither die Ausgestaltung und Stabilisierung der verfassungsmässigen Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland entscheidend mitgeprägt. Das Bonner Grundgesetz spricht dem Bundesverfassungsgericht eine weitgehende Kompetenz zu (Art. 92-94 GG). Es ist das ranghöchste deutsche Gericht und gegenüber den anderen obersten Verfassungsorganen des Bundes (wie Parlament, Regierung und Präsident) unabhängig, ja ihnen sogar insofern übergeordnet ist, als dass es sie in ihrem Kompetenzumfang einschränkt und sie in ihren Entscheidungen kontrolliert oder korrigiert. (Wili Geiger. Bundesverfassungsgericht. In: Görres-Gesellschaft (Hg.). Staatslexikon Bd.1. Freiburg, München, Wien 1984. S. 1006-1012.).

<sup>49</sup> BVerfGE 44, 125, 137 (1977). Bei den Verfahren zur Parteienfinanzierung handelte sich abgesehen von wenigen Ausnahmen um Organstreitigkeiten. In diesem Verfahren werden Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Bundesorgans entschieden. Antragsteller und Antragsgegner können in diesem Falle nur oberste Bundesorgane, Teile davon oder eben auch politische Parteien sein. Badura. Staatsrecht. S. 602, Rz. 53.

<sup>50</sup> ebd.

Richtlinien für eine Neuformulierung der betreffenden Bestimmungen vorzugeben. Bei diesem Vorgehen kann man sogar von einer Art Kompetenzverlagerung von der Legislative zur Judikative sprechen.

#### 4.1.2. Kurzer Abriss der Entscheidungen vor 1986

In seinem ersten Entscheid zur Parteienfinanzierung<sup>51</sup> befasste sich das Bundesverfassungsgericht mit der Frage, ob eine staatliche Parteienfinanzierung zulässig sei und wenn ja, ob sie in Form einer Steuervergünstigung von Parteispenden erfolgen dürfe. Das Gericht bejahte in diesem Urteil von 1958 eine grundsätzliche Vereinbarkeit einer staatlichen Unterstützung der Parteien mit dem Grundgesetz. Die Anerkennung von Spenden an politische Parteien als zum Steuerabzug berechtigte Ausgaben bedeute, dass der Staat sich in dem Umfang, wie ihm Steuereinnahmen verloren gehen, indirekt an der Finanzierung der politischen Parteien beteilige. Das Grundgesetz verbiete direkte oder indirekte finanzielle Förderung der Parteien nicht.

“Da die Abhaltung von Wahlen eine öffentliche Aufgabe ist und den Parteien bei der Durchführung dieser öffentlichen Aufgabe von Verfassung wegen eine entscheidende Rolle zukommt, ist es zulässig, nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel von Staates wegen zur Verfügung zu stellen.”<sup>52</sup>

Aus diesem Leitsatz folgerten Regierung und Parlament eine verfassungsgerichtliche Legitimierung der staatlichen Parteienfinanzierung.<sup>53</sup> Die eigentlichen Bestimmungen über die Steuerbegünstigung von Zuwendungen an politische Parteien liess das Gericht nicht gelten. Eine Möglichkeit, Spenden in einem prozentualen Anteil des Einkommens von den Steuern abzuziehen, verletze das Grundrecht der Parteien auf Chancengleichheit. Das Gesetz ermögliche es, dass gewisse Parteien, die eher grosse Spenden erhalten würden, im politischen Wettbewerb ungerechtfertigterweise bevorteilt würden. Nicht die äussere Form des Gesetzes sei entscheidend, sondern dessen materiell-rechtlicher Gehalt und dessen konkrete Wirkung.<sup>54</sup> An dem Urteil wurde vor allem die sehr formalistische Auslegung des Gleichheitssatzes kritisiert.<sup>55</sup>

In seinem Entscheid zum Normenkontrollverfahren vom 19. Juli 1966 sistierte das Bundesverfassungsgericht die im Bundeshaushaltplan enthaltenen Bestimmungen über die pauschale Entschädigung der politischen Parteien.<sup>56</sup> Der Senat<sup>57</sup> schränkte die noch im Leitsatz 1 des Urteils von 1958 vertretene Ansicht, wonach es verfassungsrechtlich zulässig

---

<sup>51</sup> BVerfGE 8, 51 (1958).

<sup>52</sup> BVerfGE 8, 51 (1958). Leitsatz 1. Nähere Ausführung BVerfGE 8, 51, 63 (1958).

<sup>53</sup> Drysch. Parteienfinanzierung. S. 124.

<sup>54</sup> BVerfGE 8, 51, 64 (1958).

<sup>55</sup> Die Kritik kam v. a. von Seiten der unterlegenen Regierungsparteien (Union und FDP). Die Sozialdemokraten zeigten sich verhalten zufrieden mit dem Urteil. (Horn. Rechtsprechung. S. 18-19)

<sup>56</sup> BVerfGE 20, 56 (1966).

<sup>57</sup> Das Bundesverfassungsgericht besteht aus zwei Richterkollegien, sog. Senaten, die für jeweils andere thematische Gebiete zuständig sind. Die Urteile zur Parteienfinanzierung beschäftigen den Zweiten Senat. (vgl. Wili Geiger. Bundesverfassungsgericht. In: Görres-Gesellschaft (Hg.). Staatslexikon Bd.1. Freiburg, München, Wien 1984. S. 1008).

sei, den Parteien aus Haushaltsmitteln Zuschüsse für ihre gesamte politische Tätigkeit zu bewilligen, weitgehend ein. Dies sei mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.<sup>58</sup> Ebenso habe sich der Gesetzgeber mit der Einführung der freiheitlich-demokratischen Grundordnung für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes entschieden. Das Gericht spricht von einer „grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen.“<sup>59</sup> Dieser würde durch Globalzuschüsse an die Parteien gestört.<sup>60</sup>

“Da der Prozess der demokratischen Meinungs- Willensbildung grundsätzlich staatsfrei bleiben muss, kann die verfassungsrechtliche Anerkennung der Mitwirkung der Parteien an diesem Prozess für sich genommen nicht rechtfertigen, dass die Verfassungsorgane durch eine Finanzierung der Parteien auf diesen Prozess einwirken.”<sup>61</sup>

Auch eng an den Zweck politischer Bildungsarbeit gebundene Mittel dürften den Parteien nicht zugewendet werden. In der Praxis sei es kaum möglich, zwischen allgemeiner Werbetätigkeit und politischer Bildungsarbeit zu unterscheiden.<sup>62</sup> Am Ende der Entscheidung öffnete das Bundesverfassungsgericht der Beibehaltung der Parteienfinanzierung doch noch ein „Schlupfloch“:

“Es lässt sich jedoch verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn unter Beachtung der Grundsätze der Parteiengleichheit und der Chancengleichheit den politischen Parteien die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes ersetzt werden.”<sup>63</sup>

Dieses Urteil rief unter Experten vornehmlich Unverständnis hervor. Auf Kritik stiess vor allem die dem Urteil zugrunde liegende Trennung der Parteitätigkeiten in einem Bereich der Wahlvorbereitungen und dem Bereich der allgemeinen Parteitätigkeit. Für den Bereich der Wahlvorbereitungen konnten Beiträge ausgerichtet werden, für den ersten Bereich der allgemeinen Parteitätigkeit nicht. Diese Trennung steht in keiner verfassungsmässigen Tradition. Die Mitwirkung an der Willensbildung wird eigentlich als umfassende Aufgabe der Parteien angesehen, eine Trennung ist schon aus rein praktischen Gründen nicht sinnvoll.<sup>64</sup>

Nachdem 1967 das Parteiengesetz verabschiedet worden war, bestätigte das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 3. Dezember 1968 im Grundsatz die Konzeption der Parteienfinanzierung.<sup>65</sup> Der Senat liess die Gelegenheit aus, sich mit der

---

<sup>58</sup> Konkret handelte es sich um Art. 21 Abs. 1 GG („Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt.“) und Art. 20 Abs. 2 GG („Die Parteien wirken an der Willensbildung des Volkes mit. ihre Gründung ist frei. Ihre innere Ordnung muss demokratischen Grundsätzen entsprechen. Sie müssen über die Herkunft und die Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft ablegen.“)

<sup>59</sup> BVerfGE 20, 56, 100 (1966). [Hervorhebung M.W.]

<sup>60</sup> BVerfGE 20, 56, 100-112 (1966).

<sup>61</sup> BVerfGE 20, 56, 102 (1966).

<sup>62</sup> BVerfGE 20, 56, 112 (1966).

<sup>63</sup> BVerfGE 20, 56, 113 (1966).

<sup>64</sup> u.a. Horn. Rechtsprechung. S. 73-75.

<sup>65</sup> BVerfGE 24, 300 (1968).



lebhaften Kritik an seinem letzten Urteil auseinander zu setzen. Er hielt sowohl die pauschalisierende Berechnung der Wahlkampfkostenerstattung wie auch die jährlich erfolgenden Vorauszahlungen auf die zu erwartende Wahlkampfkostenerstattung (Abschlagszahlung) für verfassungsmässig.<sup>66</sup> Mit der Legitimierung der jährlichen Abschlagszahlungen näherten sich die Karlsruher Verfassungsrichter der in der Kritik vertretenen Ansicht, eine klare Unterscheidung zwischen Wahlkampf und sonstiger Tätigkeit der Parteien sei nur schlecht möglich. Diese „versteckte allgemeine Parteifinanzierung“<sup>67</sup> via Wahlkampfkostenerstattung sollte bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 weiter bestehen bleiben. Ein Stimmenanteil von 2.5 Prozent als Nachweis für die Seriosität einer Partei und damit deren Teilhabe an der Parteienfinanzierung war dem Gericht allerdings zu hoch. Einer Partei, die 0.5 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinige, könne die Ernsthaftigkeit ihrer Tätigkeit nicht bestritten werden.<sup>68</sup> Eine Unterscheidung bei der Publizitätsgrenze für Spenden zwischen natürlichen und juristischen Personen verstieß nach Ansicht des Gerichts gegen die im Grundgesetz verankerten Rechenschaftspflicht der Parteien und den Gleichheitssatz.<sup>69</sup>

Das auf den 11. November 1984 in Kraft gesetzte Parteiengesetz führte nicht zur erhofften Beruhigung und zu mehr Rechtssicherheit auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung.<sup>70</sup> In seinem Urteil vom 15. Januar 1985 bestätigte das Bundesverfassungsgericht, dass Spenden an kommunale Wählergruppen nicht von der Steuer absetzbar seien.<sup>71</sup> Im Folgenden werden nun die Parteiengesetze kurz die beiden letzten wichtigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts ausführlicher erläutert.

#### **4.1.3. Das Parteiengesetz von 1984**

Das am 1. Januar 1984 in Kraft getretene Parteiengesetz und die mit ihm verbundenen Änderungen im Steuerrecht sollen in den relevanten Zügen kurz dargestellt werden. In den Steuergesetzen wurden neu als steuerbegünstigte Zwecke – diese sind als Sonderausgaben vom für die Berechnung der Einkommens- bzw. Körperschaftssteuer massgeblichen Betrag abzugsberechtigt - auch staatspolitische Zwecke aufgenommen. Mit staatspolitischen Zwecken waren Spenden und Beiträge an politische Parteien und Stiftungen gemeint. Bei Privatpersonen wurden Beiträge bis zu 5 Prozent der Einkünfte abzugsfähig und bei juristischen Personen bis zu 0.2 Prozent des erzielten Umsatzes. Weiter wurde die sog. Kleinspendenregelung eingeführt. Nach dieser vermindert sich bei Steuerpflichtigen, die an Parteien spenden oder ihre Mitgliederbeiträge leisten, die Einkommensteuer um 50 Prozent der Beitragssumme, allerdings höchstens um 600 DM. Dem Parteiengesetz wurde weiter die

---

<sup>66</sup> BVerfGE 24, 300 (1968) Leitsatz 2 und 5.

<sup>67</sup> Hans Herbert von Arnim. Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Mainz 1991. Vorwort. Ähnliche Formulierungen wie „verschleierte Basisfinanzierung“, „Etikettenschwindel“ oder gar „Mogelpackung“ finden sich häufig in kritischen Aufsätzen.

<sup>68</sup> BVerfGE 24, 300, 302 (1968).

<sup>69</sup> Art. 21 Abs 1 S. 4 GG: „Sie [die politischen Parteien, M.W.] müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben.“. BVerfGE 24, 300 (1968). Leitsatz 8.b).

<sup>70</sup> Olzog/Liese. Parteien. S. 34 und 44. Horn. Rechtsprechung. S. 179-180.

<sup>71</sup> BVerfGE 69, 257 (1985).

Bestimmung über den sog. Chancenausgleich beigelegt. Durch die Anerkennung staatspolitischer Zwecke als steuerbegünstigt verzichtete der Staat auf Steuereinnahmen, jedoch je nach Partei in einem sehr unterschiedlichen Ausmass. Der Chancenausgleich bezweckte, die durch den staatlichen Steuerverzicht herbeigeführte Bevorteilungen einzelner Parteien auszugleichen. Die komplizierte Regelung wirkte sich in der Praxis dahingehend aus, dass die Parteien, die weniger vom Steuerverzicht profitieren, beinahe so viel Geld aus dem Chancenausgleich erhielten, dass schlussendlich alle Parteien wieder beinahe das gleiche Niveau erreichten.<sup>72</sup> Eine weitere Neuerung stellte die sog. relative Obergrenze dar, wonach die Erstattung von Wahlkampfkosten die sonstigen Einnahmen einer Partei nicht mehr übersteigen durften. Die Chancenausgleichszahlungen wurden im Parteiengesetz als sonstige Einnahme deklariert.<sup>73</sup>

#### **4.1.4. Das Urteil vom 14. Juli 1986**

Das Gericht verband wegen diversen inhaltlichen Überschneidungen zwei Verfahren zu einer gemeinsamen Entscheidung.<sup>74</sup> Im Organstreitverfahren wandte sich die Antragstellerin, die Bundespartei der Grünen, gegen die steuerliche Abzugsregelung von Parteispenden, gegen den Chancenausgleich und gegen die Begrenzung der Wahlkampfkostenrückerstattung auf 50 Prozent der Parteieinnahmen. Eine Privatperson beschwerte sich über die Regelung zur steuerlichen Absetzbarkeit von Parteispenden mittels einer Verfassungsbeschwerde.<sup>75</sup> Im folgenden soll der Inhalt des Urteils nach den drei wichtigsten Teilbereichen getrennt wiedergegeben werden.

##### **4.1.4.1. Steuerliche Begünstigung**

Die Grünen brachten vor, die wieder eingeführte prozentuale Abzugsfähigkeit von Spenden an politische Parteien verletze ihr Recht auf Chancengleichheit. Das Gesetz begünstige diejenigen Parteien, die von ihrem Programm und von ihrer Tätigkeit her finanzkräftige Kreise ansprechen. Der Gesetzgeber dürfe nicht ohne zwingenden Grund eine gesetzliche Regelung erlassen, die eine schon bestehende faktische Ungleichheit in den Wettbewerbschancen der Parteien verschärfe. Die Partei der Grünen spreche nun kaum

---

<sup>72</sup> § 22 a (2) des PartG : “Der Chancenausgleich wird wie folgt berechnet: Für jede Partei, die bei der letzten vor dem Stichtag liegenden Bundestagswahl mindestens 5 von Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erreicht hat, wird ein Ausgangsbetrag in der Höhe von 40 von Hundert des Gesamtbetrages der in dem Rechenschaftsbericht des vorangegangenen Kalenderjahres angegebenen Mitgliederbeiträge und Spenden, geteilt durch die Zahl der auf die Partei entfallenen gültigen Zweitstimmen festgelegt. Der höchste der Ausgangsbeträge wird mit der Zahl der erreichten gültigen Zweitstimmen jeder Partei im Sinne des Absatzes 1 vervielfacht. Der als Chancenausgleich an eine Partei zu zahlende Betrag ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Ergebnis nach Satz 2 und 40 von Hundert des Gesamtbetrages der ihr zugeflossenen Mitgliedsbeiträge und Spenden im Sinne des Satzes 1.”

<sup>73</sup> BVerfGE 73, 40, 43-47 (1986).

<sup>74</sup> BVerfGE 73, 40 (1986).

<sup>75</sup> BVerfGE 73, 40, 42-43 (1986). Das Gericht sah die Anträge im Organstreitverfahren sowie die Verfassungsbeschwerde als zulässig an. Allerdings sah es nicht alle Rügen im Organstreitverfahren als statthaft an. In der gerügten Verletzung des Rechts der Bürger auf gleiche Teilhabe am politischen Prozess würden nicht Rechte eingeklagt, die einer politischen Partei vom Grundgesetz her zustehen, sondern die Rechte Dritter. Zu diesem sei die Partei aber in einem Organstreitverfahren nicht befugt.

kapitalkräftige Kreise an und werde so durch die genannten Steuervorschriften gegenüber anderen Parteien benachteiligt.<sup>76</sup>

Die Regelungen verstießen weiter gegen den Grundsatz der gleichen Teilhabe der Bürger am politischen Willensbildungsprozess, so der Tenor der Verfassungsbeschwerde. Der Staat sei nicht berechtigt, die Einflussnahme des Bürgers auf die politische Willensbildung mittels Spenden in derart extrem unterschiedlicher Höhe zu unterstützen.<sup>77</sup>

Der Deutsche Bundestag betonte in seiner Stellungnahme zu den Vorwürfen immer wieder den Gesamtzusammenhang der erlassenen Regelungen. Das Regelungswerk stehe in einem austarierten Gleichgewicht und der Chancenausgleich würde die durch die Sonderausgabenregelung allein eintretende Verfassungswidrigkeit wieder ausgleichen. Die Kleinbetragsregelung sei speziell auch auf die Bedürfnisse von Parteien ausgerichtet worden, die keine finanzkräftigen Kreise ansprechen würden.<sup>78</sup>

In seiner Begründung stellte das Gericht den Zusammenhang her zu seiner vorhergehenden Rechtsprechung. Es führte nochmals das Urteil vom 24. Juni 1958 aus:

“Da bei Spenden an politische Parteien der Bezieher eines grossen Einkommens einen absolut und relativ höheren Betrag an Steuern erspart als der Bezieher eines kleinen Einkommens, wird die politische Meinung des ersteren sozusagen prämiert. Eine solche, durch ein Gesetz geschaffene unterschiedliche steuerliche Behandlung der Einflussnahme auf die politische Willensbildung je nach der Höhe des Einkommens verträgt sich aber nicht mit dem Grundsatz der formalen Gleichheit, der die Ausübung politischer Rechte in der freien Demokratie beherrscht.”<sup>79</sup>

Das Gericht hatte in den Entscheidungen vom 3. Dezember 1968<sup>80</sup> und vom 24. Juli 1979<sup>81</sup> an diesen Grundsätzen festgehalten. Mit den Gesetzesänderungen von 1984 hingegen seien die Vorschriften über die steuerliche Begünstigung von Parteispenden in einen neuen Regelungszusammenhang gestellt worden. Daher müsse das Ganze neu betrachtet werden. Die Karlsruher Verfassungsrichter stellten fest, dass die Regelungen zu erheblichen Unterschieden bei den gewährten Steuervergünstigungen führten, die nicht mehr mit dem Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung vereinbar seien.<sup>82</sup> Dieser Verstoss werde zwar durch den Chancenausgleich gemindert, aber nicht aufgehoben. Das Recht der Bürger auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung verlange eine absolute Grenze der Abzugsfähigkeit von Parteispenden, die für alle Steuerpflichtigen gleich sein solle. Nur so könne ein zu grosser Einfluss kapitalkräftiger Spender auf die Parteien

---

<sup>76</sup> BVerfGE 73, 40, 48-49 (1986).

<sup>77</sup> BVerfGE 73, 40, 52-54 (1986).

<sup>78</sup> BVerfGE 73, 40, 54-58 (1986).

<sup>79</sup> BVerfGE 8, 51, 69 (1958).

<sup>80</sup> BVerfGE 24, 300, 358-359 (1968).

<sup>81</sup> BVerfGE 52, 63, 88 (1979).

<sup>82</sup> BVerfGE 73, 40, 78-80 (1986). Auch würden durch die Änderung des Körperschaftsteuergesetz Personen in ihren Einflussmöglichkeiten bevorteilt, die unternehmerisch tätig seien. Diese Änderung wurde allerdings vom Gericht mit dem Hinweis auf die etablierte Gewohnheit und die ansonsten möglichen Umgehungsversuche bestätigt.

ausgeschlossen werden. Der Senat hielt eine steuerliche Begünstigung von Spenden bis 100'000 DM als für verfassungsrechtlich zulässig.<sup>83</sup>

#### 4.1.4.2. Chancenausgleich

Bei den Abwägungen zur Chancenausgleichsregelung war vor allem die Frage der Staatsfreiheit der Parteien wichtig. Das Bundesverfassungsgericht hatte wiederholt entschieden, dass der Finanzbedarf der Parteien nicht überwiegend aus öffentlichen Mitteln gedeckt werden dürfe,<sup>84</sup> und dass nur eine Erstattung der Kosten eines angemessenen Wahlkampfes den Parteien vom Staat rückerstattet werden dürfen.<sup>85</sup> Der Hauptvorwurf an die Chancenausgleichsregelung lautete: "Der Chancenausgleich löse direkte Zahlungen aus der Staatskasse an die politischen Parteien aus; es handle sich also um eine unmittelbare staatliche Parteienfinanzierung."<sup>86</sup> Eine solche sei jedoch verboten.<sup>87</sup>

Eine überwiegende Staatsfinanzierung sei mit Sinn und Funktion der politischen Parteien nicht vereinbar, stellte der Senat wiederholt fest. Der Prozess der Meinungs- und Willensbildung müsse staatsfrei bleiben und würde in zu starker Weise eingeschränkt. Durch die aufeinander abgestimmten Regelungen der Steuerbegünstigung und des Chancenausgleichs werde dieser allerdings nicht beeinträchtigt. Der eigentliche Sinn der Staatsfreiheit der politischen Parteien, dass diese sich um die Finanzierung ihrer Aktivitäten durch ihre Mitglieder und ihnen nahestehende Bürger selbst bemühen und ihre Verwurzelung in der Aktivbürgerschaft behielten, bliebe auch mit den angegriffenen Regelungen erhalten. Auch durch die Tatsache, dass der Chancenausgleich automatisch Ausgleichszahlungen an andere Parteien auslöse, und so der Spender auch indirekt andere politische Parteien unterstütze, werde dessen Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung nicht in verfassungswidriger Art und Weise geschmälert.<sup>88</sup>

#### 4.1.4.3. Begrenzung der Wahlkampfkostenerstattung auf die Hälfte der Gesamteinnahmen der Partei

Die Bundespartei der Grünen machte weiter geltend, die relative Obergrenze der Wahlkampfkostenerstattung würde Parteien im Aufbau und ohne feste etablierte Strukturen benachteiligen und diese in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzen. Junge Parteien hätten noch nicht so viele Mitglieder oder Spender wie die etablierten Grossparteien. Bei einem Wahlerfolg würde die Wahlkampfkostenrückerstattung bald weit über die Hälfte der Gesamteinnahmen ausmachen. Diese dürfte dann allerdings nur zu einem Teil ausbezahlt werden. Die Parteienfinanzierung sollte jedoch auf keinen Fall das Aufkommen neuer Parteien verhindern.<sup>89</sup>

---

<sup>83</sup> BVerfGE 73, 40, 84 (1986).

<sup>84</sup> BVerfGE 20, 56, 192 (1966).

<sup>85</sup> BVerfGE 20, 56, 113 (1966).

<sup>86</sup> BVerfGE 73, 40, 50 (1986).

<sup>87</sup> ebd.

<sup>88</sup> BVerfGE 73, 40, 84-88 (1986).

<sup>89</sup> BVerfGE 73, 40, 51 (1986).

Das Bundesverfassungsgericht nahm eine Güterabwägung vor. Bei der Erstattung von Wahlkampfkosten müsse der Gesetzgeber sowohl den Grundsatz der Chancengleichheit wie den Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien beachten. Die Staatsfreiheit verbiete eine überwiegende Deckung des Finanzbedarfs der Parteien aus öffentlichen Mitteln; die Chancengleichheit stelle sicher, dass alle Parteien in grundsätzlich gleicher Weise bei der Erstattung von Wahlkampfkosten berücksichtigt werden. Zwischen diesen Grundsätzen ergab sich nun ein Konflikt, den das Gericht zu Gunsten der Staatsfreiheit entschied. Würde dieses Gebot für die Chancengleichheit durchbrochen, so wäre es praktisch preisgegeben. Das Gericht befand auch, dass gewisse Regelungen im Gesetz Parteien im Aufbau besonders Rechnung trügen.<sup>90</sup>

#### **4.1.4.4. Das Sondervotum des Richters Böckenförde**

Die Meinung des Richters Böckenförde wich in zwei wesentlichen Punkten von derjenigen des Senats ab. Er kritisierte in seinem Sondervotum an der Entscheidung des Gerichts vor allem, dass auch juristische Personen in den Genuss der steuervergünstigten Spendenmöglichkeit kommen würden, und dass die Grenze für die steuerliche Abzugsfähigkeit mit einer Höhe von 100'000 DM unverhältnismässig hoch angesetzt sei. Der Richter stimmte dem Gericht insofern zu, als es erneut prozentuale Abzugsmöglichkeiten von Spenden an politische Parteien verbot und eine allgemeine Obergrenze einfuhrte. Das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung lasse jedoch die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen juristischer Personen an politische Parteien nicht zu. Diese hätten einerseits kein Wahlrecht, und andererseits würden die hinter ihnen stehenden natürlichen Personen bevorteilt, indem sie doppelt von den Abzugsmöglichkeiten profitieren könnten. Die Gefahr von Umwegfinanzierungen oder Umgehungen sei kein Grund, an sich nötige oder sinnvolle Gesetze zu unterlassen, sondern Anlass, mit flankierenden Massnahmen die Einhaltung der betreffenden Regeln sicherzustellen. Die Anhebung des Höchstbetrags zum steuerlichen Abzug von Parteispenden auf 100'000 DM sei völlig unvereinbar mit dem Grundsatz der gleichen Teilhabe des Bürgers an der politischen Willensbildung. Da dieser Betrag das Durchschnittseinkommen eines Deutschen um das Zwei- bis Dreifache überschreite, sei es völlig ungerechtfertigt, mit dieser Limite den Bürgern gleiche Mitbestimmung sichern zu wollen. Weiterhin würden damit Grossverdiener in ungerechtfertigtem Ausmass bevorteilt.<sup>91</sup>

#### **4.1.5. Das Parteiengesetz von 1989**

Im Anschluss an das obige Urteil wurde das Parteiengesetz erneut geändert und erweitert und trat am 1. Januar 1989 in Kraft. Neu wurde ein sogenannter Sockelbetrag in das Parteiengesetz eingeführt, der rechtlich gesehen einen Teil der Wahlkampfkostenerstattung

---

<sup>90</sup> BVerfGE 73, 40, 95-100 (1986). Der Vergleichszeitraum, den das Gesetz zur Abwägung von Wahlkampfkostenrückerstattung und sonstigen Parteieinnahmen vorsieht, endet erst zwei Jahre nach der entsprechenden Wahl. So bleibe der Partei noch Zeit, ihren Wahlerfolg in Spenden und Mitgliederbeiträge umzumünzen. Auch stehe der Partei die Möglichkeit offen, ehrenamtliche Mitarbeit als Einnahmen zu verbuchen.

<sup>91</sup> BVerfGE 73, 40, 103-117 (1986).

darstellte. Dieser Sockelbetrag sollte für jede Partei ab der Bundestagswahl 1994 genau 6 Prozent der gesamten Wahlkampfkosten aller Parteien ausmachen. Zugang zu diesem wurde nur Parteien gewährt, die bei der letzten Wahl mindestens 2 Prozent der Stimmen erreicht hatten. Der Chancenausgleich wurde neu getrennt nach Mitgliederbeiträgen im Verhältnis zur Mitgliederzahl einerseits und Spenden im Verhältnis zu den errungenen Wählerstimmen andererseits berechnet. Neben diesen Änderungen wurde der grundsätzliche Sinn der Chancenausgleichsregelung nicht verändert. Ferner wurde die Publizitätsgrenze für Spenden neu auf 40'000 DM verdoppelt. Zu guter Letzt setzte der Bundestag die Limite zur steuerlichen Begünstigung von Parteispenden im Einkommens- und Körperschaftssteuerrecht auf 60'000 DM fest.<sup>92</sup>

#### **4.1.6. Das Urteil vom 9. April 1992**

Im bisher letzten grossen Organstreit zur Parteienfinanzierung war die Antragstellerin wiederum die Bundespartei der Grünen. Die vier oben genannten Neuerungen waren es dann auch, durch welche sich die Partei in ihren verfassungsmässigen Rechten verletzt fühlte.<sup>93</sup>

##### **4.1.6.1. Neuer Chancenausgleich**

Die Grünen monierten, ein gesonderter Chancenausgleich für Mitgliederbeiträge beeinträchtige das Prinzip der Staatsfreiheit der Parteien. Der Staat müsse bei den Mitgliederbeiträgen, die einen wünschenswerten und verfassungsmässig unproblematischen Beitrag an die Parteien darstellten, keinen Ausgleich zwischen den Parteien herbeiführen. Dies sei unnötig und führe höchstens dazu, die Parteien stärker in die Abhängigkeit staatlicher Fürsorge zu bringen. Anstelle eines Ausgleichs gestalte sich der Chancenausgleich in der Praxis eher wie eine Zusatzfinanzierung, profitierten doch beinahe alle Parteien davon.<sup>94</sup>

Der Senat revidierte seine Ansichten zum Chancenausgleich grundsätzlich und kam zum Schluss, dass die Regelung als Ganzes das Recht der Parteien auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletze. Die sehr strikte und formale Auslegung dieses Rechts sei schon oft betont worden. Wenn nun der Staat – wie er dies mit der Chancenausgleichsregelung tut – in den politischen Wettbewerb eingreife, so müsse dieser Eingriff zur Wahrung der Chancengleichheit erforderlich und geeignet sein. Diesen Anforderungen genüge der Chancenausgleich nicht. Erstens sei ein Chancenausgleich bei den Mitgliederbeiträgen nicht erforderlich.<sup>95</sup> Zweitens würden durch die komplizierte Berechnung des Chancenausgleichs die durch die Steuervergünstigungen entstehenden Unterschiede in den Beitrags- und Spendenaufkommen der Parteien nur sehr unzuverlässig ausgeglichen, ja der Chancenausgleich schaffe sogar neue Ungleichheiten.<sup>96</sup> Als dritter Punkt fügte das Gericht an, dass durch rein buchhalterische und legale Verschiebungen

---

<sup>92</sup> BVerfGE 85, 264, 267-273 (1992).

<sup>93</sup> BVerfGE 85, 264, 266-267 (1992).

<sup>94</sup> BVerfGE 85, 264, 274-275 (1992).

<sup>95</sup> BVerfGE 85, 264, 298 (1992).

<sup>96</sup> BVerfGE 85, 264, 302 (1992).

innerhalb der Parteirechnung grosse Auswirkungen auf die Berechnung des Chancenausgleichs möglich seien. Dies könne ebenso wenig Sinn des Gesetzes sein.<sup>97</sup>

#### 4.1.6.2. Sockelbetrag

Der Sockelbetrag wird allen Parteien, die darauf Anspruch haben, in gleicher Höhe ausbezahlt. Auch wenn diese nur eine regionale Parteiinfrastruktur zu unterhalten haben. Die Grünen kritisierten weiter, dies widerspreche dem Recht auf Chancengleichheit der Parteien. Ebenso sei die Grenze für die Anspruchsberechtigung mit 2 Prozent zu hoch angesetzt.<sup>98</sup>

Laut Bundestag entschädige der Sockelbeitrag die Parteien für nicht näher spezifizierbare Aufwendungen und wolle „die Chancen kleiner Parteien bei der Bürgeransprache verbessern“.<sup>99</sup> Das Bundesverfassungsgericht hingegen sah den Sockelbeitrag grundsätzlich als verfassungswidrig an.

“Der Grundsatz der Freiheit der Parteien vom Staat enthält das Gebot der fortdauernden Verankerung der Parteien in der Gesellschaft und ihrer darauf beruhenden Staatsferne. Es ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar, dass die genannte Vorschrift den Parteien (...) staatliche Mittel zuweist, ohne bei der Bemessung des Umfangs den Erfolg ihrer Bemühungen um eine finanzielle Unterstützung ihrer Politik durch Mitglieder und Spender sowie ihren Wahlerfolg zu berücksichtigen.”<sup>100</sup>

Im Rahmen seiner Ausführungen zur Verfassungswidrigkeit des Sockelbetrags revidierte der Senat seinen langjährigen Grundsatz, und erklärte, dass “der Staat verfassungsrechtlich nicht gehindert (sei), den Parteien Mittel für die Finanzierung der allgemein ihren nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit zu gewähren.”<sup>101</sup>

Der Senat anerkannte, dass sich die Wirklichkeit der staatlichen Parteienfinanzierung längst von der Idee der Rückerstattung nur der Wahlkampfkosten gelöst hatte und mehr und mehr eine verschleierte Basisfinanzierung geworden war. Die Tätigkeit der politischen Parteien während Wahlkämpfen und ausserhalb dieser lasse sich nicht mehr sinnvoll unterscheiden. Die Mitwirkung der Parteien an der politischen Willens- und Meinungsbildung des Volkes beschränke sich keineswegs auf die Vorwahlzeit. Es sei deshalb nicht mehr geboten, die staatliche Finanzierung eng an die Erstattung der “notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes”<sup>102</sup> zu binden.<sup>103</sup>

Der Senat skizzierte ein mögliches System der Parteienfinanzierung, das den genannten Grundsätzen in etwa entsprechen würde. Neben die relative Obergrenze setzte er neu auch eine absolute Obergrenze aus den Durchschnittswerten der in den letzten drei Jahren ausbezahlten Gelder. Wird eine oder beide dieser Schranken überschritten, soll anteilmässig gekürzt werden. Daneben entwickelte der Senat neue Kriterien zur Ermittlung der Beiträge

---

<sup>97</sup> BVerfGE 85, 264, 311 (1992).

<sup>98</sup> BVerfGE 85, 264, 276 (1992).

<sup>99</sup> BVerfGE 85, 264, 280 (1992).

<sup>100</sup> BVerfGE 85, 264, 283-284 (1992).

<sup>101</sup> BVerfGE 85, 264, 285 (1992).

<sup>102</sup> BVerfGE 20, 56, 113 (1966).

<sup>103</sup> BVerfGE 85, 264, 287 (1992).

an die Parteien.<sup>104</sup> Die Karlsruher Richter sahen das Gebot, auch durch die Art der Finanzierung die gesellschaftliche Verwurzelung der Parteien zu festigen, verwirklicht, wenn zur Bemessung des Erfolgs, den eine Partei beim Wähler hat, neben den erhaltenen Stimmen auch die Summe der Mitgliedsbeiträge sowie der Umfang der von ihr eingeworbenen Spenden einbezogen würden.<sup>105</sup> Bei der Berücksichtigung von Spenden mahnte der Senat aber zur Vorsicht. Solche sollten nur insofern eingeschlossen werden, als dass sie von einem Durchschnittsbürger auch geleistet werden könnten.<sup>106</sup>

#### 4.1.6.3. Publizitätsgrenze

Das Gericht hielt fest, trotz der vom Bundestag als Begründung vorgebrachten Verdoppelung der Lebenshaltungskosten und der Verdreifachung des Spendenaufkommens seit der Festlegung der Publizitätsgrenze im Jahre 1968 sei auch heute noch mit einer Spende unter 40'000 DM ein grosser Einfluss vor allem auf Teile einer Partei möglich.<sup>107</sup>

Mit der Offenlegungspflicht im Grundgesetz solle eine Verflechtung von politischen und wirtschaftlichen Interessen transparent gemacht werden. Ebenfalls sei die Regelung dazu geeignet, die Chancengleichheit unter den Parteien zu verbessern. Eine sinngemässe Auslegung dieses Verfassungsgrundsatzes lasse klar erkennen, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Publizitätsgrenze nicht nur die Gesamtpartei im Auge behalten müsse. Auf unteren Parteiebenen könne ein nicht zu vernachlässigender Einfluss schon mit Beträgen von 20'000 DM ausgeübt werden.<sup>108</sup>

#### 4.1.6.4. Abzugsfähigkeit von Parteispenden

Die Grünen fühlten sich durch den Höchstbetrag zur steuerlichen Absetzung von 60'000 DM in ihrem Recht auf Chancengleichheit verletzt.<sup>109</sup> Da das Gericht bereits dem Chancenausgleich seine ausgleichende Wirkung auf die unterschiedlichen steuerlichen Bevorzugungen abgesprochen hatte, war zu erwarten, dass es auch diese hohe Publizitätsgrenze stürzen würde.<sup>110</sup>

Das Bundesverfassungsgericht setzte im Gegensatz zu seiner früheren Rechtsprechung die verfassungsrechtliche Grenze einer zulässigen Steuerbegünstigung da an, wo diese von einem Grossteil der Steuerpflichtigen noch in der selben Art genutzt werden konnte. Die Grenze von 60'000 DM überschreite ganz klar diejenige Summe, die ein Durchschnittsbürger zu leisten imstande sei. Der Senat zeigt ebenfalls auf, dass bei solch hohen Beträgen die

---

<sup>104</sup> BVerfGE 85, 264, 289-291 (1992).

<sup>105</sup> BVerfGE 85, 264, 292 (1992).

<sup>106</sup> BVerfGE 85, 264, 292-294 (1992).

<sup>107</sup> BVerfGE 85, 264, 276 und 281 (1992).

<sup>108</sup> BVerfGE 85, 264, 318-323 (1992). Das Gericht gibt sich gegen Ende des Urteils gar noch einmal hoffnungsvoll: „Letztlich liegt es in der Verantwortung der Parteien selbst, den sachwidrigen Einfluss finanzkräftiger Interessenten vom sachgerechten zu unterscheiden und dem auf sie eindringenden Druck der Interessenten zu widerstehen.“ BVerfGE 85, 264, 326 (1992).

<sup>109</sup> BVerfGE 85, 264, 276-277 (1992).

<sup>110</sup> BVerfGE 85, 264, 312 (1992).



Steuerprogression noch eine zusätzliche Begünstigung von Bezüglern hoher Einkommen bewirke.<sup>111</sup>

Im Anschluss an das Sondervotum des Verfassungsrichters Böckenförde<sup>112</sup> aus dem oben besprochenen Urteil hat der Senat auch die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden juristischer Personen als verfassungswidrig erklärt. Eine solche Regelung verschaffe den hinter diesen juristischen Personen stehenden Bürgern ein ungerechtfertigtes Mehr an Einflussmöglichkeiten auf die Politik.<sup>113</sup> Die bereits im Gesetz von 1984 enthaltene Kleinspendenregelung, die eine Steuerermässigung auf Zuwendungen bis 600 DM vorsieht, werde verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht.<sup>114</sup>

Das Gericht verlangte vom Bundestag eine Neuregelung der Parteienfinanzierung bis zum Jahresende 1993 und belies die gerügten Vorschriften vorläufig. Einzig der Sockelbetrag wurde mit sofortiger Wirkung gestrichen und die Publizitätsgrenze auf 20'000 DM festgelegt.<sup>115</sup>

Die weiteren Urteile des Bundesverfassungsgericht waren nur mehr Randkorrekturen und änderten an der gesetzlichen Lage nichts mehr.

## **4.2. Die Rolle des Bundesverfassungsgerichts im Ringen um die Parteienfinanzierung**

Das Bundesverfassungsgericht hat in den über vierzig Jahren, in denen in Deutschland um ein System der Parteienfinanzierung gerungen wurde, eine zentrale Rolle eingenommen. Ein eigentliches Hin und Her zwischen Karlsruhe und Bonn kennzeichnet die Geschichte der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik. (Einzig in den Siebziger Jahren herrschte eine Art "Waffenstillstand".) Betrachtet man diesen "Schlagabtausch" zwischen dem Bundestag und dem Bundesverfassungsgericht ein wenig aus der Distanz, ergeben sich gewisse Regelmässigkeiten.

Die vom Bundestag und den darin vertretenen Parteien verabschiedeten Gesetze oder Beschlüsse liefen beinahe immer auf eine Ausweitung der Finanzierung hinaus. So geschehen in den Jahren 1954, 1959, 1967, 1984, 1989, 1994 und zuletzt 1999. Mit Ausnahme von 1967 wurde nach dem Inkrafttreten neuer Regelungen zur Parteienfinanzierung immer das Bundesverfassungsgericht angerufen. Bei jedem Entscheid versuchte es, den Bundestag und die dahinter stehende Parteienmehrheit in die Schranken zu weisen. Recht gelingen wollte dies den Karlsruher Richtern allerdings nie, stiegen doch die den Parteien zur Verfügung gestellten Gelder stetig an.<sup>116</sup> Es scheint als habe der Bundestag jedesmal einen Ausweg gefunden, um nicht auf die Gelder vom Staat verzichten zu müssen.

---

<sup>111</sup> BVerfGE 85, 264, 312-314 (1992).

<sup>112</sup> BVerfGE 73, 40, 103-117 (1986).

<sup>113</sup> BVerfGE 85, 264, 314-315(1992).

<sup>114</sup> BVerfGE 85, 264, 316-317 (1992).

<sup>115</sup> BVerfGE 85, 264, 326-328 (1992).

<sup>116</sup> u.a. Drysch. Parteienfinanzierung. Tabelle 15, S. 130. Ein leichter Rückgang ist einzig zwischen 1994 und 1996 zu verzeichnen, weil mit dem neuen Gesetz auf die jährlichen Abschlagszahlungen verzichtet wurde und die Wahlkampfkostenerstattung auf einen Schlag ausbezahlt wurde.

Einen folgenschweren Ausweg eröffnete das Gericht 1966 selbst, als es die allgemeine Parteienfinanzierung verbot und nur eine Wahlkampfkostenerstattung erlaubte. Das darauf errichtete und immer wieder ausgebauten Parteienfinanzierungsgebäude löste sich bis zu seinem Zusammenbruch 1992 immer mehr aus seiner realpolitischen und verfassungsrechtlichen Verankerung.<sup>117</sup> Diese Entwicklung hat m.E. das Bundesverfassungsgericht mit seiner Rechtsprechung mitzuverantworten.

Die Gesetze zur Parteienfinanzierung, die der Bundestag ausgearbeitet und verabschiedet hat, waren im gewissen Sinne Regelungen in eigener Sache. Meist wurden die Gesetze nach dem grössten gemeinsamen Nenner aller grossen Parteien „zusammengeschustert“. Dem Bundesverfassungsgericht kam daher eine besondere Rolle zu; es musste sozusagen die Funktion der Opposition übernehmen, da die wichtigen Parteien bei diesen Entscheidungen ein eigentliches Kartell bildeten.<sup>118</sup> Es gelang dem Gericht m.E. allerdings bis jetzt nie, den Bundestag soweit zu bringen, ein wirklich im Geiste der Verfassung stehendes und transparentes Gesetz zu verabschieden. Immer wieder nahm der Gesetzgeber bewusst verfassungsrechtliche Risiken in Kauf, um seine Interessen durchzusetzen. So hielt die Mehrheit der Experten bei der Anhörung des Innenausschusses das Gesetz von 1984 für verfassungswidrig.<sup>119</sup> „Die Parteien haben trotz der deutlichen Worte des Bundesverfassungsgerichts erneut Regelungen in das Parteiengesetz [von 1994, M.W.] aufgenommen, die verfassungsrechtlich bedenklich sind und aller Voraussicht nach einer Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht nicht standhalten werden.“<sup>120</sup> Auch der Faktor Zeit spielte eine wichtige Rolle, brauchte es doch manchmal über drei Jahre, bis das Gericht seinen Entscheid gefällt hatte. Die Gesetze wurden mit „Wahlkampfkostenerstattung“, „Chancenausgleich“ und „Sockelbetrag“ in einer Weise gestaltet, die sich nur noch dem wissenschaftlichen Sachverstand erschloss. Als zusätzliches Indiz für diese These kann auch die Art der Verabschiedung der Gesetze genommen werden. Die Neuauflagen wurden meist kurz vor Jahresende beschlossen und traten dann auf Anfang Jahr in Kraft. Auf diese Weise wurde eine breite Diskussion praktisch ausgeschlossen.<sup>121</sup>

In diesem Ringen um die Parteienfinanzierung hat das Bundesverfassungsgericht auch 1986 einen eher fragwürdigen Entscheid gefällt. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden ist unter Berücksichtigung der vorhergehenden Urteile nur sehr schwer nachvollziehbar. 1958 hatte es eine Abzugsfähigkeit von Parteispenden bis 10 Prozent des Einkommens für verfassungswidrig erklärt. 1968 liess

---

<sup>117</sup> Durch die Pauschalisierung der Zahlungen, durch ihre Aufteilung in jährliche Tranchen und durch die einfache Übertragung auf die Europawahlen wurde die eigentlich nur für den Wahlkampf gedachte Wahlkampfkostenerstattung zunehmend zur Farce.

<sup>118</sup> Die These vom Parteienkartell wird v.a. von Hans Herbert von Arnim mit Verve verfochten: Hans Herbert von Arnim. *Die Partei, der Abgeordnete und das Geld*. Mainz 1991. Sie findet sich aber auch in anderen Publikationen.

<sup>119</sup> Thomas Drysch. *Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende: Das neue Parteienfinanzierungsgesetz*. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1994, Heft 3, S. 219

<sup>120</sup> ebd. S. 220.

<sup>121</sup> Jörn Ipsen. *Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung. Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfGE vom 9.4.1992*. In: *JZ* 1992, S. 761.

es eine Abzugsfähigkeit von Kleinspenden bis 600 DM gelten<sup>122</sup> und 1979 ermöglichte es eine massige Erhöhung dieser Limite auf 1800 DM.<sup>123</sup> In seinem Entscheid von 1986 liess es einerseits die weiterhin gültige Kleinspendenregelung zu, verbot andererseits aber wie bereits 1958<sup>124</sup> eine prozentuale Abzugsmöglichkeit von Spenden vom zu versteuernden Einkommen und setzte eine für alle Steuerpflichtigen gleiche absolute Limite. Nach einer kurzen Darstellung der bisherigen Rechtsprechung kam es zu dem verwirrenden Schluss, dass den Gesetzgeber nichts an einer Ausweitung der Steuervergünstigungen gehindert hätte. Weil der Chancenausgleich nicht alle Anforderungen des Rechts der gleichen Teilhabe des Bürgers an die politische Willensbildung erfülle, müsse aber eine absolute Grenze für die Abzugsfähigkeit eingeführt werden. Durch diese Limite von 100'000 DM verlören "noch verbleibende Ungleichheiten zwischen den Bürgern ihre verfassungsrechtliche Relevanz."<sup>125</sup> Mit dieser hohen Limite bleiben m.E. die Ungleichheiten aber bestehen und das Gericht wird dem Recht des Bürgers auf gleiche Mitwirkung bei der Willensbildung in keiner Weise gerecht. Dieses stellt einen unausgesprochenen Bruch des Gerichts mit seiner eigenen Rechtsprechung dar. Auch der Hinweis auf den durch den Chancenausgleich neu hergestellten Gesamtzusammenhang kann diesen Bruch nicht glätten, gleicht doch der Chancenausgleich zwischen den Parteien aus und hat so keine direkte Wirkung auf den Einfluss des Spenders. Auch hat das Gericht die gängige Spendenpraxis mit dieser hohen Limite kaum beeinflusst, sind doch Spenden über 100'000 DM selten.<sup>126</sup> In der Lehre stiess vor allem diese hohe Limite und in einem geringeren Masse der weitere Einbezug der juristischen Personen in die Abzugsberechtigung auf Unverständnis und Kritik,<sup>127</sup> dies ganz im Anschluss an die Argumentation des Verfassungsrichters Böckenförde in seinem Minderheitsvotum.<sup>128</sup>

In seinem Entscheid von 1992 hat das Gericht mit einigen Grundsätzen der vorhergehenden Urteile radikal gebrochen. Das Urteil eröffnete der Parteienfinanzierung in Deutschland eine neue Perspektive hin zu einem Mehr an Demokratie. Auf Grund dieses Urteils hätte ein demokratischen Prinzipien genügendes Gesetz verabschiedet werden können. Das Gericht legte Wert darauf, dass die neu erlaubte allgemeine Parteienfinanzierung an die Unterstützung einer Partei in der Öffentlichkeit gebunden wird.

---

<sup>122</sup> BVerfGE 24, 300, 358-359 (1968).

<sup>123</sup> BVerfGE 52, 63, 86-91. Die 1958 gefällte grundlegende Entscheidung zur steuerlichen Abzugsfähigkeit wurde 1968 und 1979 ganz klar bestätigt. Von Arnim ging 1984 davon aus, dass das Gericht auch das neue Gesetz an diesen Vorgaben messen werde und gab ihm kaum eine Chance vor Gericht. (Hans Herbert von Arnim. Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung der Parteienfinanzierung 1984. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 8/1984, S. 13-16).

<sup>124</sup> BVerfGE 8, 51, 63 (1958).

<sup>125</sup> BVerfGE 72, 40, 83-84 (1986).

<sup>126</sup> von Arnim. Die Partei. S. 37.

<sup>127</sup> z.B. Jörn Ipsen. Die unbegrenzte Parteienfinanzierung – Bemerkungen zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986. In: Göttrik Wewer (Hg.). Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Opladen 1990. S. 74-77. Hans Herbert von Arnim. Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Mainz 1991. S. 36. Uwe Volkmann. Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung In: Zeitschrift für Rechtspolitik 1992, S. 331.

<sup>128</sup> BVerfGE 72, 40, S. 103-117 (1986).

Die geforderte Staatsfreiheit wurde nicht mehr als eine staatsfreie Meinungsbildung angesehen, sondern als Bewahrung der Bindung der Parteien an das Wahlvolk. Auch die unstrittene Unterscheidung zwischen Staats- und Volkswillensbildung – die Trennung der Parteitätigkeiten in einen Bereich der allgemeinen Parteitätigkeit und einen Bereich der Wahlvorbereitungen - wurde fallen gelassen.<sup>129</sup> Bemerkenswert ist die Fähigkeit des Gerichts zur Selbstkorrektur und zur Offenlegung aller Änderungen. Die Richtungsänderung war gewiss auch personalbedingt. Ein einziger Richter, der das Mehrheitsvotum von 1986 mitgetragen hatte, sass 1992 noch im Senat. Bei all dem Lob, das dem Urteil von Seiten der Wissenschaft zukam, gab es auch negative Punkte. Einiges hätte noch konsequent zu Ende gedacht werden müssen. So wurde kritisiert, dass auch die anderen Beiträge des Staates, die via Stiftungen und Fraktionsmitglieder in die Parteikassen gelangten, in die Berechnungen mit einfließen sollten.<sup>130</sup> Weiter tauchte die Forderung nach einem generellen Verbot von Spenden juristischer Personen auf. Dies sei im Sinne einer grundrechtskonformen Auslegung des Rechts des Bürgers auf gleiche Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess. Direktspenden an Politiker sollten nicht den gleichen Publikationskriterien unterliegen wie Spenden an Parteien. Einzelpersonen liessen sich mit viel geringeren Beträgen beeinflussen.<sup>131</sup> Es wurde davor gewarnt, dem Spendenaufkommen einer Partei im Gegensatz zu deren Wahlerfolg und deren eingenommenen Mitgliederbeiträgen bei der Ermittlung der Beiträge der Parteienfinanzierung einen zu grossen Wert zukommen zu lassen. Das Spendenaufkommen sei kein verlässlicher Indikator für den Rückhalt, den eine Partei beim Wähler genieesse.<sup>132</sup>

Rückblickend betrachtet hat das Bundesverfassungsgericht m.E. vor allem mit seinen Entscheidungen von 1966 (Nur Wahlkampfkostenerstattung erlaubt) und 1986 (Stützung des ganzen Finanzierungssystems und Höhe der Abzugslimite) nicht befriedigend entschieden. Diese zwei Urteile fallen eindeutig aus der Reihe. Mit der Parteienfreiheit wurde 1966 begründet, dass den Parteien nur die Wahlkampfkosten rückerstattet werden dürfen. Diese müssten unabhängig vom Staat bleiben. Die Parteien waren aber bereits damals ein grundlegender Teil des Staates und durchdrangen ihn in allen Institutionen. Es dauerte allerdings bis 1992, bis dass das Gericht die Staatsfreiheit neu definierte und die Bindung an die Wählerschaft als deren wichtige Komponente erkannte. Sehr unterschiedlich wertete das Gericht die Chancengleichheit der Bürger im politischen Willensbildungsprozess und damit das im Wahlrecht gängige absolute Gleichheitsgebot. Dass dies relativ streng und formalistisch gehandhabt werden müsse, hat das Gericht immer betont. Diese

---

<sup>129</sup> BVerfGE 20, 56, 101-103 (1966).

<sup>130</sup> Christine Landfried. Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1992, S. 446.

<sup>131</sup> Werner Kaltefleiter; Karl-Heinz Nassmacher. Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1992, S. 452. Werner Kaltefleiter; Karl-Heinz Nassmacher. Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland. Möglichkeiten einer Neuordnung. In: Zeitschrift für Politik 2/1992, S. 157-160.

<sup>132</sup> Christine Landfried. Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1992, S. 445.

„Formalfreiheit“ hat es aber 1986 weiter ausgelegt als sonst, es verliess faktische diese Auslegungsart.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> zum Begriff der Formalfreiheit vgl. Karl-Heinz Seifert. Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland. Köln, Berlin, Bonn, München 1975. S. 132.

## 5. Die Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung in der Schweiz

### 5.1. Darstellung der Rechtsprechung des Bundesgerichts

Die Rechtsprechung des Schweizer Bundesgerichts zur Parteienfinanzierung weist keine so hohe Systematik auf wie das deutsche Bundesverfassungsgericht und erreicht auch nur einen Bruchteil von dessen Umfang. Über die möglichen Gründe dafür wird weiter unten im Vergleich der Rechtsprechungen näher eingegangen. Trotz der formalen Unterschiede beider Rechtsprechungen lassen sich aus den unten aufgeführten Urteilen einige wiederholt auftauchende Fragestellungen und Problembereiche herauschälen.

Wie bereits in der Einleitung betont, werden zur Untersuchung der Rechtsprechung des Bundesgerichts die Urteile aus verschiedenen Bereichen zusammengezogen. Es beschäftigt sich eigentlich nur ein Urteil aus dem Jahr 1998 im engen Sinn mit der Parteienfinanzierung.<sup>134</sup> Das Bundesgericht hatte sich jedoch schon zuvor mit Fällen zu beschäftigen, die sich um die Problematik der Unterstützung politischer Parteien drehte. Diese werden nun hier aufgezeigt.

Im weitesten Sinne zu den in Frage kommenden Urteil gehört auch ein früher Richterspruch aus dem Jahr 1971. Das Bundesgericht wies damals die Beschwerde einer Partei ab, die sich in ihren Rechten verletzt fühlte, weil sie vom Schweizer Fernsehen für eine Wahlsendung nicht berücksichtigt worden war.<sup>135</sup>

#### 5.1.1. Nur organisierte Parteien erhalten Vergünstigung (1975)

Das Bundesgericht stellte in seinem Urteil vom 17. Oktober 1975 fest, dass der für politische Parteien verbilligte Drucksachentarif nur dann zur Anwendung komme, wenn aus dem Papier offensichtlich werde, dass es von einer Partei stamme.<sup>136</sup> Die verbilligten Tarife für Drucksachen der Parteien stellten nach Ansicht des Bundesgerichts eine nicht zu vernachlässigende Förderungsmassnahme für die Parteien dar.<sup>137</sup> Die Lausanner Richter betonten in ihrem Urteil, dass diese Art der Vergünstigung nur den organisierten Parteien und nicht ad hoc gebildeten Komitees oder sonstigen Vereinigungen oder Gruppen zukomme.<sup>138</sup> Es nahm damit erstmals eine Abgrenzung vor und limitierte eine staatliche Förderungsmassnahme explizit auf organisierte politische Parteien.

#### 5.1.2. Unterstützung soll Wettbewerb nicht verzerren (1987)

Im Entscheid vom 3. Juni 1987 beurteilte das Bundesgericht die Finanzierung von Wahlinsparaten einer gemeinsamen Liste der Ortsparteien durch den Gemeinderat als

---

<sup>134</sup> BGE 124 I 55.

<sup>135</sup> BGE 97 I 731. Die Zulassung zu Wahlsendungen und die damit verbundene Möglichkeit kostenloser Wahlwerbung wird auch als Unterstützung politischer Parteien angesehen.

<sup>136</sup> BGE 101 Ib 292 Regeste S. 292.

<sup>137</sup> BGE 101 Ib 292 E2 S. 294.

<sup>138</sup> BGE 101 Ib 292 E2 S. 295.

verfassungswidrig. Konkret bestand in der Gemeinde Kleinandelfingen ein Reglement, wonach die Gemeinde die Kosten für Wahlinserte übernehme, falls der Wahlvorschlag von den im Ort organisierten politischen Parteien gemeinsam unterstützt wird.<sup>139</sup> Durch dieses Reglement wurden faktisch Kandidaten, die nicht Mitglied einer der vier in der Gemeinde aktiven Parteien waren, dazu gezwungen entweder einer Partei beizutreten oder auf die gemeinsame Liste aufgenommen zu werden, wollten sie nicht durch die Gemeinde in ihren Chancen benachteiligt werden.

Das Gericht betrachtete diese Inseratefinanzierung als einen nicht durch triftige Gründe zu erklärenden Eingriff der Behörden in den Prozess der freien Willens- und Meinungsbildung vor einer Wahl. Es wertete die Massnahme der Gemeindebehörde als eine indirekte Unterstützungsmassnahme. Solche Unterstützungen seien verfassungsmässig nicht verboten, ja sie könnten sich teilweise sogar als sehr nützlich erweisen. Wenn die Hilfeleistungen allerdings im Rahmen eines Wahlkampfes stattfänden, so seien sie nur zulässig, wenn sie eine unverfälschte Willensbildung und Willenskundgebung der Wähler nicht behinderten. Die Übernahme der Insertionskosten verfälsche allerdings den Wahlkampf, auch wenn diese Kosten nur als gering bezeichnet werden können.<sup>140</sup>

Die Beschränkung der Inseratefinanzierung auf die etablierten Parteien beurteilte das Gericht als heikel. Die Unterstützung politischer Parteien finde ihre Grenzen einerseits im verfassungsmässigen Recht des Bürgers auf unverfälschte Meinungsbildung und andererseits in der Rechtsgleichheit der Parteien. Der zur Diskussion stehenden Unterstützung wohne zudem eine gewisse Ausschlusswirkung inne. Dies widerspreche einem offenen Wahlsystem und missachte die Chancengleichheit der Kandidaten.<sup>141</sup>

Die Inseratefinanzierung lasse sich auch nicht mit dem Konkordanzgedanken rechtfertigen. Durch diese Massnahme würden die Parteien beinahe dazu gezwungen, sich auf eine gemeinsame Liste zu einigen. Das Bundesgericht betonte, dass die Konkordanz im Gegensatz zur Konkurrenz dem Etablierten und Bisherigen ein Übergewicht verleihe und die Opposition behindere. Die Ballung der Kräfte für eine gesteigerte politische Leistungsfähigkeit sei ein berechtigtes Anliegen, vermöge jedoch nicht aufzukommen gegen die Chancengleichheit der Kandidaten, die schliesslich darunter zu leiden habe.<sup>142</sup>

### **5.1.3. Auch grobe Abgrenzungen sind nicht willkürlich (1992)**

Der Kanton Zürich kannte im Steuerrecht die Möglichkeit, bis zu 1300 Fr. an Zuwendungen an politische Parteien in Abzug zu bringen. Allerdings war diese Abzugsmöglichkeit auf im Kantonsrat vertretene Parteien beschränkt. Eine Privatperson gelangte mit einer Willkürbeschwerde ans Bundesgericht, weil ihr Beiträge an die Sozialistische Arbeiterpartei nicht in Abzug gebracht worden waren. Er rügte dabei, die steuerliche Begünstigung der im Kantonsrat vertretenen Parteien verstosse gegen das Gleichbehandlungsgebot nach dem damaligen Art. 4 BV.

---

<sup>139</sup> BGE 113 Ia 291 Sachverhalt S. 293.

<sup>140</sup> BGE 113 Ia 291 E3d und e S. 298-299.

<sup>141</sup> BGE 113 Ia 291 E3b S. 295-296.

<sup>142</sup> BGE 113 Ia 291 E3f S. 299-301.

Das Bundesgericht führte aus, dass das Gebot der Gleichheit auf politischem Gebiet mit besonderer Strenge gelte.<sup>143</sup> Es ginge im vorliegenden Fall auch nicht in erster Linie um die Unterscheidung der Leistungserbringer, sondern um die unterschiedliche Behandlung der politischen Parteien, die sogenannte Chancengleichheit der Parteien.<sup>144</sup> Das Gericht ging mit der Vorinstanz einig, dass es Abgrenzungskriterien brauche, diese aber im vorliegenden Fall relativ grob geartet seien. Der Gesetzgeber bewege sich mit dem Abgrenzungskriterium "Zugehörigkeit zum Zürcher Kantonsrat" knapp an der Grenze des Zulässigen. Es verstosse jedoch nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot. Das Abgrenzungskriterium lasse sich auf vernünftige, sachliche Gründe stützen. Bereits durch das Wahlsystem (Proporz) ergebe sich im Kanton Zürich eine breite Streuung der Parlamentssitze. Weiter fügte das Gericht noch an, dass es rechtspolitisch durchaus wünschbar sei, dass auch politischen Parteien ausserhalb des Kantonsrates dieses Privileg zukommen würde.<sup>145</sup>

#### 5.1.4. Steuerrecht darf Parteien nicht bevorteilen (1997)

Ein Steuerpflichtiger brachte in der Steuererklärung Beiträge an die Partei, als deren Vertreter er im Kantonsparlament sass und Gemeindepräsident war als Gewinnungskosten in Abzug. Letztinstanzlich hatte das Bundesgericht zu entscheiden, ob diese Parteisteuern abzugsfähige Gewinnungskosten darstellten oder nicht.<sup>146</sup>

Nach der herrschenden Meinung in Lehre und Praxis im Bund und in den meisten Kantonen sind solche Beiträge an politische Parteien nicht abzugsberechtigt.<sup>147</sup> Gewinnungskosten im Sinne des Steuerrechts sind notwendige und erforderliche Aufwendungen, die „unmittelbar zur Gewinnung des Einkommens gemacht werden und in einem direkten ursächlichen Zusammenhang dazu stehen.“<sup>148</sup>

Das Gericht kam zum Schluss, dass die Mandatsabgaben einen gemischten Charakter aufwiesen.<sup>149</sup> Die Abzugsfähigkeit solcher Mandatsabgaben warf allerdings über das Steuerrecht hinausgehende Fragen auf, die das Bundesgericht aufzeichnete. Die Abzugsfähigkeit stelle eine Form der indirekten Parteienfinanzierung dar, und angesichts der sehr unterschiedlichen Beitragszahlungen je nach Partei hätte eine Abzugsmöglichkeit den Charakter einer je nach Partei unterschiedlich hohen staatlichen Subventionierung. Dies würde dem Gebot der parteipolitischen Neutralität des Staates im Wege stehen. Vor allem durch eine unbegrenzte Abzugsmöglichkeit würde der Staat durch das Steuerrecht bestimmte Parteien bevorzugen oder benachteiligen. Ein solcher Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien wäre verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.<sup>150</sup> Zudem seien neben den Parteien auch andere Organisationen bei der Wahl von Kandidaten behilflich, so dass sich auch hier

---

<sup>143</sup> ASA 62 633 E3a S. 636.

<sup>144</sup> ASA 62 633 E3b S. 636.

<sup>145</sup> ASA 62 633 E5b und c S. 637ff.

<sup>146</sup> BGE 124 II 29 Regeste und Sachverhalt S. 29.

<sup>147</sup> BGE 124 II 29 E2 S. 30 und E3c S. 33.

<sup>148</sup> BGE 124 II 29 E3a und b S. 31-33.

<sup>149</sup> BGE 124 II 29 E5b S. 37.

<sup>150</sup> BGE 124 II 29 E5caa S. 37.



die Frage nach der Abzugsfähigkeit stellen würde.<sup>151</sup> Somit stellten die Mandatssteuern keine Gewinnungskosten im Sinne des Steuerrechts dar.<sup>152</sup>

### 5.1.5. Hohe Zugangslimiten behindern Parteienwettbewerb (1998)

Der Kanton Freiburg sah vor, dass den Parteien, die bei den kantonalen Wahlen in einem Wahlkreis mehr als 7.5 Prozent der Stimmen erreichen, die Kosten für den Druck der Wahllisten erstattet werden. Weiter wurde ein finanzieller Beitrag an die Kosten des Wahlkampfes an diejenigen Parteien ausgerichtet, die mindestens fünf Sitze im Kantonsparlament erreichten.<sup>153</sup> Die Evangelische Volkspartei des Kantons Freiburg hatte bei den Wahlen 1996 diese beiden Hürden nicht genommen und wurde daher von der Auszahlung dieser Beiträge ausgeschlossen. Sie gelangte mit einer staatsrechtlichen Beschwerde ans Bundesgericht und monierte, die erwähnten Bestimmungen verstiessten gegen das Gleichheitsgebot nach Art. 4 BV.<sup>154</sup>

Der Bürger solle laut Urteil mit gleichen Chancen als Wähler oder Kandidat an einer Wahl teilnehmen können. Das Bundesgericht betont die Wichtigkeit des Gleichheitsgebotes und des Diskriminierungsverbotes für diese Wahl- und Abstimmungsfreiheit. Indirekte Interventionen von Seiten des Staates in den Wahlkampf seien grundsätzlich erlaubt, sie müssten allerdings im Bezug auf die Willensbildung der Wähler neutral sein und dürften nicht einzelne Parteien bevorzugen.<sup>155</sup>

Das Bundesgericht prüfte, ob die Regelung verfassungsgemäss sei, und ob deren Anwendung mit dem Rechtsgleichheitsprinzip und der Wahl- und Abstimmungsfreiheit vereinbar sei. Das Gericht betonte wie in den vorhergehend besprochenen Urteilen die gesteigerte Bedeutung des Neutralitätsgebotes bei Eingriffen des Staates in den freien Wettbewerb der Parteien. Es bezog sich hierbei auch mehrmals auf das deutsche Bundesverfassungsgericht und auf sein weiter oben besprochenes Urteil von 1987 (Dora Geissberger).<sup>156</sup> Mit den vorliegenden Regelungen würden kleine Parteien gegenüber den traditionellen und grossen Parteien tatsächlich benachteiligt. Wichtig für die Bewertung des vorliegenden Falles sei weiter das im Kanton Freiburg fest verankerte Prinzip der Proporzwahl, die niedrigen Hürden für die Teilnahme an der Wahl und der relativ geringe Teil, den die Wahlkampfkostenrückerstattung an den tatsächlichen Kosten des Wahlkampfes betrage. Im Kanton Freiburg würden die Fraktionen im Kantonsparlament finanziell unterstützt. Dies lasse den Ausschluss kleiner Parteien von den Beiträgen an Druck- und Wahlkampfkosten zusätzlich fragwürdig erscheinen.<sup>157</sup>

Das Gericht fand keine Gründe, die eine solche Ungleichbehandlung von kleinen und grossen Parteien rechtfertigen könnten. Die Rechtfertigung für Quoren bei der Verteilung der

---

<sup>151</sup> BGE 124 II 29 E5cbb S. 37.

<sup>152</sup> BGE 124 II 29 E5d S. 38.

<sup>153</sup> BGE 124 I 55 S. 56-57.

<sup>154</sup> BGE 124 I 55 E2a S. 57-58.

<sup>155</sup> BGE 124 I 55 E2a S. 58-59.

<sup>156</sup> BGE 124 I 55 E5a S. 62-63.

<sup>157</sup> BGE 124 I 55 E5b S. 63-65.

Parlamentsmandate könne nicht auf die Beschränkung der Ausrichtung von Beiträgen für Wahlen übertragen werden. Eine eigenständige Begründung sei hier notwendig.<sup>158</sup>

“Die Aussicht einer Partei, infolge nur geringer Wahlerfolge möglicherweise keinen Anspruch auf eine Rückerstattung erheben zu können, kann für sie ein Hindernis darstellen, sich überhaupt an einer Wahl zu beteiligen.”<sup>159</sup>

Es bestehe aber ein öffentliches Interesse daran, nur solche Parteien und Gruppen finanziell zu unterstützen, welchen eine gewisse Ernsthaftigkeit in der politischen Betätigung nicht abgesprochen werden könne. Schranken seien daher grundsätzlich sinnvoll.<sup>160</sup>

7,5 Prozent der Stimmen in einem Wahlbezirk seien als Hürde für den Erhalt der Druckkostenrückerstattung zu hoch. Sie spielten die Rolle einer eigentlichen finanziellen Zugangsbeschränkung vor allem für kleine oder neue Parteien. “Damit steht die Schranke im Widerspruch mit dem aus der Wahlfreiheit abgeleiteten Rechtsgleichheitsgebot und Diskriminierungsverbot und ist verfassungsrechtlich nicht haltbar.”<sup>161</sup> Dem Gericht erschien eine Schranke von 1 Prozent als angemessen.<sup>162</sup>

Um in den Genuss der finanziellen Beiträge an die Wahlkampfkosten zu kommen, musste eine Partei Fraktionsstärke erreichen, dies entspricht fünf Sitzen. Den Berechnungen des Gerichts zufolge überstieg die dazu benötigte Stimmenzahl jenen Wert bei weitem, der als Garant für eine gewisse Seriosität und einen minimalen Widerhall in der Wählerschaft angemessen sei. Diese hohe Schranke sei weder mit dem Proporzgedanken noch mit der Rechts- und Chancengleichheit zu vereinen und deshalb verfassungswidrig. Bei der Evaluation einer geeigneteren Schranke stützte sich das Gericht wieder auf das Bundesverfassungsgericht ab. Die Schranke dürfe ein wenig höher sein als diejenige für die Rückerstattung der Druckkosten.<sup>163</sup>

## 5.2. Kritische Würdigung der Rechtsprechung des Bundesgerichts

Wie aus den vorhergehend aufgezeigten fünf Urteilen ersichtlich wird, hat sich das Bundesgericht trotz der nicht sehr umfangreichen Rechtsprechung mit den wichtigsten staatsrechtlichen Fragen beschäftigt, die eine direkte oder indirekte finanzielle Unterstützung durch den Staat hervorruft.

Im Urteil von 1975 argumentiert das Gericht nicht mit dem absoluten Gleichheitssatz, wie es im Bereich der politischen Rechte üblich ist. Dies hätte es aber m.E. tun sollen. Es hebt zwar den Förderungscharakter dieser Portovergünstigung und deren staatsrechtliche Bedeutung hervor, begründete jedoch sein Urteil schlussendlich mit rein praktischen Gründen. Von einer Portovergünstigung ausgeschlossen bleiben ausdrücklich Wahl- und

---

<sup>158</sup> BGE 124 I 55 E5c S. 65-68.

<sup>159</sup> BGE 124 I 55 E5cbb S. 67.

<sup>160</sup> BGE 124 I 55 E5c S. 65-68.

<sup>161</sup> BGE 124 I 55 E6a S. 70.

<sup>162</sup> BGE 124 I 55 E6c S. 71.

<sup>163</sup> BGE 124 I 55 E7 S. 71-75.

Abstimmungskomitees.<sup>164</sup> Es erscheint allerdings nicht sinnvoll, eine unterschiedliche Behandlung von Parteien und Bewegungen in bezug auf staatliche Förderungsmassnahmen nur auf deren Praktikabilität abzustellen.<sup>165</sup>

Das Urteil von 1987 im Fall Dora Geissberger ist hingegen sehr fein ausgearbeitet. Das Gleichheitsgebot wird der Konkordanz übergeordnet. Der Gleichheitssatz wird auf die Chancengleichheit der Kandidaten angewendet. Eingriffe des Staates in die Meinungsbildung, dazu gehört auch die finanzielle Unterstützung, sind nicht grundsätzlich verboten. Sie sind erlaubt, wenn die freie Meinungsbildung erst dadurch ermöglicht wird und sie diese nicht behindern. Eine finanzielle Unterstützung für Parteien auf eine Wahl hin ist daher immer sehr heikel. Das Gericht zeichnet die wichtigsten staatsrechtlichen Fragen, die staatliche Förderungsmassnahmen auslösen, sehr klar auf und legt fest, dass behördliche Eingriffe in die freie Meinungsbildung vor Wahlen noch viel weniger gerechtfertigt werden können als vor Abstimmungen. Es ist in diesem Sinne ein grundlegendes Urteil, auf das bei der späteren Rechtsprechung auch Bezug genommen wird, und in dem die meisten später auftauchenden Fragen schon angesprochen sind. In diesem Urteil wird eine Einzelperson gegenüber den etablierten Parteien in Schutz genommen. Finanzielle Eingriffe zuungunsten von einzelnen Kandidaten werden verurteilt. Das Bundesgericht urteilt damit - verglichen mit dem Urteil von 1975 - mit einer erhöhten Sensibilität für die Gleichberechtigung im politischen Prozess.

In der Willkürbeschwerde von 1992 betont das Gericht wiederum die strenge Anwendung des Gleichheitsgebotes auf politischem Gebiet und leitet die Chancengleichheit der Parteien daraus her, legt es aber schlussendlich nicht konsequent so aus. Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Parteispenden und Mitgliederbeiträgen heisst das Gericht gut, bringt aber gleichzeitig zum Ausdruck, dass Kriterien der Eingrenzung nötig seien. Die Limite von 1300 Franken wird nicht bestritten. Das Gericht erachtet aber sogar das Kriterium der Einsitznahme im Parlament, mit dem unterstützungsberechtigte und nicht berechtigte Parteien unterschieden werden, als zulässig. Das ist ein hartes Urteil, werden doch so etliche Parteien von dieser indirekten Unterstützung aufgrund eines Kriteriums ausgeschlossen, das – so scheint es jedenfalls – aus mehrheitlich praktischen Gründen gewählt wurde. Bei der Gewährung einer Portoermässigung durch einen Postbeamten scheint dieses Vorgehen noch teilweise sinnvoll, in diesem Falle ist es m.E. jedoch völlig fehl am Platz. Das Gericht gab zwar indirekt seiner Hoffnung Ausdruck, dass sich diese Regelung bald ändern werde,<sup>166</sup> und fügte auch an, dass es staatspolitisch wünschbar sei, andere Parteien in diese indirekte Unterstützungsleistung mit einzubeziehen. Dass es schlussendlich diese Regelung trotzdem

---

<sup>164</sup> Diese Bestimmung war allerdings bereits im damaligen Postverkehrsgesetz enthalten. (Art. 19 Abs. 1 und 2 PVG). Sie wurde vom Bundesgericht nur bestätigt.

<sup>165</sup> vgl. Müller. Grundrechte. S. 397-398: "Der Gleichheitssatz [nach Art 8 Abs. 1 BV] fordert, dass bei jeder Ungleichbehandlung sachlich begründet wird, inwiefern mit Bezug auf die tatsächlichen Verhältnisse, die Gegenstand der Regelung sind, eine Differenzierung gerechtfertigt erscheint." Die sachliche Begründung reicht m.E. in diesem Fall nicht aus. Die realen Unterschiede zwischen Parteien und politischen Komitees vermögen die durch das Gesetz geschaffene Ungleichbehandlung nicht zu rechtfertigen.

<sup>166</sup> Die Regelung sei in dieser Form ja nur noch im Kanton Zürich anzutreffen. Ebenfalls habe der Kanton Schaffhausen eine solche Regelung ja erst kürzlich abgeschafft. ASA 62 633 E5c S. 639.

nicht verurteilt, ist m.E. inkonsequent. Angesichts der Tatsache, dass es sich um eine Willkürbeschwerde handelt, ist das Urteil wiederum verständlich.<sup>167</sup> Das Bundesgericht weicht in diesem Urteil wieder von den im Urteil von 1987 aufgestellten Prinzipien ab und verhindert so eine einheitliche Rechtsprechung.

1997 hatte das Gericht wieder eine steuerrechtliche Entscheidung zu fällen, diesmal zur Abzugsfähigkeit von Mandatssteuern. In diesem Fall ging es nicht nur um Kriterien zur Abgrenzung, sondern darum, ob Parteien überhaupt durch staatlichen Steuerverzicht indirekt bevorteilt werden dürfen oder nicht. Die steuerrechtlichen Aspekte dieses Urteils interessieren hier weniger.<sup>168</sup> Das Gericht stützte sich in seinem Urteil denn auch hauptsächlich auf staatsrechtliche Argumente und legte das Gleichbehandlungsgebot sehr strikt aus. Dass die Parteien unterschiedlich hohe Mandatsabgaben verlangen,<sup>169</sup> ist durch ihre ideologische Ausrichtung bedingt. Durch die Zulassung der Mandatsabgaben zum Abzug würde der Staat die Parlamentarier von Parteien mit hohen Parteisteuersätzen finanziell prämiieren. Dies ist allerdings laut den Lausanner Richtern nicht mit dem Gleichheitssatz vereinbar. Damit legte das Bundesgericht den Gleichheitssatz zur Abwechslung wieder sehr streng aus. Wären weiter die Mandatsabgaben zum Abzug zugelassen, würden nicht in erster Linie die Parteien davon profitieren, sondern die Mandatsträger selbst. Die Parteien erhielten immer noch gleich viel Geld, der Amtsinhaber käme aber in den Genuss einer Steuerreduktion. Im Gegensatz zu der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden an politische Parteien ist bei Mandatsabgaben zu beachten, dass diese nicht von jedermann erbracht werden können. Daher müsste m.E. das Gleichheitsgebot nicht in der gleichen Strenge angewendet werden wie bei den Spenden. Die mit der Zulassung der Mandatsabgaben zum steuerlichen Abzug verbundene Verstärkung des Einflusses von Parteimitgliedern und Mandatsträgern auf ihre Partei und damit den Meinungsbildungsprozess wäre m.E. relativ unproblematisch.<sup>170</sup>

Auch im bisher letzten Urteil bildet das Gleichbehandlungsgebot für die politischen Parteien die Richtschnur. Die Teilfinanzierung des Wahlkampfs und die Erstattung der Druckkosten stellen - wie vom Bundesgericht bereits im Urteil von 1987 gezeigt - einen Eingriff des Staates in die Meinungsbildung dar. Dieser ist zwar hier nicht so massiv wie die Ineratefinanzierung vor der Wahl, trotzdem gilt auch hier das strikte Gleichbehandlungsgebot. Das Bundesgericht stützt sich bereits bei der Herleitung des

---

<sup>167</sup> Das Bundesgericht erachtet ein Gesetz dann als willkürlich, "wenn es nicht sachlich begründbar ist oder als sinn- und zwecklos erscheint." (Müller. Grundrechte. S. 471). Auf die in Frage stehende Regelung trifft dies allerdings nicht zu.

<sup>168</sup> Locher/Benisch zeigen auf, dass das Urteil steuerrechtlich kritisiert worden ist und geben einige Argumente dafür, dass die Mandatssteuern doch als Gewinnungskosten gelten könnten. (Peter Locher; Urs Behnisch. Die steuerrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1997. In: ZBJV, Band 135, 1999. Hier speziell S. 78-80).

<sup>169</sup> Die Mandatsabgaben betragen bei der Einnahmestruktur der Kantonalparteien zwischen 18 und 33 Prozent. Dies gilt jedoch nur für die vier Bundesratsparteien. Traditionell um ein Vielfaches höhere Abgaben verlangen linke und alternative Parteien von ihren Mandatsträgern. (Andreas Ladner; Michael Brändle. Fact-Sheets zum Wandel der Schweizer Parteien. Bern 1999. S. 21).

<sup>170</sup> Allerdings wäre eine absolute Obergrenze nötig, um Steuererleichterungen im grossen Ausmass zu verhindern.

absoluten Gleichheitssatzes auf das deutsche Bundesverfassungsgericht.<sup>171</sup> Dies ist ein relativ unübliches Vorgehen und wird eigentlich nur genutzt, wenn zu einem behandelten Themenkreis keine eigene Rechtsprechungstradition vorhanden ist.<sup>172</sup> Das strikte Gleichbehandlungsgebot wurde aber schon in einigen Urteilen des Bundesgerichts hergeleitet, so dass ein Verweis auf das Bundesverfassungsgericht hier völlig unnötig ist.<sup>173</sup> Bei den beiden neuen Schranken für die Teilhabe an der Wahlkampfkostenerstattung und der Druckkostenentschädigung, die das Bundesgericht setzt, erscheint eine Bezugnahme auf das Bundesverfassungsgericht ebenso unsinnig.<sup>174</sup> Eine Bezugnahme auf das Bundesverfassungsgericht ist insofern nicht sehr sinnvoll, als dass sie die historisch gewachsene Verschiedenheit der Parteisysteme beider Länder völlig ausser Acht lässt. Auch Müller/Looser weisen darauf hin, dass „für die Schweiz das Diktum kaum gelte, es bestehe ein öffentliches Interesse daran, Spontangruppen von der Beitragsleistung auszuschliessen, da diesen Gruppen eine gesicherte Unterstützung in der Bevölkerung fehle.“<sup>175</sup> Wenn eine noch so spontane Gruppe von Wählern sich zusammenschliesst, um einen Kandidaten zu portieren, ist sie deswegen nicht weniger unterstützungswürdig als eine etablierte Partei. Im Urteil aus dem Jahr 1987 hat das Bundesgericht ja bereits betont, dass Einzelkandidaten gleich behandelt werden müssen wie etablierte Parteien. Es hätte sehr gut an dieses Urteil anknüpfen können, anstatt sich auf das Bundesverfassungsgericht zu stützen. Eine Schranke für die Wahlkampf- und Druckkostenrückerstattung wäre gar nicht nötig. Die Zulassung zur Wahl würde als Kriterium genügen.

Weiter sagt das Gericht zur Schranke für die Zulassung zur Wahlkampfkostenentschädigung, dass diese Problematik nicht mit derjenigen aus ASA 62 633 verglichen werden könne, da es sich dort nur um eine indirekte Parteienförderung handle.<sup>176</sup> Eine Unterscheidung zwischen direkter und indirekter Parteienfinanzierung bei der Anwendung des Gleichheitssatzes erscheint m.E. nicht sehr sinnvoll.

---

<sup>171</sup> BGE 124 I 55 E5b S. 62.

<sup>172</sup> Der Grundrechtsvergleich ist eine noch relativ seltene Auslegungsart, gewinnt aber an Bedeutung. (vgl. dazu Peter Häberle. Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat. In: JZ 1989, S. 916-918 und ders. Verfassungslehre als Kulturwissenschaft. Berlin <sup>2</sup>1998. u.a. S. 463).

<sup>173</sup> Auf die unkritische Anlehnung des Bundesgerichts an das Bundesverfassungsgericht weisen auch Müller/Looser hin. (Jörg Paul Müller, Martin Looser. Staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 1997 und 1998. In: ZBJV, Band 135, 1999. Speziell S. 758) Ebenso unnötig ist die Anlehnung an das Bundesverfassungsgericht in der Frage, ob die Gründe mit denen Quoren gerechtfertigt werden, auf den Bereich der Rückerstattung von allgemeinen Wahlkampfkosten übertragen werden können. Es stellt sich hier aber auch die Frage, inwieweit das Bundesgericht diese Verweise oder Anlehnungen nur in illustrativer Absicht angebracht hat.

<sup>174</sup> Die Rechtsprechung aus Karlsruhe ist in Sachen Zugangsschranken für die Wahlkampfkostenpauschalen recht klar. Für Unklarheit sorgte vor allem die Regierung mit der unterschiedlichen Interpretation und darauf fussender Gesetzgebung. Nicht wegen der wechselhaften Rechtsprechung, sondern wegen den verschiedenen historischen Hintergründen erscheint eine Bezugnahme unsinnig. (BVerfGE 24, 300, 339-340 (1968)). Zu den historischen Hintergründen siehe Kapitel 6.

<sup>175</sup> Jörg Paul Müller, Martin Looser. Staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 1997 und 1998. In: ZBJV, Band 135, 1999. S. 758.

<sup>176</sup> BGE 124 I 55 E7b S. 73.

## 6. Die beiden Rechtsprechungen im Vergleich

Zu Beginn des Vergleichs sollen einzelne Bereiche der Rechtsprechung des deutschen Bundesverfassungsgerichts und des Schweizer Bundesgerichts zur Parteienfinanzierung, die sich bei den vorhergehenden Betrachtung als wichtig herausgestellt haben, einander gegenüber gestellt werden. Am Ende wird versucht, die grundsätzlicheren Unterschiede herauszuarbeiten und Erklärungen für diese zu liefern.

Das Bundesgericht hat zu etlichen Fragen, die in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht eine wichtige Rolle einnehmen, noch nie Stellung beziehen müssen oder können.<sup>177</sup> Es bestünde die Möglichkeit, in solchen Fällen als Ersatz für Urteile des Bundesgerichtes solche von unteren Instanzen herbeizuziehen oder die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung der schweizerischen Rechtsetzung in den fraglichen Bereichen gegenüber zu setzen. Dies soll aber nur in Ausnahmefällen geschehen, weil sonst der Rahmen dieser Seminararbeit gesprengt würde.

In beiden Rechtsordnungen gilt im Bereich des Wahlrechts (und in der Schweiz auch des Stimmrechts) nicht das relative Gleichheitsgebot, sondern das absolute; d.h. die Unterschiede zwischen den Objekten des Gleichheitsgebots werden vernachlässigt, und allen Objekten werden die genau gleichen Rechte gewährt.<sup>178</sup> Weil die Parteien in der Schweiz<sup>179</sup> wie in Deutschland<sup>180</sup> als Mittler zwischen Volk und Staat anerkannt sind, muss auch zwischen ihnen der absolute Gleichheitssatz angewendet werden. Soweit bekennen sich beide Gerichte zum selben Gleichheitssatz. Das Bundesverfassungsgericht legte bereits 1966 dar, dass Ausnahmen von der absoluten, formalen Gleichheit einer verfassungsmässigen Begründung bedürfen.<sup>181</sup> Im selben Urteil rechtfertigt es eine solche ungleiche Behandlung

---

<sup>177</sup> Das Bundesgericht musste sich z.B. noch nie mit der Frage beschäftigen, ob das Recht des Bürgers an der gleichen Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess nicht durch eine prozentuale Abzugsmöglichkeit der Parteispenden vom steuerbaren Einkommen gefährdet sei. Ob dieses Recht nicht auch missachtet werde durch die Regelung, dass Spenden an nicht in Kantonsparlamenten vertretene Parteien nicht vom steuerbaren Einkommen abziehbar sind, musste das Bundesgericht auch nie entscheiden. Im soeben angesprochenen Fall (ASA 62 633) hatte das Bundesgericht - wie unter 5.1.3. erwähnt - diese Regelung nur auf Willkür zu prüfen. Das Bundesgericht hätte aber wahrscheinlich in gleicher Weise entschieden wie das Bundesverfassungsgericht, hätte es die Norm umfassender prüfen können. Es legt im Urteil dar, dass der Kläger hätte aufzeigen sollen, dass die Regelung sein Recht an der gleichen Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess verletzt. (ASA 62 633 E5c S. 639). Auch andere Regelungen hätten einer Überprüfung durch das Bundesgericht im konkreten Fall und mit einer kompetenten juristischen Beschwerdeführung kaum standgehalten.

<sup>178</sup> Hug. Parteienfinanzierung. S. 105-106. So kommt das aktive und passive Wahlrecht allen Bürgern in genau gleicher Weise zu.

<sup>179</sup> In der Schweiz wurden die Parteien auch schon vor dem Parteienartikel in der neuen Bundesverfassung faktisch anerkannt. Dies spätestens seit der Einführung der Proporzwahl, welche ohne politische Parteien nicht durchzuführen wäre. (vgl. hierzu auch: Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 99; Bericht. S. 7).

<sup>180</sup> vgl. Parteienartikel im Grundgesetz (Art. 21 GG).

<sup>181</sup> BVerfGE 20, 56, 116: "Jede verschiedene Behandlung der Parteien, die sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen lässt, ist ihm verfassungskräftig versagt". Seifert nennt dies den Begriff der "Formalfreiheit", der eine Differenzierung zwischen den Parteien "nur aus besonderen zwingenden Gründen und in engen Grenzen" zulässt. (Karl-Heinz Seifert. Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland. Köln, Berlin, Bonn, München 1975. S. 132).

zwischen den Parteien mit der Gefahr der Parteienzersplitterung und der integrierenden Funktion der Wahlen.<sup>182</sup> Die Ausnahme von der absoluten Gleichheit wird damit im Interesse der Erhaltung grosser Parteien und klarer Mehrheiten gerichtlich gewährt.<sup>183</sup> Diese Differenzierung des formalen Gleichheitssatzes in der deutschen Rechtsprechung wird meist mit historischen Gründen gerechtfertigt, war es doch zu einem grossen Teil die Zersplitterung der verschiedenen politischen Lager, die die Stabilität der Weimarer Republik erheblich beeinträchtigt hat.<sup>184</sup> Auch das Bundesgericht hat in seinen Urteilen immer wieder mit der formalen Gleichheit argumentiert, in deren Anwendung aber genauso die Konsequenz vermissen lassen wie das Bundesverfassungsgericht. So hat es den Abzug von Parteisteuern als Gewinnungskosten mit der Parteiengleichheit als nicht vereinbar betrachtet, später aber – in Anlehnung an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht – die Ungleichbehandlung von Parteien bei der Erstattung von Wahlkampf- und Druckkosten gebilligt. Das Bundesgericht hat wie das Bundesverfassungsgericht stets betont, dass Eingriffe in das Gleichgewicht zwischen den Parteien oder in die Meinungsbildung der Bürger heikel seien und einer besonders gut Rechtfertigung bedürften. Beide Gerichte haben aber in der Anwendung dieser Grundsätze immer wieder sehr unterschiedliche Gewichtungen vorgenommen und inkonsequente Ausnahmeregelungen getroffen. In Deutschland ist diese Inkonsequenz zumindest bei den Zugangsschranken zur Wahlkampfkostenerstattung historisch erklärbar, bei den unterschiedlichen steuerlichen Bevorteilungen findet sich jedoch m.E. keine plausible Erklärung. Auch in der schweizerischen Rechtsprechung gibt es keine einfache Begründung für die inkonsequente Anwendung des Gleichheitssatzes, einzig im Urteil von 1998 könnte die unkritische Berufung auf das Bundesverfassungsgericht als Erklärung herhalten.

In der Rechtsprechung zu den steuerrechtlichen Fragen der Parteispenden sind die Unterschiede zwischen beiden Rechtsprechungen sehr gross. In Deutschland war die Abzugsfähigkeit von Spenden eine der zentralen Fragen in der ganzen Auseinandersetzung um die Parteienfinanzierung. Sie wurde vom Bundesverfassungsgericht im Laufe der langen Jahre dieser Auseinandersetzungen auch sehr unterschiedlich beantwortet. Weil in der Schweiz Parteien nicht als gemeinnützige Organisationen angesehen werden,<sup>185</sup> sind

---

<sup>182</sup> BVerfGE 20, 56, 117. Im Urteil vom 15. Januar 1985 bestätigte das Bundesverfassungsgericht auch die lange praktizierte Ungleichbehandlung kommunaler Wählergruppen gegenüber den anerkannten Parteien. BVerfGE 69, 257 (1985).

<sup>183</sup> vgl. hierzu auch. Karl-Heinz Seifert. Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland. Köln, Berlin, Bonn, München 1975. S. 311.

<sup>184</sup> “Regierungskrisen, geringe Kompromissbereitschaft und Zersplitterung der Parteien führen zu einer permanenter Krise des Parlamentarismus.” (Herrmann Kinder; Werner Hilgemann (Hg.). dtv-Atlas zur Weltgeschichte. Band 2. München<sup>28</sup>1994). Auch Hug begründet diese Differenzierung des Gleichheitssatzes mit den Folgen der Parteienzersplitterung in der Weimarer Republik. (Hug. Parteienfinanzierung. S. 109-110). Das Bestreben zur Verhinderung einer Zersplitterung der politischen Kräfte findet sich auch in der 5 Prozent-Sperrklausel bei den Wahlen in den deutschen Bundestag.

<sup>185</sup> Gemeinnützige Organisationen sind selbstlos tätig, einzig zum Zwecke des Gemeinwohls. Die Parteien vertreten jedoch ganz klar Interessen von Teilen des Gemeinwesens. (Weigelt. Parteienfinanzierung. S. 179) Im übrigen werden die Parteien selbst im Grundsatz steuerrechtlich wie alle anderen nicht gemeinnützigen Vereine und Stiftungen behandelt. Es bestehen jedoch gewisse kantonale Unterschiede. (vgl. hierzu Bericht. S. 101-102).

Zuwendungen an sie grundsätzlich nicht vom für die Berechnung der Einkommenssteuer massgeblichen Roheinkommen abziehbar. Ausnahmen von diesen Regelungen gibt es in diversen Kantonen, das Bundesgericht hatte jedoch nur einmal – und dies in einer sehr schematischen Art – über solche kantonalen Regelungen zu entscheiden.<sup>186</sup> Aus diesem Grund ist ein Vergleich der Rechtsordnungen bezüglich steuerlicher Behandlung von Parteien sehr schwierig. Eine Möglichkeit zum Vergleich bietet sich jedoch an: In der Frage der steuerlichen Behandlung der Mandatsabgaben hat das Bundesgericht ein Urteil gefällt. In Deutschland wurden diese Parteisteuern steuerlich nie gesondert behandelt, sondern fielen je nach geltendem Recht (und oft auch nach Buchhaltung der Partei) unter Spendeneinnahmen oder Mitgliederbeiträge.<sup>187</sup> In der Schweiz wurden nach gängiger kantonaler und eidgenössischer Praxis und Rechtsprechung die Parteisteuern nicht steuerlich begünstigt. Konkret hiess das, dass sie nicht als Gewinnungskosten abgezogen werden konnten. Das Bundesgericht ging in seinem Urteil implizit davon aus, dass wenn ein solcher Abzug gewährt würde, dieser grundsätzlich allen Parteien zukommen müsste.<sup>188</sup> Weil der Staat jedoch die Parteien nach dem strengen Gleichheitsgebot zu behandeln habe, sei es nicht gestattet, Mandatsträger bestimmter Parteien durch Regelungen des Steuerrechtes zu bevorzugen (jene mit einer hohen Mandatsabgabe) oder zu benachteiligen.<sup>189</sup> Mit dieser Begründung verwehrte es den Parteisteuern den Status von Gewinnungskosten. Die Bundesrichter hatten sich keine Gedanken dazu gemacht, wie dieser Abzug etwa durch eine Beschränkung grundrechtskonform hätte ausgestaltet werden können. Das Bundesverfassungsgericht hat im Gegensatz dazu mit Begrenzungen versucht, die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden einzuschränken. Die Schranken setzte es - abstrakt formuliert - an dem Punkt, bei dem alle Bürger noch in gleichem Masse durch finanzielle Beiträge am politischen Willensbildungsprozess teilhaben können.<sup>190</sup> Ein genauerer Vergleich bei der Rechtsprechung zu den steuerrechtlichen Fragen der Parteienfinanzierung ist zwischen beiden Ländern also nicht möglich.

Das Prinzip der Offenlegung politischer Spenden findet sich schon im deutschen Grundgesetz. An diesem Prinzip rüttelte auch das Bundesverfassungsgericht nie, änderte jedoch mehrmals die Publikationsgrenze. Der Sinn dieser Regelung besteht darin, dass ab einer bestimmten Höhe einer Spende ein Einfluss auf eine Partei ausgeübt werden kann, der die Partei in eine Abhängigkeit vom Spender bringt. Eine Offenlegungspflicht wird in keinem der behandelten Urteile des Bundesgerichts thematisiert. Solange die Parteien dem

---

<sup>186</sup> Die Kantone Zürich, Schaffhausen und Aargau kennen oder kannten solche Bestimmungen. (Weigelt. Parteienfinanzierung, S. 170 und 187). In ASA 62 633 taxiert das Bundesgericht die Zürcher Bestimmung als nicht willkürlich.

<sup>187</sup> vgl. auch Drysch. Parteienfinanzierung, S. 134.

<sup>188</sup> BGE 124 II 29. Die Richter befürchteten, es könnten sogar noch andere Vereine und Komitees, die Kandidaten portierten, davon profitieren. Da die Parteien in der Schweiz nur unter das Vereinsrecht fallen ist eben nicht klar, was denn eigentlich förderungsberechtigte Parteien überhaupt wären. In Deutschland ist durch das Parteiengesetz klar geregelt, welche Eigenschaften eine Vereinigung aufweisen muss, um eine Partei zu sein.

<sup>189</sup> BGE 124 II 29 E5caa S. 37.

<sup>190</sup> BVerfGE 24, 300, 358 (1968). BVerfGE 52, 63, 88 (1979). BVerfGE 73, 40, 78-80 (1986). BVerfGE 85, 264, 312-314 (1992).



Vereinsrecht unterstellt bleiben, ist es m.E. rechtlich auch schwierig, in der Schweiz eine Offenlegungspflicht für politische Spenden einzuführen.

Im jüngsten hier behandelten Urteil stellt das Bundesverfassungsgericht die Kopplung der Finanzierung an eine verstärkte Basisorientierung der Parteien her. Die Unterstützung soll sich nach Wahlerfolg, Mitgliederbeiträgen und Spenden richten und die Entfremdung der Parteien vom Bürger verhindern. Das Bundesgericht hat in keinem Urteil konkret darauf hingewiesen, Förderungsmassnahmen seien in einer Weise auszugestalten, dass sie die Parteien zu einem vermehrten Kontakt mit der Basis anregen. Aufgrund der vergleichsweise geringen Summen ist die Gefahr einer Entfremdung der Parteien von der Basis in der Schweiz m.E. nicht auf die Parteienfinanzierung zurückzuführen. Umgekehrt jedoch fordert das Bundesgericht in seinem jüngsten hier besprochenen Urteil, dass die Parteien einen gewissen Rückhalt in der Bevölkerung haben sollten, um von der Wahlkampfkostenrückerstattung profitieren zu können. Diese Forderung geht aber nicht in dieselbe Richtung wie die vom Bundesverfassungsgericht aufgestellte. Das Bundesverfassungsgericht verlangt, dass die Finanzierungsart dazu beitragen soll, dass die Parteien sich nicht von der Basis lösen, das Bundesgericht hingegen meint, dass eine gewisse Basis da sein müsse, um überhaupt in den Genuss der Finanzierung zu kommen. Daher lassen sich diese zwei Sachverhalte nicht direkt miteinander vergleichen.

In der deutschen Rechtsprechung stellten die Spenden juristischer Personen an politische Parteien immer einen relativ heiklen Punkt dar. Im jüngsten hier besprochenen deutschen Urteil,<sup>191</sup> wurde den Spenden juristischer Personen die gleiche steuerrechtliche Bevorzugung wie den Spenden von Privatpersonen abgesprochen. Juristische Personen hätten auch kein Wahlrecht und hinter ihnen stehende Bürger könnten ein zu grosses Gewicht in der politischen Meinungsbildung erhalten, hiess es im Urteil. Spenden juristischer Personen sind daher heute gemäss deutschem Recht nicht mehr von der Steuer absetzbar. In der Fachliteratur wurde sogar gefordert, Parteispenden von juristischen Personen ganz zu verbieten. Das Schweizer Bundesgerichts hingegen fällt nie ein Urteil, in dem zwischen Spenden juristischer oder privater Personen unterschieden wurde. Im Vereinsrecht, unter das die Parteien fallen, gibt es keine speziellen Bestimmungen über Spenden an Vereine.<sup>192</sup> In der Schweiz hat sich jedoch bei der direkten Bundessteuer eine Praxis herausgebildet, die dem in Deutschland angestrebten Modell geradezu widerstrebt. Zuwendungen von juristischen Personen an politische Organisationen aus eindeutig geschäftlichen Gründen gelten als abzugsfähig, Spenden von Bürgern hingegen nicht.<sup>193</sup> Diese Bevorteilung juristischer Personen ist verfassungsrechtlich äusserst fragwürdig. Bereits im Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien wurde allerdings die Frage aufgeworfen, ob „durch die unterschiedliche Behandlung von Teilhabern an Personengesellschaften und unabhängigen natürlichen Personen nicht ein neues, mit dem Rechtsgleichheitsgrundsatz

---

<sup>191</sup> BVerfGE 85, 264 (1992).

<sup>192</sup> Freiwillige Zuwendungen an Parteien entsprechen Schenkungen. Schenkungen sind laut geltendem Bundessteuerrecht nicht abzugsfähig. (Bericht. S. 54).

<sup>193</sup> vgl. Bericht S. 55. (Ob in den seit Veröffentlichung des Berichtes vergangenen zwölf Jahren diese Regelung geändert wurde – etwa im Zug der veränderten Abzugsfähigkeit von Bestechungsgeldern – entzieht sich der Kenntnis des Autors.).

schwerlich vereinbares Ungleichheitsproblem entsteht.“<sup>194</sup> In der Behandlung juristischer Personen als Parteispender stehen sich die deutsche Rechtsprechung und die Praxis in der Schweiz geradezu diametral gegenüber.

Die meisten dieser bis jetzt angeführten Unterschiede sind m.E. auf drei Bereiche zurückzuführen. Aus Sicht der Schweiz betrachtet sind das die nur rudimentären parteispezifischen Normierungen, die schwache verfassungsrechtliche Verankerung der politischen Parteien, die schwachen verfassungsrichterlichen Kompetenzen des Bundesgericht sowie dessen eingeschränkte Verfahrensordnung. In diesen Bereichen der Rechtssetzung (Parteienbegriff), der Verfassungsgrundlagen und der Organisation der höchsten Justizorgane finden sich die Gründe für die Verschiedenheit beider Rechtsprechungen.

Die dem Rechtssystem und der Organisation der obersten Gerichtsbarkeit innewohnende Unterschiede zwischen den beiden Ländern können einige Verschiedenheiten in der Rechtsprechung erklären. Das deutsche Bundesverfassungsgericht besitzt beispielsweise eindeutig mehr Kompetenzen als sein Pendant in Lausanne. Es zeigt daher in seinen Urteilen viel stärker einen gesetzgeberisch gefärbten Gestaltungswillen. Das Bundesverfassungsgericht kann die Gesetzesbestimmungen in einer viel umfassenderen und freieren Art prüfen und dadurch die Rechtssetzung in einem stärkeren Masse beeinflussen als das Bundesgericht. Dieser Unterschied ist auch durch die unterschiedlichen Verfahren beider Gerichte bedingt. Vor allem das Organstreitverfahren bietet dem Bundesverfassungsgericht eine ideale Plattform für eine vertiefte Auseinandersetzung mit grundrechtlichen Fragen der Parteienfinanzierung. Das Bundesgericht ist oft auf eng abgegrenzte Kompetenzen eingeschränkt und kann viele Bestimmungen keiner freien Prüfung unterziehen. Das Bundesgericht ist nicht in erster Linie ein Verfassungsgericht, sondern allgemeine oberste Gerichtsinstanz in der Schweiz.<sup>195</sup> Es kommt ihm eine - im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht - äusserst eingeschränkte Verfassungsgerichtsbarkeit zu. Es kann keine Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit hin prüfen, nur deren Anwendung.<sup>196</sup> Es prüft nur Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmässiger Rechte.<sup>197</sup> Diese fehlenden Kompetenzen ist m.E. einer der Gründe für die inkonsequente Rechtsprechung des Bundesgerichtes, v. a. in der Anwendung des Gleichheitssatzes. Das Bundesverfassungsgericht hat allerdings – wie oben dargelegt – trotz seiner weitreichenden Kompetenzen keineswegs eine völlig kohärente Rechtsprechung entwickelt. Trotzdem hatte es mit den umfassenden Prüfungen der jeweiligen Gesetze auf deren Verfassungsmässigkeit hin viel stärker die Möglichkeit, diesen den „Geist der Verfassung“ mitzugeben. Etliche Unterschiede in der Rechtsprechung sind also auf formale und verfahrensmässige Unterschiede bei den Gerichten zurückzuführen. Der Verfassungsgeber hatte sich aber aus

---

<sup>194</sup> ebd.

<sup>195</sup> vgl. Art 188. Abs. 1 BV.

<sup>196</sup> Mit der Möglichkeit einer abstrakten Normenkontrolle wäre eine Klage ans Bundesgericht im Bereich der Parteienfinanzierung erfolgsversprechender und attraktiver. Auch am Beispiel der behandelten Willkürbeschwerde (ASA 62 633) wird ersichtlich, wie eng der Spielraum des Bundesgerichtes ist

<sup>197</sup> vgl. Art 189 BV.

bestimmten Gründen für den jeweiligen Typ Gericht entschieden. Hinter diesen Gründen steckt ein bestimmtes Demokratieverständnis, das in den Institutionen und bei der Parteienfinanzierung auch in den Urteilsprüchen noch zum Vorschein kommt.

Auch der unterschiedliche Parteienbegriff und die Normierungen dazu sind durch das Demokratieverständnis geprägt worden. Die bundesdeutsche Verfassung ist stark beeinflusst von den Erfahrungen der Weimarer Republik und ihrem Scheitern. Den politischen Parteien wurde im Bonner Grundgesetz ein wichtiger Platz eingeräumt, sie sollten einen Grundpfeiler des neuen Staates bilden und die demokratische Kultur in sich keimen lassen. Das Bundesverfassungsgericht erhielt bereits im Grundgesetz die Kompetenz zugesprochen, darüber zu entscheiden, ob politische Parteien die freiheitlich demokratische Grundordnung gefährden und deshalb verfassungswidrig seien.<sup>198</sup> Im Gegensatz zu dieser verfassungsrechtlichen Institutionalisierung der Parteien in Deutschland sind in der Schweiz die Parteien – wie auch noch in der Weimarer Republik – dem Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit zugeordnet.<sup>199</sup> In der Schweiz herrscht sogar auf nationaler Ebene immer noch das Milizsystem, in der von Berufsparlamenten geprägten Bundesrepublik hingegen waren sich Parteien und Staat schon immer näher. „Die Lehre vom ‚parteiensstaatlichen‘ Charakter der modernen Demokratie hat auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beeinflusst.“<sup>200</sup> Die konfessionell, sprachlich, wirtschaftlich und politisch stark segmentierte Schweiz hat eine durch Parteienvielfalt geprägte politische Kultur, die sich in einem sehr heterogenen und föderalistisch geprägten Parteiensystem ausdrückt.<sup>201</sup> Die repräsentative Demokratie Deutschlands benötigt schon systembedingt stark ausgeprägte Parteien, die die Bürger repräsentieren. In der direktdemokratischen Schweiz hingegen kann sehr oft auf solche Repräsentation durch Parteien verzichtet werden, wenn der Bürger selbst an der Urne entscheiden kann.

Der Einfluss all dieser Unterschiede im Partei- und Demokratieverständnis und in der Justiz haben – wie bereits ausgeführt – in der Rechtsetzung zu den grossen Unterschieden in der Parteienfinanzierung geführt: Der hochfinanzierte Parteienapparat auf der einen und die schwach bemittelten Milizparteien auf der anderen Seite. Diese Unterschiede haben sich auch in der Rechtsprechung in die gleiche Richtung ausgewirkt, allerdings nicht mit derselben Eindeutigkeit. Durch die Tatsachen, dass die Parteien in der Schweiz eine untergeordnete Rolle spielen, sie rechtlich nur rudimentär normiert und staatlich kaum unterstützt sind und immer noch stark in den kantonalen Strukturen verhaftet, lässt sich aber erklären, dass die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Parteienfinanzierung so spärlich und so inkohärent ist. Das Bundesgericht ist m.E. kaum dazu gekommen, eine einheitliche Rechtsprechung zu etablieren, weil es zu wenige Urteile gefällt hat, diese wenigen rechtssystematisch oft verstreut waren und es nie ganze Bereiche relativ frei prüfen konnte.

---

<sup>198</sup> vgl. auch Art. 21 GG.

<sup>199</sup> Badura. Staatsrecht. S. 243, Rz. 20.

<sup>200</sup> ebd. S. 250, Rz. 25.

<sup>201</sup> Bericht. S. 5. Die Schweizer Parteien sind im Gegensatz zu den deutschen Parteien auch auf Kantonsebene viel stärker verankert als auf nationaler Ebene. Auch die Finanzierungsbasis für die nationalen Parteien kommt vor allem aus den Kantonen. (Andreas Ladner; Michael Brändle. Fact-Sheets zum Wandel der Schweizer Parteien. Bern 1999. S. 8 und S. 18).

Unter diesen Rechtsprechungsbedingungen ist es m.E. kaum möglich, dass sich bleibende Prinzipien herausbilden.

## 7. Eine Parteienfinanzierung für die Schweiz?

In diesem abschliessenden Kapitel soll der Frage nachgegangen werden, ob sich aus dem obigen Vergleich Schlüsse ziehen lassen für die gesetzgeberische Tätigkeit in der Schweiz oder nicht. Einzig aus den bisherigen Ausführungen kann wohl kaum eindeutig abgeleitet werden, ob die Schweiz eine Parteienfinanzierung braucht oder nicht. Trotzdem sollen die aus der Analyse der Urteile und dem Vergleich der Rechtsprechung gezogenen Schlüsse hier mit einer allgemeineren Perspektive auf das Schweizer Parteiensystem zusammenfliessen. Es wird versucht, Grundsätze zu erarbeiten und ein Modell für eine sinnvolle Unterstützung der politischen Parteien in der Schweiz zu skizzieren.

Die einzelnen Parteien in der durch eine grosse Vielfalt und stabile Kräfteverhältnisse geprägten Parteienlandschaft der Schweiz sind finanziell schwach dotiert. Diese Finanzknappheit im Vergleich zum Ausland und zu den Schweizer Verbänden ist weitgehend unbestritten. Klagen über die mangelnde Handlungsfähigkeit von nationalen Parteisekretariaten und mickrige Löhne von Parteipräsidenten finden mit einer gewissen Regelmässigkeit ihren Weg in die Schweizer Presse. So hat beispielsweise der Umweltverband Greenpeace in der Schweiz weit mehr Geld zur Verfügung als alle vier Bundesratsparteien zusammen.<sup>202</sup> Weiter geniessen die politischen Parteien in der Bevölkerung immer weniger Rückhalt und Sympathien, ihre Verankerung auf Gemeindeebene wird schwächer. Die Mitgliederzahlen der Parteien sind tendenziell rückläufig, sie können ihren Mitgliedern immer weniger bieten, und ihre Mobilisierungskraft nimmt ab. Dies widerspiegelt sich teilweise auch in der Abstinenz von der Wahl- und Abstimmungsurne. Die Parteien in der Schweiz werden den komplexer werdenden Fragestellungen und den vernetzten Aufgaben der Politik mit ihrer Milizstruktur immer weniger gerecht.<sup>203</sup> Weiter haben sie die politische Informationsfunktion schon lange an die Medien verloren und ihre Bedeutung für den Prozess der politischen Willensbildung ist gegenüber den Interessenverbänden zurückgegangen.<sup>204</sup>

Seit 1999 ist nun erstmals in der Schweizerischen Bundesverfassung festgehalten, dass die Parteien an der Meinungs- und Willensbildung des Volkes mitwirken. Die oben aufgeführten Probleme der politischen Parteien zeigen allerdings klar, dass sie je länger je weniger in der Lage sind, diesem Verfassungsauftrag nachzukommen. Es stellt sich nun die Frage, ob die Parteien weiter dem freien Spiel der Kräfte auf dem „Markt der politischen Ideen“ überlassen werden sollen oder ob sie für ihre in der Verfassung festgeschriebenen Funktionen entschädigt werden sollen. Nimmt man den in der Verfassung festgehaltenen

---

<sup>202</sup> Andreas Ladner. Für eine staatliche Parteienfinanzierung. In: NZZ, 30.12.1997.

<sup>203</sup> Die Erarbeitung und Vermittlung langfristiger Projekte und Planungen ist den Parteien m.E. kaum mehr möglich. Sie scheinen sich aus Finanzknappheit oder anderen Gründen auf die Tagespolitik zu beschränken. Für das tagespolitische Geschehen in den eidgenössischen Räten werden die Fraktionen bereits heute entschädigt. Die Erstellung langfristiger Politikkonzepte und die Erarbeitung von Grundlagenwissen sind aber keine Aufgaben der Parlamentsfraktion.

<sup>204</sup> vgl. zu den genannten Problemen der politischen Parteien in der Schweiz auch: Andreas Ladner: Das Schweizerische Parteiensystem und seine Parteien. In: Ulrich Klöti et al. Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 1999. S. 213-248. Andreas Ladner; Michael Brändli. Fact-Sheets zum Wandel der Schweizer Parteien. Bern 1999. Gruner, Erich, Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme. Bern 1977<sup>2</sup>.

Auftrag ernst und will man den Parteien weiterhin ermöglichen, diesen Auftrag zu erfüllen bzw. diese Funktion wahrzunehmen, muss der Staat den Parteien unter die Arme greifen. Eine moderate Entschädigung ist sinnvoll und nötig, will man den politischen Parteien in Zukunft akzeptable Wirkungsbedingungen ermöglichen und sicherstellen, dass sie weiterhin ihre Leistungen für das Gemeinwesen erbringen.

Ausgangspunkt für die Gestaltung einer Parteienfinanzierung für die Schweiz sollte die Stellung und die Funktion der Schweizer Parteien in der Politik, in der Gesellschaft und in der Verfassung sein. Auf der Grundlage des neuen Parteienartikels in der Bundesverfassung und anderer gesetzlicher Grundlagen sollte es möglich sein, eine ausgewogene Parteienförderung zu etablieren, die den Besonderheiten des Schweizer Staatswesens Rechnung trägt.<sup>205</sup>

Die Ausgestaltung einer allfälligen Schweizer Parteienfinanzierung dürfte sich als schwieriges Unterfangen erweisen. Der Rechtsprechungsvergleich kann einige interessante, eher grundsätzliche Hinweise liefern, wie ein mit der schweizerischen demokratischen Kultur verträgliches Regelungswerk eingeführt werden könnte. Noch stärker und konsequenter als die Rechtsprechung zur Parteienfinanzierung das tat, muss sich eine Regelung zur Parteienfinanzierung aus dem schweizerischen Demokratieverständnis heraus bilden und in die demokratischen Besonderheiten der Schweiz eingebettet werden. Es sollen zum Schluss kurz einige aus der Analyse der Rechtsprechung gewonnene Prinzipien, die für eine Parteienfinanzierung in der Schweiz wichtig sind, aufgezeichnet werden. Diese ergeben die Eckpunkte, innerhalb derer eine Parteienfinanzierung in der Schweiz etabliert werden könnte.

Eine staatliche Unterstützung muss an den Erfolg einer Partei bei den Wählern gebunden werden, um so die Parteien zu vermehrter Basisarbeit anzuspornen und die Bürger vermehrt in Kontakt mit den Parteien und der Politik zu bringen. Das Gleichbehandlungsgebot und die Kräftevielfalt im politischen System der Schweiz gebieten es, dass nicht nur den in den Parlamenten vertretenen Parteien Unterstützung zukommt, sondern diese möglichst breit verteilt wird.<sup>206</sup> Spenden ab einer gewissen Höhe sollen im Interesse einer transparenten Meinungsbildung offen gelegt werden müssen. An einer Offenlegungspflicht ist die Parteienfinanzierung in der Schweiz zwar bekanntlich bereits mehrmals früh gescheitert. Die Offenlegungspflicht müsste aber nicht in einer radikalen Offenlegung enden. Es könnten z. B. die Spenden einer Kommission mitgeteilt werden, die dann in einem Bericht die verschiedenen Einflussphären beschreibt, ohne einzelne Spender „blossstellen“ zu müssen.

---

<sup>205</sup> Bereits der Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien enthält eine übersichtliche Liste, in der verschiedenste Massnahmen auf Möglichkeit, Wünschbarkeit und Ebene ihrer Verwirklichung geprüft werden. (Bericht. S. 64-67).

<sup>206</sup> Gegner der Parteienfinanzierung gebrauchen gerne das Schreckgespenst des aufgeblasenen Parteienstaates mit seinen unzähligen Parteifunktionären und etablierten Grossparteien; oft konkretisiert am Beispiel Deutschlands oder Österreichs. Peter Weigelt schreibt in seinem Plädoyer gegen eine staatliche Parteienfinanzierung: „Der Anspruch aller Bürger, mit den gleichen Beteiligungsmöglichkeiten an der staatlichen Willensbildung teilzunehmen, verbietet die einseitige Privilegierung der Parlamentsparteien.“ Weigelt vergisst völlig, dass im Gegensatz zu den bundesgerichtlichen Urteilen und div. kantonalen Regelungen auch kleine Parteien durch eine Parteienfinanzierung unterstützt werden könnten. (Peter Weigelt. Die Vergangenheit subventionieren? In: NZZ, 20.11.1997).

Solche und ähnliche „gut schweizerische“ Kompromisse müssten auch in anderen Bereichen gefunden werden. Der Schweizer Föderalismus wird eine sinnvolle Parteienförderung nicht vereinfachen. Es muss darauf geachtet werden, dass keine grossen kantonalen Unterschiede entstehen. Die Regelungen sollen das Entstehen neuer Parteien keinesfalls behindern. Eine zu enge Zweckbestimmung der Fördermittel sollte vermieden werden, weil sonst die Parteien unflexibel werden und die Gefahr droht, dass sich die Parteienfinanzierung von der politischen Wirklichkeit entfernt. Eine eventuelle Regelung zur steuerlichen Abziehbarkeit von Spenden muss es allen Bürgern in gleicher Masse ermöglichen, steuervergünstigt Parteien zu unterstützen. Damit soll eine ungebührliche Einflussnahme auf den politischen Willensbildungsprozess verhindert werden. Juristische Personen sollten nicht von diesen Vergünstigungen profitieren können. Da in der Schweiz eine ähnliche Korrekturinstanz wie das Bundesverfassungsgericht in Deutschland fehlt, müsste eine Parteienfinanzierung vor das Volk gebracht werden. Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache – wie diejenigen zur Parteienfinanzierung – sind immer eine heikle Angelegenheit. Überrissene und unausgewogene Finanzierungsgesetze haben vor dem Schweizer Souverän erfahrungsgemäss wenig Chancen.

## 8. Literaturverzeichnis

In Klammern findet sich hinter oft zitierten Werken die jeweils verwendete Kurzbezeichnung des Werkes.

Abbühl, Jürg. Steuergelder für die Parteien. In: SonntagsZeitung vom 14. November 1999, S. 7

Arnim, Hans Herbert von. Verfassungsrechtliche Aspekte der Neuregelung der Parteienfinanzierung 1984. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 8/1984, S. 9-25

Arnim, Hans Herbert von. Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Mainz 1991. (Die Partei)

Auer, Andreas. Droit constitutionnel suisse. Bern 2000

Badura, Peter. Staatsrecht. Systematische Erläuterung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. München 1996. (Staatsrecht)

Benda, Ernst; Maihofer, Werner; Vogel, Hans Jochen (Hrsg.). Handbuch des Verfassungsrechts der BRD. Berlin, New York 1995

Bericht über die Unterstützung der politischen Parteien. (Postulat beider Räte vom 7. Juni 1984). Vom 23. November 1988. (Bericht)

Botschaft des Bundesrates über eine Teiländerung der Bundesgesetzgebung über die politischen Rechte vom 1. September 1993, BBl 1993 III 460f.

Drysch, Thomas. Parteienfinanzierung, Österreich, Schweiz, Bundesrepublik Deutschland. Opladen 1998. (Parteienfinanzierung)

Drysch, Thomas. Staatliche Parteienfinanzierung und kein Ende: Das neue Parteienfinanzierungsgesetz. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 1994, Heft 3, S. 218-224

Gruner, Erich. Die Parteien in der Schweiz. Geschichte, neue Forschungsergebnisse, aktuelle Probleme. Bern <sup>2</sup>1977

Haller, Walter; Kölz Alfred. Allgemeines Staatsrecht. Bern 1999

Horn, Robert. Die Rechtssprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung. Giessen 1990. (Rechtssprechung)

Hug, Peter. Die verfassungsrechtliche Problematik der Parteienfinanzierung. Diss. Zürich 1970. (Parteienfinanzierung)

Ipsen, Jörn. Die unbegrenzte Parteienfinanzierung – Bemerkungen zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.). Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Opladen 1990

Ipsen, Jörn. Globalzuschüsse statt Wahlkampfkostenerstattung. Perspektiven der Parteienfinanzierung nach dem Urteil des BVerfG vom 9.4.1992. In: JZ 1992, S. 753-761

Kaltefleiter, Werner; Nassmacher, Karl-Heinz. Acht Leitsätze für ein neues Parteiengesetz. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1992, S. 452-455

Kaltefleiter, Werner; Nassmacher, Karl-Heinz. Probleme der Parteienfinanzierung in Deutschland. Möglichkeiten einer Neuordnung. In: Zeitschrift für Politik 2/1992, S. 135-160



- Klee-Kruse, Gudrun. Öffentliche Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien. Schweden und Österreich: Ein Vergleich. Diss. Frankfurt am Main 1993
- Klöti, Ulrich et al. Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 1999
- Kölz, Alfred. Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts 1987. In: ZBJV, Band 125, 1989. Speziell: S. 425-427
- Ladner, Andreas; Brändle, Michael. Fact-Sheets zum Wandel der Schweizer Parteien. Bern 1999
- Ladner, Andreas. Für eine staatliche Parteienfinanzierung. In: NZZ, 30. Dezember 1997
- Ladner, Andreas. Das Schweizer Parteiensystem und seine Parteien. In: Klöti, Ulrich et al. Handbuch der Schweizer Politik. Zürich 1999. S. 213-248
- Landfried, Christine. Parteienfinanzierung: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 3/1992, S. 439-447
- Leibholz, Gerhard. Strukturprobleme der modernen Demokratie. Karlsruhe<sup>3</sup>1967
- Locher, Peter; Behnisch, Urs. Die steuerrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts im Jahre 1997. In: ZBJV, Band 135, 1999. Speziell S. 78-80
- Lösche, Peter. Das Geld der Politik – Demokratietheoretische Fragen an die Parteienfinanzierung. In: Mühleisen, Hans-Otto (Hrsg.). Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität. München, Zürich 1986. S. 28-38
- Meessen, Karl M. Parteienfinanzierung als verfassungspolitische Aufgabe. In: Mühleisen, Hans-Otto (Hrsg.). Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität. München, Zürich 1986. S. 94-101
- Mühleisen, Hans-Otto. Die Finanzierung der politischen Parteien – Fragen und Herausforderungen an Rechts- und Politikwissenschaft. In: Mühleisen, Hans-Otto (Hrsg.). Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität. München, Zürich 1986. S. 6-17
- Müller, Jörg-Paul. Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung von 1999, der UNO-Pakte und der EMRK. Bern<sup>3</sup>1999. (Grundrechte)
- Müller, Jörg Paul; Looser, Martin. Staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 1997 und 1998. In: ZBJV, Band 135, 1999. Speziell S. 758
- Nassmacher, Karl-Heinz. Die Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien – Eine vergleichende Analyse. In: Mühleisen, Hans-Otto (Hrsg.). Das Geld der Parteien. Parteienfinanzierung zwischen staatspolitischer Notwendigkeit und Kriminalität. München, Zürich 1986. S. 39-56.
- Nassmacher, Karl-Heinz. Bürger finanzieren Wahlkämpfe. Anregungen aus Nordamerika für die Parteienfinanzierung in Deutschland. Baden-Baden 1992
- Nassmacher, Karl-Heinz. Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem. In: Aus Politik und Zeitgeschichte 11/1989. S. 27-38
- Olzog, Günter; Liese, Hans-J. Die politischen Parteien in Deutschland. Geschichte, Programmatik, Organisation, Personen, Finanzierung. München<sup>25</sup>1999. (Parteien).
- Schmid, Gerhard. Politische Parteien, Verfassung und Gesetz. Zu den Möglichkeiten und Problemen einer Parteiengesetzgebung in der Schweiz. Basler Studien zur Rechtswissenschaft. Basel, Frankfurt am Main 1981. (Parteien)

- Schwartmann, Rolf. Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien. Berlin 1995
- Seifert, Karl-Heinz. Die politischen Parteien im Recht der Bundesrepublik Deutschland. Köln, Berlin, Bonn, München 1975
- Sendler, Horst. Verfassungsgemässe Parteienfinanzierung? In: NJW 1994/6, S. 365-367
- Volkman, Uwe. Verfassungsrecht und Parteienfinanzierung In: Zeitschrift für Rechtspolitik Nr. 9 1992, S. 325-333
- Wegelin, Jürg. Parteienförderung. In: Handelszeitung vom 29. November 1999, S. 17
- Weigelt, Kurt. Staatliche Parteienfinanzierung. Zu den Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung in der Schweiz unter vergleichender Berücksichtigung der Gesetzgebung in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. Diss. Grusch 1988. (Parteienfinanzierung)
- Weigelt, Peter. Die Vergangenheit subventionieren? In: NZZ, 20.11.1997
- Wewer, Götrik (Hrsg.). Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Opladen