

An das
Bundesverfassungsgericht
Zweiter Senat
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

2 BvE 4/12

Organklage der ÖDP gegen verdeckte Parteienfinanzierung
hier: weiterer ergänzender Vortrag
15 . Juni 2015

Für die Ast. erlaube ich mir, weiter Folgendes vorzutragen.

Gliederung

Anschluss an den bisherigen Vortrag der Antragstellerin
Vorspann

- I. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe: Das Stiftungsurteil im Rahmen der sonstigen Rechtsprechung
 1. Der Maßstab des Stiftungsurteils – überholt: Vom allgemeinen strengen Gleichheitssatz
 - a) Das Stiftungsurteil und die neuere Rechtsprechung zu Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache
 - b) Auch bei der Regelung der Stiftungsfinanzierung entscheidet der Bundestag in eigener Sache
 2. Vom zwingenden Grund – und warum das Stiftungsurteil den Grundsatz ignorierte
 3. Das Parteienfinanzierungsurteil von 1992: Von der Erstattung der Wahlkampfkosten zur staatlichen Teilfinanzierung
 4. Zusammenfassung
- II. Der Nutzen der Stiftungen für ihre Mutterparteien
- III. Einzelne Argumentationen im Urteil von 1986
 1. Personelle Verflechtung

2. Überschneidung der Aufgaben von Stiftungen und Parteien
 3. Offenheit der Stiftungsveranstaltungen für alle?
 4. Angewiesenheit der Stiftungen auf die Mutterparteien
 5. Einzelne offensichtliche Missbrauchsfälle und die selbstgeschaffene „Normallage“
- IV. Anderer Verfahrensgegenstand als 1986
- V. Resümee

Anschluss an den bisherigen Vortrag der Antragstellerin

Die Antragstellerin analysiert im Folgenden das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den parteinahen Stiftungen vom 14.7.1986 (BVerfGE 73, 1) vor dem Hintergrund der neueren Rechtsprechung des Gerichts. Damit ergänzt sie die Ausführungen zu parteinahen Stiftungen in ihrer Antragschrift (S. 24 f., 59-61) und in weiteren Schriftsätzen (so vom 19.9.2013, S. 6 f., 10 f., 14, 36 f. und vom 12.12.2013, S. 2 f., 6 sowie 17-19). Zugleich wendet sie sich erneut gegen die Äußerungen des Bundestags in seinem Schriftsatz vom 26.4.2013 und gegen die Äußerungen der CDU/CSU-Fraktion in ihrem Schriftsatz vom 3.5.2013. Der Bundestag behauptete (S. 28-30), die Antragstellerin habe weder dargelegt, dass das Urteil von 1986 überholt sei, noch dass die dem vorliegenden Verfahren zu Grunde liegende Situation von der damaligen abweiche. Die CDU/CSU-Fraktion meinte, die Antragstellerin habe keinen Grund genannt, aus welchem das Stiftungsurteil überholt sein könne (S. 34-37). Auf die Einwände des Bundestags und der CDU/CSU-Fraktion war die Antragstellerin zwar bereits in ihrer Antragschrift (S. 24 f., 60 f.) und in ihrem Schriftsatz vom 19.3.2013 (S. 10 und 36 f.) eingegangen und hatte sie widerlegt. Die Widerlegung soll im Folgenden aber weiter vertieft werden.

Vorspann

Das Urteil von 1986 gilt den parteinahen Stiftungen als ihre Magna Charta. Jedenfalls sehen sie und der Bundestag in diesem Urteil die verfassungsrechtliche Grundlage der derzeitigen Praxis der Stiftungsfinanzierung. Deshalb wird die Antragstellerin im Folgenden vertieft darlegen, dass das Urteil inzwischen zum einen Teil überholt ist und deshalb den Anträgen der Antragstellerin nicht entgegensteht. Weiter wird sie vortragen, dass ein anderer Teil des Urteils und seine sinnvolle Fortschreibung im Lichte der neueren Rechtsprechung ergeben, dass der Bundestag mit der

Stiftungsfinanzierung das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit verletzt, so dass die Fortschreibung dieses Teils des Urteils geradezu zur Begründung der Anträge der Antragstellerin beiträgt. Im Verfahren von 1986 ging es darum, ob die Finanzierung der Stiftungen mittels staatlicher Globalzuschüsse eine verdeckte Staatsfinanzierung darstellt und ob dadurch die Rechte der antragstellenden Partei der Grünen verletzt sein können, wobei das Gericht die erste Frage verneinte, die zweite aber bejahte. Beide Antworten waren allerdings schwerlich miteinander vereinbar. Das zeigt, dass die Urteilsbegründung von 1986 zwei sich widersprechende Teile enthält. Die Antragstellerin wird darlegen, welches der Grund für diesen inneren Bruch in der Argumentation des Gerichts war. Sie wird weiter ausführen, dass beide Teile, richtig verstanden, bestätigen, dass die staatliche Stiftungsfinanzierung eine verdeckte Parteienfinanzierung zulasten derjenigen Parteien, die über keine solchen Stiftungen verfügen, und dass dadurch das Recht dieser Parteien auf Chancengleichheit verletzt wird. Schließlich wird sie ergänzend darauf hinweisen, dass die Beurteilung der staatsfinanzierten Stiftungen auch dadurch eine Neuausrichtung erfährt, dass inzwischen das Verbot, den politischen Parteien öffentliche Mittel für andere Zwecke als die Erstattung von Wahlkampfkosten zu gewähren, entfallen ist. Von diesem Verbot hatte das Gericht 1986 aber noch ausgehen müssen und hatte sich deshalb zu einer anfechtbaren und widersprüchlichen Konstruktion gezwungen gesehen, um zu verhindern, dass die Globalzuschüsse und damit auch die Stiftungsfinanzierung insgesamt zu Fall gebracht würden. Im vorliegenden Rechtsstreit ist die Sachlage nun aber eine ganz andere. Insgesamt wird die Analyse im Lichte des heutigen Standes der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung ergeben, dass, wie eingangs schon erwähnt, das Stiftungsurteil nicht nur den Anträgen der Antragstellerin im vorliegenden Verfahren nicht mehr im Wege steht, sondern dass seine (richtig verstandene) Begründung die Anträge geradezu trägt.

I. Die verfassungsrechtlichen Maßstäbe: Das Stiftungsurteil im Rahmen der sonstigen Rechtsprechung

1. Der Maßstab des Stiftungsurteils – überholt: vom allgemeinen zum strengen Gleichheitssatz

a) Das Stiftungsurteil und die neuere Rechtsprechung zu Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache

Im Stiftungsurteil war das Bundesverfassungsgericht noch davon ausgegangen, die Frage, ob die Rechte außerparlamentarischer Parteien durch die

Stiftungsfinanzierung verletzt werden können, sei lediglich am allgemeinen Gleichheitssatz zu messen (BVerfGE 73, 1 [38]). Wörtlich heißt es dort:

„Mit Rücksicht auf die dargelegten Berührungspunkte zwischen der Tätigkeit der Stiftungen einerseits und den langfristigen politischen Zielvorstellungen einzelner politischer Parteien andererseits gebietet es allerdings der Gleichheitssatz, dass eine solche Förderung alle dauerhaften, ins Gewicht fallenden politischen Grundströmungen in der Bundesrepublik Deutschland angemessen berücksichtigen. Nur wenn die staatliche Förderung der pluralen Struktur der gesellschaftlichen und politischen Kräfte Rechnung trägt, wird sie dem verfassungsrechtlichen Gebot gerecht, Gleiches gleich und Ungleiches seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln.“

Der allgemeine Gleichheitssatz gibt dem Gesetzgeber einen weiten Gestaltungsraum. Gemäß dem Stiftungsurteil brauchte der Gesetzgeber deshalb nur irgendwelche sachlichen Gründe anzuführen, um die Ungleichbehandlung von Parteien verfassungsrechtlich zu rechtfertigen. Das Verfassungsgericht hatte dann *judicial restraint* zu üben, was es auch getan hat: einerseits bei der Prüfung der unter III genannten Gründe für die Ablehnung verdeckte Parteienfinanzierung, andererseits bei der vom Gericht höchst vage und ohne Diskussion des Für und Wieder vorgenommenen Beschränkung der Stiftungsfinanzierung auf Parteien, die eine dauerhafte, ins Gesicht fallende politische Grundströmungen repräsentieren. Die verschärfte gerichtliche Kontrolle von Entscheidungen über die Stiftungsfinanzierung, die der Bundestag gewissermaßen in eigener Sache trifft, und den insoweit eingegengten Gestaltungsraum des Gesetzgebers hatten dem Gericht 1986 noch ferngelegen, ebenso die große Bedeutung kleiner Parteien für die Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses. Denn diese strengeren Maßstäbe aufgrund von Entscheidung des Parlaments in eigener Sache entwickelte das Gericht erst rund zwei Jahrzehnte später: 2004 stellte er die große Bedeutung kleiner Parteien und die zentrale Rolle der Offenheit des politischen Wettbewerbsprozesses für die Demokratie heraus.¹ Ab 2008² formulierte der Senat den Grundsatz, dass es einer intensiven verfassungsgerichtlichen Kontrolle bedarf, wenn der Bundestag gewissermaßen in eigener Sache entscheidet und deshalb die Gefahr besteht, dass dabei machtpolitische Motive

¹ BVerfGE 111, 382 (398, 404 f.). – Die Rolle der Offenheit der politischen Willensbildung hatte das Gericht zwar auch schon früher angesprochen (BVerfGE 20, 56 [99]; 73, 40 [86]; 85, 264 [288]). Es hatte sie aber bisher noch nicht so intensiv in den verschiedenen Facetten und Auswirkungen dargestellt und auch noch nicht in den Zusammenhang mit der Bedeutung der Chancengleichheit im politischen Wettbewerbsprozess gebracht.

² BVerfGE 120, 82 (110-116).

dominieren. Dieses Prinzip einer verschärften gerichtlichen Überprüfung von Entscheidungen, die das Parlament gewissermaßen in eigener Sache trifft, bestätigte der Senat 2011³ und 2014⁴ nachdrücklich.

b) Auch bei der Regelung der Stiftungsfinanzierung entscheidet der Bundestag in eigener Sache

Über die Stiftungsfinanzierung entscheiden die Abgeordneten zwar nicht in dem Sinne in eigener Sache, wie das bei Entscheidungen des Bundestags über die eigene Entschädigung der Fall ist (BVerfGE 40, 296 [327]). Denn die Entscheidungen betreffen nicht direkt sie selbst, sondern ihre Stiftungen. Die Situation ist ähnlich, wie sie den Sperrklausel-Urteilen des Bundesverfassungsgerichts zu Grunde lag. Dort ging es nicht um Sperrklauseln bei Wahlen des entscheidenden Parlaments selbst. Vielmehr hatten der Schleswig-Holsteinische Landtag über Sperrklauseln bei Kommunalwahlen und der Bundestag über Sperrklauseln bei deutschen Europawahlen zu entscheiden. Die Beschlüsse der Parlamente kamen aber den Parteien der Beschließenden zugute. Deshalb waren sie befangen, auch wenn sie, wie das Gericht wegen der nur mittelbaren Betroffenheit des Parlaments⁵ formulierte, nur „gewissermaßen“ in eigener Sache entschieden, und deshalb war es erforderlich, dass das Gericht eine strenge Gerichtskontrolle ausübte.⁶ Genau so ist es bei Entscheidungen des Bundestags über die Finanzierung parteinaher Stiftungen. Auch hier geht es nicht unmittelbar um die Belange der Entscheidenden. Es geht vielmehr unmittelbar um die Belange ihrer Stiftungen, mit denen die Abgeordneten und ihre Fraktionen aber über ihre Parteien machtpolitisch verbunden sind. Deshalb sind sie auch bei Entscheidungen über die Finanzierung der Stiftungen befangen, so dass auch hier eine strenge Gerichtskontrolle geboten ist.

2. Vom zwingenden Grund – und warum das Stiftungsurteil den Grundsatz ignorierte

Auch wenn dem Gericht seinerzeit der Gedanke der Befangenheit bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache und die sich anschließende Intensivierung der gerichtlichen Kontrolle noch nicht präsent waren, hätte es doch seinerzeit schon nahe gelegen, zu einer ähnlichen Strenge mit Hilfe der

³ BVerfGE 129, 300 (322-324).

⁴ Urteil vom 26.2.2014, Abs.-Nr. 59 und 64.

⁵ So auch Martin Will, Richtigkeit der Drei-Prozent-Klausel bei Europawahlen, NJW 2014, 1421 (1423).

⁶ Damit erteilt der Senat zugleich denen eine Absage, die als Entscheidung in eigener Sache lediglich solche Entscheidungen des Parlaments verstehen wollen, die unmittelbar in eigener Sache erfolgen, z. B. Heinrich Lang, Gesetzgebung in eigener Sache, 2007, 28 ff.

schon damals vertrauten und propagierten rigorosen Chancengleichheit der Parteien zu gelangen. Dieses Prinzip lässt zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ungleicher Behandlung von Parteien nicht irgendeinen sachlichen Grund genügen, wie der allgemeine Gleichheitssatz,⁷ sondern verlangt einen zwingenden Grund. Die Notwendigkeit eines zwingenden Grundes bei drohender Beeinträchtigung der politischen Chancengleichheit ist seit langem ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,⁸ und das Gericht ging selbst auf die mögliche Benachteiligung von Parteien ohne staatsfinanzierte Stiftungen ein. Umso überraschender erscheint es zunächst, dass das Gericht das Erfordernis eines zwingenden Grundes nicht heranzog.

3. Das Parteienfinanzierungsurteil von 1992: Von der Erstattung der Wahlkampfkosten zur staatlichen Teilfinanzierung

Das Nichtheranziehen des Satzes von zwingenden Grund wird erst nachvollziehbar, wenn man erkennt, dass hinter dieser Unterlassung offenbar das Bestreben des Gerichtes stand, die Existenz der Globalzuschüsse und damit wohl auch der staatsfinanzierten Stiftungen insgesamt nicht zu gefährden. Für die genannte Sorge besteht heute aber keinen Grund mehr.

1986 hatte das Gericht noch davon ausgehen müssen, eine teilweise Staatsfinanzierung der Parteien für ihre gesamte politische Tätigkeit sei unzulässig (BVerfGE 20, 56 [102 ff.]). Auch für Zwecke der politischen Bildungsarbeit dürften den Parteien keine staatlichen Mittel zugewendet werden. Denn „eine Grenze zwischen allgemeiner Parteiarbeit und politischer Bildungsarbeit der Parteien“ lasse sich nicht ziehen (BVerfGE 20, 56 [112]). Vielmehr dürften den Parteien öffentliche Mittel ausschließlich für die Erstattung von Wahlkampfkosten gezahlt werden (BVerfGE 20, 56 [113 ff.]). Bei Annahme verdeckter Parteienfinanzierung, welche ja der gesamten Tätigkeit der betroffenen Parteien zugute kommt, hätte aber die Beseitigung der Globalzuschüsse gedroht, auf welche der Antrag der klagenden Grünen gerichtet war.⁹ In diesem Verfahren ging es um das „Ob“ der Bezuschussung,¹⁰

⁷ Auch die gewisse Modifizierung, welche der allgemeine Gleichheitssatz in neuerer Zeit erfahren hat (seit BVerfGE 55, 72 [88]); zum Beispiel auch 102, 41 [54]), ändert nichts daran, dass der Grundsatz vom zwingenden Grund jedenfalls eine deutlich strengere Prüfung verlangt.

⁸ Z. B. BVerfGE 8, 51 (67): „Die Tätigkeit der politischen Parteien vollzieht sich im Bereich der politischen Willensbildung. Dem Ergebnis dieser Willensbildung, der Mehrheitsentscheidung, sind *alle* unterworfen, auch diejenigen, die nicht die Parteien der Mehrheit unterstützt haben. Deshalb ist hier hinsichtlich der Chancengleichheit ein besonders strenger Maßstab anzulegen.“ Ferner BVerfGE 20, 56 (116): „Jede verschiedene Behandlung der Parteien, die sich nicht durch einen besonderen zwingenden Grund rechtfertigen lässt, ist ihm [gemeint ist der Gesetzgeber] verfassungswidrig versagt.“ Siehe auch BVerfGE 24, 300 (340 f.).

⁹ Siehe z. B. Henning Fülle, Himmel auf Erden? Entstehung, Struktur und Arbeitsweisen der grün-nahen politischen Stiftungen, 1992, 44, 49.

und eine säuberliche Trennung ist nun mal nicht möglich. Die Abschichtung von solchen Aktivitäten der Stiftungen, die den Parteien nützen, von anderen, die das nicht tun, lässt sich praktisch nicht durchführen, wie das Gericht im zweiten Teil der Begründung seines Stiftungsurteils von 1986, in dem es um das „Wie“ der Bezuschussung und seine Voraussetzungen ging,¹¹ auch selbst annahm (siehe unter II). Da den Parteien damals eine andere Finanzierung als die Erstattung von Wahlkampfkosten versagt war, wäre die Annahme verdeckter Parteienfinanzierung auf ein Verbot der Globalzuschüsse hinausgelaufen. Das aber wollte das Gericht offenbar vermeiden.

Mit dem Parteienfinanzierungsurteil vom 9.4.1992 (BVerfGE 85, 264) wurde die staatliche (Teil-)Finanzierung aber auch für andere Zwecke für zulässig erklärt. Damit steht bei Bejahung verdeckter Parteienfinanzierung durch Stiftungen nicht mehr deren Existenz auf dem Spiel.¹² Deshalb besteht heute kein Grund mehr für die damalige Sorge des Gerichts. Vielmehr geht es jetzt „nur“ noch darum, ob mittels der Stiftungsfinanzierung die für die staatliche Parteienfinanzierung geltenden Voraussetzungen (Obergrenze, Gesetzesvorbehalt und Einbeziehung kleinerer, nicht im Parlament vertretenen Parteien) unterlaufen werden und diese Vorbehalte deshalb auch auf die Stiftungen zu erstrecken sind.

Das Urteil von 1986 ist somit vor dem Hintergrund der Sorge der Richter um den Fortbestand der Globalzuschüsse verstehen, vor deren Beseitigung das Gericht zurückschreckte. Ein Beleg für das Gewicht dieses Anliegens ist auch der Umstand, dass das Urteil einstimmig erging (BVerfGE 73, 1 [39]), also auch unter Zustimmung der Richter Ernst-Wolfgang Böckenförde und Ernst Gottfried Mahrenholz, welche zum Parteienfinanzierungsurteil, welches ebenfalls am 14.7.1986 erging, ein Minderheitsvotum abgegeben hatten (BVerfGE 73, 40 [103 ff.]). Dem Urteil lag also ein durchaus nachvollziehbares, gewichtiges Anliegen zu Grunde. Um das entsprechende Ergebnis erreichen zu können, wurde der Prüfungsmaßstab gemildert. Um die staatsfinanzierten Stiftungen – im Wege einer weniger strengen und intensiven Prüfung – aufrechterhalten zu können, übergang der Senat 1986 den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien, der zwingende Gründe für eine Ungleichbehandlung verlangt, die aber eben nicht vorlagen. Ohne die Abmilderung des Maßstabes hätte der

¹⁰ Michael Sikora, Politische Stiftungen (siehe Fußnote 13), 27.

¹¹ Sikora, 27.

¹² So auch Kretschmer/Merten/Morlok, Wir brauchen ein „Parteienfinanzierungsgesetz“, ZG 2000, 41 (42): Seit dem Urteil von 1992 stellt die Parteiunabhängigkeit der Stiftungen keine notwendige Voraussetzung mehr für ihre staatliche Förderung dar.

Senat die wenig überzeugend Argumente der Vertreter der Stiftungen und der Parlamentsparteien nicht hinnehmen können (siehe dazu unten III).

Es erscheint auch nicht ausgeschlossen, dass der Senat die „Zwickmühle“, welcher er sich bei der Begründung des Stiftungsurteils gegenüber sah, beim Parteienfinanzungsurteil von 1992 durchaus gesehen und auch im Hinblick auf eine angemessene Stiftungsbeurteilung zur Zulässigkeit der allgemeinen Aufgaben der Parteien übergegangen ist und sich so aus der Zwickmühlen-Situation befreien wollte.

Im Übrigen wandte das Bundesverfassungsgericht 1992 auch ausdrücklich den strengen Gleichheitssatz an (BVerfGE 85, 264 [297]: „Gleichheit strikt und formal“; [298]: den hier anzuwendenden „strikten Gleichheitssatz“), nicht, wie 1986 im Stiftungsurteil, nur den allgemeinen Gleichheitssatz (siehe oben 1 a).

4. Zusammenfassung

Festzuhalten ist, dass das Stiftungsurteil von 1986 noch von einer offensichtlich zu geringen richterlichen Kontrolldichte gekennzeichnet war. Das Urteil ist heute schon deshalb überholt, weil es das Gebot eines zwingenden Grundes nicht beachtet hat. Hinzu kommt, dass die neuere Rechtsprechung bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, wie sie hier vorliegt, erst recht zu einer hohen Kontrolldichte übergegangen ist. Auch der tiefere Grund, warum das Gericht 1986 vor einer strikten Kontrolle zurückschreckte, weil es sonst nämlich die Globalzuschüsse und damit wohl auch die Stiftungsfinanzierung insgesamt gefährdet hätte, ist seit dem Parteienfinanzungsurteil von 1992 entfallen. Schon daraus wird deutlich, dass das Urteil von 1986 einer erneuten und jetzt deutlich strengeren verfassungsrechtlichen Beurteilung der Stiftungsfinanzierung nicht entgegensteht, sondern die neuere Rechtsprechung eine solche geradezu verlangt und zu einer Bejahung verdeckter Parteienfinanzierung und der Verletzung der Rechte konkurrierender Parteien führen muss.

II. Der Nutzen der Stiftungen für ihre Mutterparteien

Das Gericht hatte schon 1986 keineswegs verkannt, dass die Arbeit der Stiftungen „insbesondere auf den Gebieten der Forschung, der Materialsammlung und -aufbereitung, der Publikation, der Pflege internationaler Beziehungen, aber auch der politischen Bildung im engeren Sinne der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugutekommt.“ (BVerfGE 73, 1 [37]). Diese Feststellung stimmt mit zahlreichen

Äußerungen im Schrifttum überein, die es als offensichtlich ansehen, dass die Tätigkeit der Stiftungen ihren Mutterparteien wesentliche Vorteile bringt.¹³

So ist z. B. eine starke Nähe der politischen Bildungsarbeit von parteinahen Stiftungen zu ihrer jeweiligen Mutterpartei zu konstatieren.¹⁴ Sie „dient in hohem Maße Parteiinteressen.“¹⁵ Auch die wissenschaftliche Politikberatung ist „sehr stark als Dienstleistung für die jeweilige Partei ausgestaltet.“¹⁶ Ebenso kommt die Begabtenförderung den Zielen der Partei entgegen.¹⁷ Selbst die Auslandsarbeit der Stiftungen enthält Elemente, „die der nahestehenden Partei sehr nützlich sind.“¹⁸ Gewiss weisen die Aktivitäten der verschiedenen parteinahen Stiftungen erhebliche Unterschiede auf. Das zeigt zum Beispiel die Kritik des SPD-Parteivorsitzenden Sigmar Gabriel an der eigenen Friedrich-Ebert-Stiftung. Er warf ihr im Jahre 2010 vor – im Gegensatz zur Konrad-Adenauer-Stiftung im Verhältnis zur CDU – kein „programmatisch-intellektuelles Kraftzentrum“ der SPD zu sein.¹⁹ Im Übrigen dürften die Stiftungen für kleinere Bundesparteien besonders interessant sein, die – im Verhältnis zu ihren Wahlergebnissen – weit überproportional von den staatlichen Mitteln profitieren, ebenso für Oppositionsparteien, weil die Regierungsparteien über das Potenzial der Ministerialbürokratie verfügen.²⁰ Noch interessanter dürfte die Stiftung für ihre Partei werden, wenn diese, wie die FDP, gerade den Einzug in den Bundestag verpasst hat²¹ und ihr deshalb auch die staatlich finanzierten Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeiter nicht

¹³ Z. B. Göttrick Wewer, Die „Stiftungen“ der Parteien: Weltweite Aktivitäten, aber geringe Transparenz, in: Peter Haungs/Eckhard Jesse (Hrsg.), Parteien in der Krise?, 1987, 215 (217 ff.); Christine Landfried, Parteienfinanzierung und politische Macht, 1990, 110; Michael Pinto-Duschinsky, German Party Foundations, 1991, 190; Uwe Günther/Michael Vesper, Wie weiter mit dem Stiftungsgeld?, ZRP 1994, 289 (290 f.); Bundespräsidialamt (Hrsg.), Empfehlungen der Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung, 1994, 88; Rolf Ebbighausen u.a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, 239 ff. (265); Michael Sikora, Politische Stiftungen – vita activa der Parteipolitik oder vita contemplativa der politischen Erkenntnis?, 1997, 29; Andreas Kießlinger, Das Recht auf politische Chancengleichheit, 1998, 118 f.; Heike Merten, Parteinaher Stiftungen im Parteienrecht, 1999, 137 f. Siehe auch schon Peter Lösche, Wovon leben die Parteien, 1984, 76 f.

¹⁴ Manfred Born, Parteinaher Stiftungen: Stiftung oder Partei?, 2007, 123.

¹⁵ Born, 131.

¹⁶ Born, 131.

¹⁷ Born, 124-127.

¹⁸ Born, 119.

¹⁹ Siehe Ulrich Hestekamp, Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2014, 181-183.

²⁰ Siehe z. B. Wolfgang Maier (KAS): „Wir sind nämlich eigentlich nur dann wirklich interessant, wenn die Partei in der Opposition ist. Man hat ja die Ministerien, man braucht uns ja [andernfalls] gar nicht. [...] Natürlich ist da immer mal ein bisschen größere Nähe [zur Mutterpartei] und mal ein bisschen weniger Nähe. Das hängt auch zum Beispiel davon ab, ob ein Vorsitzender [der Stiftung] eher mit dem Parteichef kann oder nicht.“ Zitiert nach Hestekamp, 244.

²¹ Dann hat auch die Stiftung selbst ein geradezu Eigeninteresse daran, dass die Mutterpartei wieder in den Bundestag einzieht. Denn davon hängt ihrer Fortexistenz als staatsfinanzierte Stiftung ab.

mehr zur Verfügung stehen. Die Antragstellerin aber verfügt weder über das eine noch über das andere. Sie ist somit – im Verhältnis zu den kleineren Bundestagsparteien – mehrfach benachteiligt.

Bereits das Urteil von 1986 leitete aus der Parteienütlichkeit der Stiftungen ab, der Gleichheitssatz verlange, eine noch zu schaffende Stiftung der Grünen müsse in die staatliche Finanzierung einbezogen werden, vorausgesetzt, sie repräsentiere eine dauerhafte politische Grundstücksräumung, wie sie sich in den Wahlergebnissen widerspiegeln; das sei bei Erlass des Haushaltsgesetzes 1983 aber noch nicht der Fall gewesen (BVerfGE 73,1 [38 f.]). Unabhängig davon ob diese Argumente im Lichte der neueren Rechtsentwicklung noch überzeugen, war damit – und das ist für das vorliegende Verfahren relevant – jedenfalls klagestellt, dass Parteistiftungen auch den Interessen der Mutterparteien dienen und ihre außerparlamentarischen Konkurrenten, die über keine staatsfinanzierten Stiftungen verfügen, verfassungswidrig benachteiligt sein können. Schon aufgrund des allgemeinen Gleichheitssatzes sah das Gericht in der Nichtberücksichtigung der Grünen also eine verfassungswidrige Diskriminierung. Es ist nicht ersichtlich, dass sich dies seitdem geändert haben könnte.²² Dann ist eine Verletzung der Chancengleichheit aber erst recht anzunehmen, wenn man den nunmehr geltenden strengen Gleichheitssatz zugrundelegt. Das gilt umso mehr, wenn man berücksichtigt, dass viele der Einwände des Gerichts gegen die Annahme verdeckter Parteienfinanzierung nicht zutreffen (siehe sogleich unter III), in Wahrheit also durchaus eine verdeckte Parteienfinanzierung vorlag, welche das Gericht damals aber noch nicht bejahen konnte, ohne die Staatsfinanzierung der Stiftungen insgesamt für verfassungswidrig erklären zu müssen. Und das wollte es nun einmal unbedingt vermeiden (siehe oben I 3).

Dass die parteinahen Stiftungen ihren Mutterparteien unverändert beträchtlichen Nutzen bringen und sie diesen Nutzen auch im Sinn haben, bestätigen beispielhaft zwei Schreiben des seinerzeitigen Geschäftsführers der Friedrich-Naumann-Stiftung Rolf Berndt, wie Recherchen für die Welt am Sonntag ergeben haben.²³ In einem internen Rundschreiben vom 11.6.2014 teilte Berndt seinen Mitarbeitern unter Hinweis auf die stark erhöhten Bewilligungen von öffentlichen Mitteln für 2014 mit:

²² Das bestätigt etwa auch die Übersicht über die Stiftungsaktivitäten in jüngster Zeit: Hesterkamp, 149 ff.

²³ Quelle: Martin Lutz und Uwe Müller, Das Stiftungssystem, Welt am Sonntag vom 5. Oktober 2014, S. 15 (18 f.).

„Mit höheren Zuwendungen im Jahre 2014 gewinnen wir Gestaltungsspielraum für das oberste Stiftungsziel, unseren Beitrag zur Rückkehr der FDP in den Deutschen Bundestag zu leisten.“

Am 29. September bekräftigte er dies in einem weiteren Schreiben. Darin heißt es, der neu gewählte Vorstand werde die Stiftungen „strategisch, organisatorisch-strukturell und inhaltlich“ auf dieses Ziel hin ausrichten. Der Parteivorsitzende Christian Lindner bestätigte dies in einem Schreiben vom 28.4.2014 an seine Führungskräfte:

„Auch die Friedrich-Naumann-Stiftung hat auf meine Anregung hin dankenswerter Weise eine Dialogoffensive zu liberalen Politikinhaltungen aufgenommen, die es in Umfang und Intensität so noch nicht gegeben hat.“

III. Einzelne Argumentationen im Urteil von 1986

Die sehr zurückhaltende Rechtskontrolle im Urteil von 1986 ermöglichte es dem Gericht, die wenig überzeugende Argumentation der Verteidiger der Stiftungsfinanzierung hinzunehmen, welche das Ergebnis tragen sollte, die Stiftungen hielten zu ihren Parteien ausreichend Distanz, so dass ihre staatliche Finanzierung keine verdeckte Parteienfinanzierung darstelle. Es überrascht deshalb nicht, dass die Argumentation des Gerichts in der Fachliteratur auf einhellige Kritik gestoßen ist.²⁴ Legt man den gebotenen Maßstab der strengen Gerichtskontrolle an, so kann sie erst recht keinen Bestand mehr haben.

1. Personelle Verflechtung

Das Gericht relativiert den Einfluss von Funktionären der Parteien in den Gremien ihrer Stiftungen und lässt die bestehende Vorschrift des § 11 Abs. 2 Satz 3 PartG ausreichen. Danach dürfen Vorsitzender und Schatzmeister einer Partei nicht in einer der Parteien nahestehenden politischen Stiftungen vergleichbare Funktionen ausüben. Diese Inkompatibilitäten bezeichnete der Senat selbst als „Mindestanforderungen“, d.h., er lässt sie verfassungsrechtlich ausreichen. Dennoch fügt der Senat folgenden Satz hinzu: Die Stiftungen seien „gehalten, darauf zu achten, dass Führungspositionen in der Stiftung und in der ihr nahestehenden Partei nicht in einer Hand vereinigt werden, und dass die Mitglieder der leitenden Stiftungsorgane nicht vornehmlich aus in hervorgehobener Stellung aktiv tätigen Parteimitgliedern bestehen.“ (BVerfGE 73,1 [32]). Dabei wird nicht klar, welche Funktion dieser Satz von lediglich appellativem Charakter in einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung haben

²⁴ Siehe die Angaben in Fußnote 13.

soll. Geschehen ist denn auch praktisch nichts,²⁵ obwohl, wie das Gericht selbst festgestellt hatte, die Organe der Stiftungen „stark mit führenden Mitgliedern der nahestehenden Parteien durchsetzt“ sind (BVerfGE 73, 1 [35]).

Um diese Feststellung abzumildern, stellt der Senat fest, die Geschäftsführer der Stiftungen übten „in den nahestehenden Parteien keine hervorgehobenen Funktionen“ aus, ohne aber auch hier darzulegen, welche verfassungsrechtliche Relevanz dieser Feststellung haben sollte. Gleichzeitig relativiert der Senat ganz allgemein die Bedeutung der Stiftungsorgane für die Arbeit der Stiftungen. Sie brächten nur Vorschläge zur Umsetzung ein und würden diese letztendlich nicht selber entwickeln und durchführen. Die Programmgestaltung und -durchführung sei weitgehend den Mitarbeitern der Stiftungen überlassen. „Die Organe der Stiftungen oder die nahestehenden Parteien nehmen jedenfalls keinen bestimmenden Einfluss auf Inhalte oder Gestaltung von Projekten und Tätigkeiten der Stiftungen.“ (BVerfGE 73, 1 [35]).

Diese Argumentation, die der Senat der Beweisaufnahme entnimmt, unterstellt in Wahrheit, die Vorstände nähmen ihre Leitungsfunktion nicht wirklich wahr, sondern überließen Wesentliches den Mitarbeitern. Anders ausgedrückt: Dass die Vorstände der Stiftungen mit führenden Mitgliedern der nahestehenden Parteien durchsetzt sind, schade deshalb nichts, weil die Leitungsgremien in Wahrheit gar nicht leiteten.²⁶ Dann aber ist zu fragen, welchen Sinn das Abgrenzungskriterium der Inkompatibilität überhaupt noch haben soll, wenn von den Vorständen der Stiftungen ohnehin kein inhaltlicher Einfluss auf die Stiftungsarbeit ausgeht.²⁷

Erst recht die Mitgliederversammlungen der als eingetragener Verein organisierten Stiftungen, also alle außer der Friedrich-Naumann-Stiftung, sind von gewichtigen Parteimitgliedern dominiert. So waren Anfang letzten Jahrzehnts z. B. von den insgesamt 54 Mitgliedern der Konrad-Adenauer-Stiftung 46 ehemalige oder noch aktive Mandatsträger,²⁸ und das dürfte sich im Zeitverlauf kaum geändert haben. Im Stiftungsurteil blieb die Mitgliederstruktur unerwähnt, wohl, weil das Gericht bereits der Durchsetzung des Vorstands mit Parteifunktionären keine wesentliche Bedeutung beigemessen hatte. Dieser Ausgangspunkt ist aber gerade das Problem.

²⁵ Statt vieler Pinto-Duschinsky, 219: „Yet there had been little practical change. The system of interlocking directorship of parties and foundations had survived. The boards of the foundations continue to be dominated by elder party figures.“

²⁶ So schon von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1. Aufl., 1991, 112.

²⁷ Sikora, 25 f.. Siehe auch S. 26: „unglaubliche Feststellungen“ des Gerichts.

²⁸ Born, 110.

2. Überschneidung der Aufgaben von Stiftungen und Parteien

Die von den politischen Stiftungen wahrgenommenen Aufgaben überschneiden sich mit Aufgaben der Parteien, wie sie in § 1 Abs. 2 PartG aufgezählt werden, nämlich „die politische Bildung anzuregen und zu vertiefen, die aktive Teilnahme am politischen Leben zu fördern [und] zur Übernahme öffentlicher Verantwortung befähigte Bürger heranzubilden“. Im Gegensatz zu früher, als eine Subventionierung der Parteien für solche Aufgaben noch untersagt war, werden nun beide, die Stiftungen und die Parteien, auch zur Bewältigung dieser Aufgaben staatlich finanziert.

Um der nahe liegenden Konsequenz entgegenzutreten, dass sich daraus eine finanzielle Entlastung der Parteien von diesen Aufgaben und damit eine Finanzierung von Parteiaufgaben auf dem Umwege der Stiftungen ergebe, verwies der Senat 1986 darauf, es handle sich dabei nicht um obligatorische, sondern lediglich um fakultative Aufgaben der Parteien (BVerfGE 73, 1 [33 f.]). Diese Folgerung leuchtet aber nicht ein. So oder so werden den Parteien Aufgaben abgenommen.

3. Offenheit der Stiftungsveranstaltungen für alle?

Das Gericht betont, „alle Veranstaltungen der Stiftungen, auch solche, die – wie zum Beispiel Rhetorikseminare – dem individuellen Argumentationstraining dienen,“ seien „allgemein zugänglich.“ (BVerfGE 40, 1 [36]). In der Praxis schließt das aber nicht aus, dass diejenigen, die tatsächlich teilnehmen, vornehmlich Parteiaktivisten sind.²⁹ Auch die Daten und Ergebnisse, die durch Umfragen gewonnen werden, würden publiziert. Hier räumt das Gericht aber selbst ein, dass „die Parteien über führende Mitglieder, die den Vorständen der Stiftungen angehören, bevorzugt Kenntnis auch von für den Wahlkampf bedeutsamen Umfrageergebnissen erhalten.“ (BVerfGE 40, 1 [36]).

4. Angewiesenheit der Stiftungen auf die Mutterparteien

Die parteinahen Stiftungen erhalten fast Ihre gesamten Mittel aus dem Haushaltsplan des Bundes. Sie sind schon deshalb auf ihre Bundestagsabgeordneten und -parteien angewiesen. Ohne deren faktische Anerkennung als „parteinah“ würden ihnen die Mittel verloren gehen. Das ist bei dem Stiftungsverband Regenbogen der Grünen schon einmal fast praktisch geworden.³⁰ Die Abhängigkeit von der Mutterpartei kann insofern geradezu

²⁹ Statt vieler: Pinto-Duschinsky, 220. Siehe auch Ulrich Heisterkamp, Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen, 2014, 171.

³⁰ Heisterkamp, 375.

existenzielles Gewicht erlangen, als die Stiftungsfinanzierung nach dem derzeitigen Reglement auf Dauer davon abhängt, dass die Mutterpartei im Bundestag vertreten ist. Die Angewiesenheit der Stiftungen auf ihre Mutterparteien bewirkt natürlich, dass sie diesen möglichst gefällig zu sein wünschen, also selbst ein großes Interesse an der Parteienützlichkeits ihrer Aktivitäten haben. Rolf Berndt, bis vor kurzem geschäftsführendes Vorstandsmitglied der Friedrich-Naumann-Stiftung verteidigte die völlige Ausrichtung der Stiftung auf das Ziel: Rückkehr der FDP in den Bundestag (oben III), denn auch mit dem Hinweis, die Stiftung habe nun einmal ein „natürliches Interesse an der parlamentarischen Repräsentation der Liberalen Partei.“³¹

5. Einzelne offensichtliche Missbrauchsfälle und die selbstgeschaffene „Normallage“

Der Senat zählte 1986 eine Reihe von offensichtlichen Missbrauchsfällen auf, meinte aber im ersten Teil seiner Begründung, das seien nur verfassungsrechtlich unerhebliche Einzelfälle (BVerfGE 40, 1 [35]), welche das Gesamtbild einer Stiftungssphäre, die von den Parteien derart abgegrenzt sei, dass keine verdeckte Parteienfinanzierung vorliege, nicht beeinträchtigen würden (BVerfGE 40, 1 [37]). An der Richtigkeit dieser Feststellungen bestehen aber erhebliche Zweifel. Das Gericht beruft sich dabei auf Untersuchungen des Bundesrechnungshofs. Schon das Schreiben des Präsidenten des Bundesrechnungshofs vom 13.3.1985, mit welchem er dem Gericht das Ergebnis seiner Untersuchungen mitteilt, lässt sich durchaus anders lesen.³²

Im Übrigen geht es in Wahrheit nicht um einzelne offensichtliche Missbrauchsfälle. Der Ansatz des Gerichts ist insofern von vornherein ungenügend.³³ Vielmehr kommen die normalen Aktivitäten der Stiftungen insgesamt den Mutterparteien zugute. Eine Abschichtung ist praktisch nicht möglich, und genau das bestätigte 1986 auch schon das Gericht selbst im zweiten Teil seiner Begründung und schloss daraus auf die verfassungswidrige Benachteiligung einer möglichen künftigen Stiftung der Grünen (siehe oben II).

Die Situation ist im Übrigen ähnlich wie bei den Fraktionen und Abgeordnetenmitarbeitern. Auch dort beharrt die Gegenseite, wie das Stiftungsurteil im ersten Teil seiner Begründung, darauf, die selbstgeschaffene „Normallage“ führe zu keiner verdeckten Parteienfinanzierung (Schriftsatz der CDU/CSU-Fraktion vom 3.5.2013, S. 32 f.), und auch vereinzelte

³¹ Zitiert nach Lutz/Müller, Welt am Sonntag vom 5. Oktober 2014, S. 19.

³² Landfried, 104, 109 f.; Volkmann, 42.

³³ Wewer, in: Haungs/Jesse (Hrsg.), 217.

Missbrauchsfälle berührten das Gesamtbild nicht (z. B. Schriftsatz des Bundestags vom 26.4.2013, S. 26; dazu Schriftsatz der Antragstellerin vom 19.9.2013, S. 41). Dem widersprach aber das Stiftungsurteil im zweiten Teil seiner Begründung ausdrücklich und ging davon aus, auch die „normalen“ Aktivitäten der Stiftungen könnten die Chancengleichheit von politischen Konkurrenten verletzen. Die Stiftungsfinanzierung könne – ohne Rücksicht darauf, ob krasse Missbrauchsfälle vorliegen – sogar den allgemeinen Gleichheitssatz verletzen. Das muss dann aber erst recht gelten, wenn man richtigerweise den strengen Gleichheitssatz zugrunde legt (siehe oben I 1 a) und es – anders als im Stiftungsurteil – nicht um die sehr viel weitergehende Einbeziehung einer Partei in die Stiftungsfinanzierung geht (siehe sogleich unter IV).

IV. Anderer Verfahrensgegenstand als 1986

Im vorliegenden Verfahren geht es der Antragstellerin – anders als noch der Antragstellerin im Verfahren von 1986 – nicht darum, die Stiftungen abzuschaffen und auch nicht darum, eine eigene Stiftung finanziert zu bekommen. Deshalb ist die Frage, ob die Antragstellerin eine „dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmungen“ für sich reklamieren kann, welche die Finanzierung einer eigenen Stiftung nach Auffassung des Gerichts rechtfertigen könnte (BVerfGE 73, 1 [38]), hier nicht relevant. Im vorliegenden Fall geht es um eine sehr viel weniger weit gehende Frage, nämlich darum, ob die Stiftungsfinanzierung das Recht der Antragstellerin auf Chancengleichheit verletzt. Und insoweit bleibt aber dabei, dass die Staatsfinanzierung der Stiftungen eine solche Verletzung bewirkt. Dieser Verletzung ist dadurch abzuhelpfen, dass die Zahlungen an die Stiftungen gedrosselt werden und die Vorteile, welche den Mutterparteien verbleiben, außerparlamentarischen Konkurrenten durch besondere Gestaltung der direkten Staatsfinanzierung der Parteien ausgeglichen werden. Zugleich müssen die Stiftungen in die Vorkehrungen einbezogen werden, denen die Parteien unterworfen sind (absolute Obergrenze und Gesetzesvorbehalt).

Das Urteil von 1986 lässt die Frage des Gesetzesvorbehalts offen. Die Antragstellerin hatte damals nicht vorgetragen, dass die fehlende gesetzliche Regelung sie benachteilige bzw. ihre Position unmittelbar gefährde, weil dadurch die Steigerungen besonders schnell erfolgen und damit ihre Benachteiligung besonders stark ausfallen kann (BVerfGE 73, 1 [18]). Genau das trägt nunmehr die Antragstellerin aber unter anderem vor.

V. Resümee

Die Analyse des Stiftungsurteils von 1986 im Lichte der neueren Rechtsprechung zeigt, dass das Urteil im Ergebnis und in der Begründung überholt ist. Das Urteil zerfällt in zwei sich widersprechende Teile.³⁴ Im ersten Teil der Begründung ging es um die Frage, ob die Parlamentsparteien mittels der Globalzuschüsse der parteinahen Stiftungen verdeckt finanziert würden. Dabei zog das Gericht den allgemeinen Gleichheitssatz heran, übte richterliche Zurückhaltung und gelangte so zur Verneinung einer verdeckten Parteienfinanzierung. Aus heutiger Sicht aber ist der Bundestag, wenn er den Stiftungen Gelder bewilligt, in eigenen Machtinteressen befangen und entscheidet „gewissermaßen in eigener Sache“. Deshalb ist der strenge Gleichheitssatz zugrunde zu legen und eine intensive Gerichtskontrolle geboten, zumal inzwischen die hohen Werte anerkannt sind, die Offenheit und Chancengleichheit in der Wettbewerbsdemokratie darstellen. Dann aber lässt sich eine verdeckte Parteienfinanzierung nicht mehr in Abrede stellen. Das wird indirekt auch durch das Urteil von 1986 bestätigt. Denn im zweiten Teil seiner Begründung erklärt das Gericht selbst, dass die Stiftungsfinanzierung den Mutterparteien vielfach zugutekommt und deshalb eine Verletzung der Chancengleichheit zu Lasten von Parteien ohne staatsfinanzierte Stiftungen in Betracht kommen kann. Diese vom Gericht bereits auf der Grundlage des allgemeinen Gleichheitssatzes getroffene Feststellung muss erst recht gelten, nachdem das Gericht inzwischen dazu übergegangen ist, bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache nicht mehr „judicial restraint“ zu üben, sondern eine strenge Kontrolle vorzunehmen.

Das Gericht hätte aber schon damals den Grundsatz heranziehen können, wonach die ungleiche Behandlung von politischen Konkurrenten nur zu rechtfertigen ist, wenn dafür ein zwingender Grund vorliegt. Dieses Prinzip entsprach bereits 1986 ständiger Rechtsprechung. Der Grund für die dennoch geübte geringe Prüfungsintensität liegt offenbar darin, dass das Gericht vom Willen getragen war, am Status quo der Stiftungsfinanzierung, nicht zu rühren³⁵ – genauso wie das am selben Tag erlassene Parteienfinanzungsurteil die damals bestehende direkte staatliche Parteienfinanzierungsfinanzierung im

³⁴ Siehe auch Martin Morlok, Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Stiftungsfinanzierung, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung 6 (1996), S. 7 (10): „Bruch in der Argumentation des Gerichts“.

³⁵ Morlok, 9: „Es bedurfte schon eines gewissen Willens, die Augen vor der Realität zu verschließen, um trotz der aufgestellten normativen Prämissen die Stiftungsfinanzierung aus Haushaltsmitteln beizubehalten.“

Wesentlichen bestätigt hat. Dem Stiftungsurteil war deshalb eine „apologetische Tendenz“ bescheinigt worden.³⁶

Hätte das Gericht dagegen eine verdeckte Parteienfinanzierung bejaht, wäre für die Globalzuschüsse verfassungsrechtlich kein Platz mehr gewesen. Denn die verdeckte Parteienfinanzierung lässt sich nicht auf die Erstattung von Wahlkampfkosten begrenzen, die damals allein zulässig war. Deshalb musste das Gericht – wenn auch mit wenig überzeugender, vielfach kritisierter Begründung – eine verdeckte staatliche Parteienfinanzierung ablehnen, auch wenn es sich damit zu seiner im zweiten Teil seiner Begründung getroffenen Feststellung in Widerspruch setzte, dass die Stiftungsfinanzierung den Mutterparteien vielfach zugute kommt.

Dem „Totschlagsargument“, dass die Annahme verdeckter Parteienfinanzierung auf ein Verbot der Stiftungsfinanzierung hinauslaufe, wurde allerdings 1992 die Grundlage entzogen, nachdem das Gericht – in Abkehr von der früheren Rechtsprechung – zur Zulässigkeit einer allgemeinen staatlichen (Teil-)Finanzierung übergegangen war. Damit steht der Wunsch des Gerichts, die staatliche Stiftungsfinanzierung grundsätzlich aufrechtzuerhalten, nunmehr der Annahme verdeckter staatlicher Parteienfinanzierung nicht mehr im Wege.

Das vorliegende Verfahren unterscheidet sich somit sehr deutlich von dem von 1986:

Jetzt gilt nicht mehr der allgemeine, sondern der strenge Gleichheitssatz. Statt judicial restraint ist strikte Gerichtskontrolle geboten.

Die Feststellung, dass die Parteien über ihre Stiftungen verdeckt finanziert werden, führt nun nicht mehr zur Beseitigung der Globalzuschüsse, da inzwischen eine Staatsfinanzierung der Parteien auch für andere Zwecke als die Erstattung von Wahlkampfkosten zulässig ist. Sie führt vielmehr lediglich zur Drosselung der Bewilligungen und zur Auferlegung derjenigen Anforderungen an die Stiftungsfinanzierung, die eine übermäßige Staatsfinanzierung in Grenzen halten und eine Kompensation für kleinere Parteien sicherstellen.

Da es im vorliegenden Verfahren nicht um eine Beseitigung der Globalzuschüsse geht, wird das damalige Ziel des Gerichts, diese Zuschüsse

³⁶ Jörn Ipsen, Die unbegrenzte Parteienfinanzierung – Bemerkungen zu den Urteilen des Bundesverfassungsgerichts vom 14. Juli 1986, in: Göttrick Wewer (Hrsg.), Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb, 1990, 74 (96): Urteil mit „apologetischer Tendenz“.

aufrechtzuerhalten, auch bei einem Erfolg der Antragstellerin im vorliegenden Verfahren erreicht. Umso leichter dürfte es dem Gericht deshalb fallen, nunmehr die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Die von der Antragstellerin beantragten Konsequenzen lassen sich also gut in die fortbestehende Stiftungsfinanzierung einbeziehen und bruchlos begründen.

(Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim)