

VELIA NAUMANN

Parteienfinanzierung  
unter dem Grundgesetz  
und der EMRK

*Jus Internationale et Europaeum*

203

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Maruhn und Christian Walter

203





Velia Naumann

Parteienfinanzierung  
unter dem Grundgesetz und  
der EMRK

Mohr Siebeck

*Velia Naumann*, geboren 1987; Studium der Rechtswissenschaften an der Ludwig-Maximilians-Universität München und am University College London; Referendariat am OLG München; Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Völkerrecht und Öffentliches Recht der Ludwig-Maximilians-Universität München; Staatsanwältin bei der Staatsanwaltschaft München I.

Diss., Ludwig-Maximilians-Universität München, 2023.

ISBN 978-3-16-163324-9 / eISBN 978-3-16-163325-6

DOI 10.1628/978-3-16-163325-6

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

Für Felix



# Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 von der Juristischen Fakultät der Ludwig-Maximilians-Universität München als Dissertation angenommen.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Professor Dr. Christian Walter, nicht nur für die Betreuung der Arbeit und die Erstellung des Erstgutachtens, sondern auch für die Anregung zu dem Thema. Ich danke ihm weiter für die wertvollen Erfahrungen, die ich in meiner Zeit als wissenschaftlicher Mitarbeiterin an seinem Lehrstuhl sammeln durfte.

Professor Dr. Christian Walter und Professor Dr. Thilo Marauhn danke ich herzlich für die Aufnahme der Arbeit in die Schriftenreihe „Jus Internationale et Europaeum“. Professor Dr. Stefan Koriath gebührt mein Dank für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Professor Dr. Martin Burgi sei dafür gedankt, dass er in der mündlichen Prüfung als Zweitprüfer fungierte.

Für ihre liebevolle Unterstützung, ihre Großzügigkeit und ihren Zuspruch danke ich von Herzen meiner Familie und meiner Schwiegerfamilie. Ein besonderer Dank gebührt meiner Mutter Sonja Schmidt für ihr stetes Vertrauen und ihren bedingungslosen Rückhalt, aber auch für die akribische sprachliche Korrektur der Arbeit.

Gewidmet ist die Arbeit meinem Mann Dr. Felix Naumann. Seine grenzenlose Unterstützung hat den erfolgreichen Abschluss dieses Projekts erst möglich gemacht. Hierfür danke ich ihm von ganzem Herzen.

München im Februar 2024

Velia Naumann





# Inhaltsübersicht

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

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

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXI
Einleitung .....	1
<i>A. Fragestellungen</i> .....	1
<i>B. Aufbau der Arbeit</i> .....	4
Erstes Kapitel: Die Funktion der Parteien und des Parteienwettbewerbs als Grundlagen der Parteienfinanzierung	7
<i>A. Funktion und Stellung der Parteien in der Demokratie         des Grundgesetzes</i> .....	10
I. Die repräsentative Demokratie des Grundgesetzes .....	12
1. Legitimation durch Wahlen und den offenen Willensbildungsprozess .....	13
2. Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz .....	15
3. Herrschaft auf Zeit .....	16
4. Transparenz und Vertrauen .....	17
5. Gemeinwohl .....	18
6. Responsivität .....	20
II. Zur Unterscheidung von Staat und Gesellschaft und der Wechselbezüglichkeit des politischen Willensbildungsprozesses ....	21
1. Kein strikter Dualismus .....	21
2. Unterscheidung als funktionale Differenzierung .....	23
III. Die Parteifunktion .....	25
1. Parteien als Mittel bürgerschaftlicher Teilhabe und Instrumente der Interessenaggregation .....	25
2. Wahlbeteiligung als Vermittlungsfunktion im engeren Sinne ....	27
3. Mitwirkung an der staatlichen Willensbildung .....	30
4. Rückkoppelung und Kontrolle .....	32
IV. Zur Stellung der Parteien im Verhältnis von Staat und Gesellschaft	34

1. Die Parteien zwischen Staat und Gesellschaft .....	34
a) Parteienstaatslehre und die erste Staatsfreiheitskonzeption des Bundesverfassungsgerichts .....	34
b) Kritik und Änderung der Staatsfreiheitskonzeption .....	36
c) Fazit .....	38
2. Die Parteien als eigenständige Akteure .....	39
<i>B. Der Parteienwettbewerb</i> .....	41
I. Wettbewerbsbegriff und ökonomisches Vorverständnis .....	44
II. Strukturelemente des Parteienwettbewerbs .....	45
1. Demokratischer Wettbewerb im weiten und engen Sinne .....	45
2. Verfassungsrechtliche Grundlage des Parteienwettbewerbs .....	48
3. Defizite einer geschlossenen Wettbewerbstheorie .....	49
a) Die marktorientierten Demokratietheorien von <i>Schumpeter</i> und <i>Downs</i> .....	49
b) Grenzen des Parteienwettbewerbs .....	50
III. Funktionen und Voraussetzungen des Parteienwettbewerbs .....	53
1. Förderung von Freiheit, Gemeinwohl und Responsivität als Wettbewerbsfunktionen .....	53
2. Voraussetzungen und Gefährdungen des Parteienwettbewerbs	55
a) Funktionsbedingungen .....	55
b) Spezifische Gefährdung des Parteienwettbewerbs durch Kartellierung und Entscheidungen in eigener Sache .....	58
aa) Die Kartellparteien-These .....	58
bb) Das Problem der Entscheidungen in eigener Sache und ihrer Kontrolle .....	62
<i>C. Zusammenfassung</i> .....	65
 Zweites Kapitel: Grundprobleme und verfassungsrechtliche Direktiven der deutschen Parteienfinanzierung .....	
<i>A. Grundprobleme der Parteienfinanzierung im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Parteien und des Parteienwettbewerbs</i> .....	68
I. Die grundsätzliche Zulässigkeit der verschiedenen Finanzierungsformen .....	70
1. Die Eigenfinanzierung durch Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge .....	70
2. Staatliche Finanzierung .....	73
a) Der bisherige Meinungsstand zur unmittelbaren staatlichen Finanzierung .....	73
b) Anerkennung der unmittelbaren staatlichen Finanzierung im neuen Art. 21 Abs. 3 GG .....	74
aa) Hintergrund und Inhalt der Regelung .....	74

bb) Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 21 Abs. 3 GG .....	76
cc) Konsequenzen für die Zulässigkeit der unmittelbaren staatlichen Finanzierung .....	80
c) Mittelbare Parteienfinanzierung und sonstige öffentliche Leistungen .....	81
3. Spenden .....	83
II. Auswirkungen und Probleme der einzelnen Finanzierungsarten ....	84
1. Spenden .....	86
2. Staatliche Finanzierung .....	92
a) Zweckerreichung .....	92
b) Gefahren für die Funktionserfüllung .....	93
c) Bewertung .....	95
aa) Zu den empirischen Prämissen .....	96
bb) Zum ökonomischen Verständnis des Gebots gesellschaftlicher Verankerung .....	97
3. Zusammenfassung und Fazit .....	99
III. Staatliche Finanzierungspflicht .....	101
1. Finanzierungspflicht und Einrichtungsgarantie .....	101
a) Der bisherige Diskussionsstand .....	101
b) Stellungnahme .....	103
2. Finanzierungspflicht durch die Einfügung des neuen Art. 21 Abs. 3 GG? .....	107
IV. Zusammenfassung .....	109
<i>B. Die verfassungsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung .....</i>	110
I. Parteienfreiheit und Staatsfreiheit .....	112
1. Dogmatische Einordnung des Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG und Herleitung des subjektiven Rechts .....	112
2. Gewährleistungsinhalte und Schranken der Parteienfreiheit ....	118
a) Die verschiedenen sachlichen Schutzdimensionen des Abwehrrechts .....	118
b) Schranken .....	121
c) Staatsfreiheit als objektiv-institutionelle Dimension der Parteienfreiheit .....	122
3. Parteienfreiheit als Determinante der privaten Finanzierung ....	124
a) Parteienfreiheit als Finanzierungsfreiheit .....	124
b) Der persönliche Anwendungsbereich .....	128
c) Schranken insbesondere des Spendenrechts .....	131
aa) Offenlegung und Transparenz .....	132
bb) Materielle Spenden- und Spendenannahmeverbote .....	133
cc) Spendenobergrenzen .....	135
(1) Rechtfertigung des Eingriffs in das Spendenrecht des Bürgers .....	136

(2) Rechtfertigung des Eingriffs in das Spendenrecht juristischer Personen .....	139
(3) Verfassungsrechtliche Zulässigkeit des Eingriffs in die Finanzierungsfreiheit der Parteien .....	140
dd) Sponsoring .....	145
4. Vorgaben der Parteienfreiheit für die staatliche Finanzierung ...	146
a) Staatsfinanzierung und Abwehrfunktion .....	147
aa) Grundsätze .....	147
bb) Die Einreichung eines Rechenschaftsberichts als Anspruchsvoraussetzung .....	149
b) Objektiv-rechtliche Funktion .....	153
aa) Relative Obergrenze .....	154
(1) Herleitung durch das Bundesverfassungsgericht ...	154
(2) Kritik .....	154
bb) Absolute Obergrenze .....	157
(1) Herleitung durch das Bundesverfassungsgericht ...	157
(2) Kritik .....	157
(3) Aktualität des Problems und Begründungspflicht als mögliche Lösung .....	159
cc) Erfolgsabhängige Verteilungskriterien .....	164
(1) Begründung des Bundesverfassungsgerichts .....	164
(2) Bewertung .....	165
II. Die Chancengleichheit der Parteien .....	170
1. Zur Bedeutung von Neutralität und Chancengleichheit .....	170
2. Allgemeines zu Inhalt und Problematik der Chancengleichheit	172
a) Tatsächliche und rechtliche Schwierigkeiten bei der Realisierung des Gleichbehandlungsgebots .....	172
b) Die Chancengleichheit der Parteien als strikter und formaler Gleichheitssatz .....	174
c) Regelungs- und Auswirkungsneutralität .....	176
3. Verfassungsrechtliche Verortung der Chancengleichheit .....	179
4. Anwendungsbereich der Chancengleichheit der Parteien .....	183
5. Inhalt und Bezugspunkte der Chancengleichheit im Zusammenhang mit finanziellen und finanzwirksamen Leistungen an Parteien .....	185
a) Das Ausgangsproblem: Die Unmöglichkeit einer wettbewerbsneutralen Leistungsverteilung .....	188
b) Der Rekurs auf die vorgefundene Wettbewerbslage .....	191
c) Weitere dogmatische Ansätze zur Begründung von Differenzierungen nach Erfolg, Bedeutung oder Zuspruch	194
aa) Die Funktionsfähigkeit von Parlament und Regierung sowie die Rundfunkfreiheit als zwingende Rechtfertigungsgründe? .....	194

bb) Die politische Gleichheit der Bürger als Bezugspunkt der Chancengleichheit der Parteien .....	197
d) Stellungnahme .....	201
III. Das Transparenzgebot .....	202
1. Bedeutung und Zweck des Transparenzgebots .....	203
2. Unmittelbare Geltung .....	205
3. Reichweite und Durchsetzung des Transparenzgebots .....	206
IV. Zusammenfassung .....	210
Drittes Kapitel: Parteiendemokratie unter der EMRK und die konventionsrechtlichen Direktiven der Parteienfinanzierung ....	213
A. <i>Das Transformationspotential der EMRK für das     nationale Parteienfinanzierungsrecht</i> .....	217
I. Zu Rang und Wirkungsweise der Konvention und der Straßburger Judikatur in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten .....	218
1. Allgemeines .....	218
2. Zur Rezeption in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts .....	220
II. Grundsätze und Probleme des Zusammenwirkens zwischen dem EGMR und den Mitgliedsstaaten .....	224
1. Wechselspiel zwischen Zurückhaltung und Innovation: Zu den Auslegungsmethoden des EGMR .....	224
2. Aktuelle Legitimationsprobleme als Hinderungsgründe für eine innovative Rechtsprechung im Bereich der Parteienfinanzierung .....	229
III. Zusammenfassung .....	234
B. <i>Parteiendemokratie unter der EMRK</i> .....	235
I. Das Demokratieverständnis des EGMR .....	236
1. Normative Verankerung und Bedeutung des Demokratieprinzips innerhalb des Konventionssystems .....	236
a) Präambel .....	236
b) Die „demokratische Gesellschaft“ in den Schrankenbestimmungen der Art. 8, 9, 10 und 11 EMRK	238
c) Das Recht auf freie Wahlen nach Art. 3 ZP 1 .....	239
d) Demokratische Legitimation und die margin of appreciation .....	240
2. Zentrale inhaltliche Merkmale der Demokratie in der Judikatur des EGMR .....	243
a) Legitimation durch Wahlen .....	243
b) Minderheitenschutz, Kontrolle und Transparenz .....	245
c) Pluralismus, Toleranz und Offenheit .....	247
II. Die Rechtsprechung des EGMR zur demokratischen Bedeutung politischer Parteien .....	251



1. Die Mitwirkung an den Wahlen als Grundlage für die Garantie eines Mehrparteiensystems .....	251
2. Beeinflussung der staatlichen Willensbildung als zentrales Ziel der Parteien .....	253
3. Ermöglichung bürgerschaftlicher Partizipation und mehrdimensionale Vermittlung .....	254
III. Zusammenfassende Würdigung und Schlussfolgerungen für die Kontrolldichte auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung .....	255
1. Bewertung der Rechtsprechung .....	255
2. Konsequenzen für die Kontrolldichte bei vertragsstaatlichen Maßnahmen der Parteienfinanzierung .....	258
C. <i>Die subjektive Rechtsstellung politischer Parteien unter besonderer Berücksichtigung der Vorgaben für die Parteienfinanzierung</i> .....	262
I. Die Vereinigungsfreiheit des Art. 11 EMRK als Grundlage der Parteienfreiheit .....	263
1. Die Anwendbarkeit von Art. 11 EMRK auf politische Parteien	264
2. Der konventionsrechtliche Parteienbegriff und Art. 17 EMRK	266
3. Gewährleistungsinhalte der Parteienfreiheit .....	270
a) Gründung, Organisation und Fortbestand .....	271
b) Das Recht auf Anerkennung als Partei .....	272
c) Der Umfang der Betätigungsfreiheit im Übrigen .....	274
4. Die Schranken der Parteienfreiheit nach Art. 11 Abs. 2 EMRK	276
a) Rechtsgrundlage .....	277
b) Verfolgung eines legitimen Zwecks .....	280
c) Notwendigkeit in einer demokratischen Gesellschaft und Kontrolldichte .....	282
aa) Allgemeine Grundsätze der Verhältnismäßigkeitskontrolle unter Art. 11 EMRK .....	282
bb) Besonderheiten der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Eingriffen in die Parteienfreiheit .....	284
5. Zusammenfassung .....	288
II. Die Meinungsfreiheit des Art. 10 EMRK .....	289
1. Das Verhältnis von Art. 10 und 11 EMRK .....	289
2. Art. 10 EMRK als eigenständige Direktive der Politikfinanzierung .....	290
a) Relevante Gewährleistungsinhalte der Meinungsfreiheit .....	291
aa) „Is Money Speech?“ .....	291
bb) Das Recht auf Zugang zu Informationen und die Transparenz der Parteienfinanzen .....	294
(1) Die jüngere Rechtsprechung zu einem konventionsrechtlichen Auskunftsanspruch .....	295
(2) Informationsanspruch und staatliche Handlungspflichten im Hinblick auf die Parteien- und Wahlkampffinanzierung .....	296

(3) Der Umfang eines etwaigen Informationsanspruchs über die Parteienfinanzen .....	299
b) Rechtfertigungsanforderungen und Kontrolldichte .....	300
c) Zusammenfassung .....	303
III. Die normativen Anknüpfungspunkte für die Gleichbehandlung politischer Parteien und des Rechts auf politische Chancengleichheit .....	304
1. Die relevanten Konventionsbestimmungen .....	307
2. Das passive Wahlrecht nach Art. 3 ZP 1 in seiner gleichheitsrechtlichen Dimension .....	309
a) Die Anerkennung des passiven Wahlrechts und seine Anwendbarkeit auf politische Parteien .....	312
b) Auslegung des passiven Wahlrechts politischer Parteien als Recht auf Chancengleichheit? .....	314
c) Die impliziten Schranken des Art. 3 ZP 1 und die Anwendungsfälle der Chancengleichheit .....	318
aa) Wahlrechtliche Sperrklauseln .....	322
bb) Zulassungsvoraussetzungen der Wahlteilnahme: Unterschriften- und Zahlungserfordernisse .....	325
3. Das Diskriminierungsverbot des Art. 14 EMRK .....	330
a) Die Anwendbarkeit des Diskriminierungsverbots auf Parteien .....	331
b) Der akzessorische und eigenständige Charakter des Diskriminierungsverbots .....	333
c) Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte: Die Vergleichbarkeit der Parteien mit anderen politischen Akteuren und untereinander .....	337
d) Erforderlichkeit eines Differenzierungsgrundes .....	340
aa) Allgemeines: Die Auslegung des „sonstigen Status“ .....	340
bb) Relevante Differenzierungsgründe im Zusammenhang mit der politischen Chancengleichheit und der Parteienfinanzierung .....	343
e) Rechtfertigungsprüfung und <i>margin of appreciation</i> .....	346
aa) Allgemeines .....	346
bb) Politische Chancengleichheit .....	349
4. Zusammenfassung .....	352
 Viertes Kapitel: Ein europäischer Mindeststandard der Parteienfinanzierung? Parteienfinanzierung, EGMR und Europarat .....	355
A. Exkurs: Die Venedig-Kommission und ihre Standards .....	358
I. Gründung und Zusammensetzung .....	358

II. Aufgaben, Tätigkeitsfeld und Dokumente auf dem Gebiet der Parteienfinanzierung .....	359
III. Rechtsnatur, normative Qualität und Quellen der Standards .....	362
<i>B. Staatliche Leistungen an politische Parteien .....</i>	<i>364</i>
I. Begrifflichkeiten, grundsätzliche Zulässigkeit der Staatfinanzierung und keine Finanzierungspflicht .....	364
II. Anspruchsvoraussetzungen und Verteilungskriterien ohne Bezug zur politischen Ausrichtung der Parteien .....	369
1. Die früheren Zulässigkeitsentscheidungen zu erfolgsabhängigen Kriterien .....	370
a) Die Kommissionsentscheidung in <i>Fournier v. France</i> .....	370
b) Die Entscheidungen des EGMR in <i>Antonopoulos v. Greece</i> und in <i>Partija „Jaunie Demokrāti“ and Partija „Mūsu Zeme“ v. Latvia</i> .....	371
c) Bewertung .....	372
2. Das Urteil des Gerichtshofs in <i>Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) v. Turkey</i> .....	373
a) Sachverhalt und Vorbringen der Prozessbeteiligten .....	373
b) Die Entscheidung des Gerichtshofs .....	375
c) Bewertung .....	377
aa) Die generelle Zulässigkeit eines Systems mit proportionaler Verteilung und Mindeststimmenanteil ...	378
bb) Die Angemessenheit der Höhe des Quorums wegen unterbliebener Monopolbildung .....	380
cc) Die Relevanz von Korrekturmechanismen .....	382
dd) Die Bedeutung der schlechten Wahlergebnisse der ÖDP .....	384
ee) Fazit .....	386
3. Die jüngste Zulässigkeitsentscheidung des Gerichtshofs in <i>Demokrat Parti v. Turkey</i> .....	387
a) Sachverhalt .....	387
b) Die Entscheidung der Kammer .....	388
c) Bewertung .....	390
4. Nicht erfolgsabhängige Kriterien .....	393
a) <i>Cheminade v. France</i> .....	394
b) <i>Ekoglasnost v. Bulgaria</i> .....	395
c) Würdigung .....	396
III. Finanzierungsausschluss wegen der inhaltlichen Ausrichtung einer Partei .....	397
1. Keine generelle Unzulässigkeit .....	399
2. Prüfungsmaßstab .....	400
3. Anforderungen an die Rechtfertigung und Kontrolldichte .....	402

4. Rechtfertigung eines Finanzierungsausschlusses nach Art. 21 Abs. 3 GG? .....	404
IV. Zur Anwendbarkeit von Art. 1 ZP 1 und Art. 6 EMRK .....	408
V. Zusammenfassung .....	410
<i>C. Die Finanzierung der Parteien aus privaten Quellen</i> .....	412
I. Die Standards des Europarats zur privaten Parteienfinanzierung ...	412
II. Das Urteil des EGMR in Parti Nationaliste Basque – Organisation régionale d’Iparralde v. France .....	415
1. Sachverhalt .....	415
2. Die Entscheidung des Gerichtshofs .....	417
3. Zwischenbemerkung zu den europarechtlichen Aspekten des Falls .....	420
a) Das Recht politischer Parteien auf europäischer Ebene ....	420
b) Verletzung der Kapitalverkehrsfreiheit .....	423
aa) Überblick über die Kapitalverkehrsfreiheit .....	423
bb) Das Urteil des EuGH zum ungarischen Transparenzgesetz .....	424
cc) Beurteilung des Spendenannahmeverbots im PNB-Fall .....	427
4. Würdigung der Entscheidung des EGMR .....	428
III. Zusammenfassung .....	432
<i>D. Regulierung der Ausgaben und Kontrolle der Parteienfinanzierung</i> ...	433
I. Ausgabenobergrenzen .....	434
1. Die Position innerhalb des Europarats .....	434
2. Das Urteil des EGMR in Bowman v. UK .....	435
a) Sachverhalt und Verfahrensgang .....	435
b) Die Entscheidung der Gerichtshofs .....	436
c) Bewertung .....	438
II. Werbeverbote .....	441
1. VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland .....	443
2. TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway .....	444
3. Animal Defenders International v. UK .....	445
4. Kritische Würdigung der Judikatur zu den Werbeverböten .....	448
III. Qualitative Ausgabenbeschränkungen und Kontrolle: Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey .....	453
1. Sachverhalt .....	455
2. Die Entscheidung des Gerichtshofs .....	456
3. Bewertung .....	459
IV. Zusammenfassung .....	462
<i>E. Zusammenfassende Bewertung: Konventionsrechtliche Mindeststandards für das Parteienfinanzierungsrecht?</i> .....	464

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

## Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
AbgG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz)
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Union
abw.	abweichend
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a.F.	alte Fassung
AfD	Alternative für Deutschland
AJP	Aktuelle Juristische Praxis
AktG	Aktiengesetz
Alt.	Alternative
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BDIMR/ODIHR	Büro für Demokratische Institutionen und Menschenrechte/Office for Democratic Institutions and Human Rights
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BK-GG	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (amtliche Sammlung)
BVerfGG	Gesetz über das Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzgl.	bezüglich
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CETS	Council of Europe Treaty Series
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
ders./dies.	derselbe/dieselbe(n)
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DR	Decisions and Reports (Entscheidungssammlung der EKMR)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
Einl.	Einleitung

EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte
EJIL	European Journal of International Law
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (Europäische Menschenrechtskonvention)
EP	Europäisches Parlament
ErbStG	Erbschaftsteuer- und Schenkungsteuergesetz
EStG	Einkommenssteuergesetz
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EuWG	Gesetz über die Wahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments aus der Bundesrepublik Deutschland (Europawahlgesetz)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
FDP	Freie Demokratische Partei
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GK	Große Kammer
GmbHG	Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GRC	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GRECO	Group of States against Corruption/Staatengruppe gegen Korruption
Grüne	Bündnis 90/Die Grünen
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
HbGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HbVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland
h.M.	herrschende Meinung
HRN	Hamburger Rechtsnotizen
HUDOC	Human Rights Documentation (Onlinedatenbank des EGMR)
ICLQ	International & Comparative Law Quarterly
IGH	Internationaler Gerichtshof
International IDEA	International Institute for Democracy and Electoral Assistance
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
i.S.v.	im Sinn von
i.V.m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KK	Konkordanzkommentar

KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
KStG	Körperschaftsteuergesetz
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LGBT	Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender
Ls.	Leitsatz
MIP	Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Europäisches Parteienrecht
MPEPIL	Max Planck Encyclopedia of Public International Law
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NGO	Nichtregierungsorganisation/non-governmental organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NPD	Nationaldemokratische Partei Deutschlands
NRW	Nordrhein-Westfalen
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖDP	Ökologisch-Demokratische Partei
OSCE/OSZE	Organization for Security and Co-operation in Europe/Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
OVG	Oberverwaltungsgericht
PartG	Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz)
PVS	Politische Vierteljahresschrift
Rn.	Randnummer
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RuP	Recht und Politik
S.	Satz (in Normen) oder Seite (in Literatur- und Quellenangaben)
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Slg.	Amtliche Sammlung des EGMR (Recueil des Arrêts et Décisions; Reports of Judgements and Decisions)
SRP	Sozialistische Reichspartei
st.	ständige
UAbs.	Unterabsatz
UK	United Kingdom
UN	United Nations
Urt.	Urteil
UStG	Umsatzsteuergesetz
v.	von, vom oder <i>versus</i>
v.a.	vor allem
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VO	Verordnung
Vorb.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WVRÜ	Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfP	Zeitschrift für Politik
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung



zit.	zitiert als
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht
ZP 1	Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
zust.	zustimmend

# Einleitung

## A. Fragestellungen

Zu den politischen Parteien und ihrer Finanzierung in der Bundesrepublik existiert eine kaum überschaubare Vielfalt an rechtswissenschaftlichen Abhandlungen; allein im Bereich des Parteienfinanzierungsrechts scheint nahezu jedem Einzelproblem eine eigene Dissertation gewidmet zu sein.<sup>1</sup> Gleichwohl bleiben zahlreiche grundlegende Fragen und Probleme des Parteienverfassungsrechts im Allgemeinen und des Parteienfinanzierungsrechts im Besonderen umstritten und nur unzureichend geklärt. Entgegen einer auf anderen Gebieten des Staatsrechts zunehmend zu beobachtenden Tendenz blickte die Wissenschaft bislang jedoch selten über die Grenzen des nationalen Rechts hinaus, um im internationalen Recht nach neuen Impulsen zu suchen.<sup>2</sup> Dabei stehen namentlich die europäischen Staaten trotz der Diversität ihrer Staatsorganisation vor sehr ähnlichen Problemen, wenn es um die Regelung der Parteienfinanzierung geht. Bedenkt man, dass staatliche Leistungen an politische Parteien heutzutage ein ubiquitäres Phänomen darstellen, gilt dies etwa für die Frage nach einem Verteilungsmodus,

---

<sup>1</sup> Vgl. etwa die Dissertationen mit Bezug zur Parteienfinanzierung von *Jülich*, Chancengleichheit der Parteien (1967); *Lipphardt*, Die Gleichheit der politischen Parteien vor der öffentlichen Gewalt (1975); *Schütte*, Bürgernahe Parteienfinanzierung (1993); *Volkmann*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen (1993); *Mauersberger*, Die Freiheit der Parteien (1994); *Schwartzmann*, Verfassungsfragen der Allgemeinfinanzierung politischer Parteien (1995); *Wietschel*, Der Parteibegriff (1996); *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat (1998); *Küstermann*, Das Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG und seine Ausgestaltung durch das Parteiengesetz (2003); *Muthers*, Rechtsgrundlagen und Verfahren zur Festsetzung staatlicher Mittel zur Parteienfinanzierung (2004); *Angelov*, Vermögensbildung und unternehmerische Tätigkeit politischer Parteien (2006); *Helmes*, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages (2014); *Prommer*, Novellierungsbedarf im Parteienrecht (2014); *Lehmann*, Der Rechenschaftsbericht der politischen Partei (2018). Siehe auch die Habilitationen von *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem (2010); *Towfigh*, Das Parteien-Paradox (2015). Aus der nicht juristischen Literatur vgl. aus jüngerer Zeit etwa die Dissertationen von *Adams*, Parteienfinanzierung in Deutschland (2005); *Koß*, Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb (2008); *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld (2010).

<sup>2</sup> Vgl. jedoch *Rössler*, Politische Freiheit im Völkerrecht. Aus der rechtsvergleichenden Literatur siehe insbesondere *Schefold*, Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich – Rechtsvergleichende Auswertung, in: Tsatsos, Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, S. 481 ff. sowie die Beiträge zu den einzelnen Ländern in diesem Band.

welcher dem Recht der Parteien auf Chancengleichheit vollumfänglich gerecht wird. Wie zahlreiche Spendenskandale zeigen, welche die verschiedensten europäischen Staaten in den letzten Jahrzehnten erschütterten, stellt die Problematik einer effektiven und gleichzeitig freiheitsschonenden Regulierung privater Spenden ein weiteres Beispiel dar.

Begibt man sich auf die Suche nach einem gemeineuropäischen Rechtsstandard des Parteien- und Parteienfinanzierungsrechts, rückt unweigerlich die Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) in den Fokus: Angesichts der verfassungsrechtlichen Verflechtungen mit dem nationalen Recht der Mitgliedsstaaten besitzt die Konvention in ihrer Auslegung durch den EGMR allgemein ein erhebliches Transformationspotential. Dass hiervon auch der Bereich des Parteienverfassungsrechts betroffen ist, zeigt nachdrücklich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im jüngsten NPD-Verbotsverfahren vom 17.01.2017, in welcher sich das Gericht ausführlich mit der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR auseinandersetzt<sup>3</sup> und die grundgesetzlichen Voraussetzungen eines Parteiverbots zumindest in der Sache an die konventionsrechtlichen Anforderungen anglich.<sup>4</sup> Obschon die Konvention keinen institutionellen Rahmen für das Wirken der Parteien, mithin kein Staatsorganisationsrecht enthält, liegen in der Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK, der Meinungsfreiheit nach Art. 10 EMRK, dem Diskriminierungsverbot nach Art. 14 EMRK sowie den Wahlrechten des Art. 3 ZP 1 hinreichende Anknüpfungspunkte für die Entwicklung einer parteiendemokratischen Grundkonzeption und „parteiverfassungsrechtlicher“ Standards. Die inzwischen umfangreiche und dichte Entscheidungspraxis des Straßburger Gerichtshofs zur Rechtsstellung politischer Parteien unterstreicht eine solche Entwicklung. Diese nahm ihre Anfänge in der Rechtsprechung der Konventionsorgane zu den Parteiverboten, geht heute jedoch weit darüber hinaus, ohne dass dem in der Wissenschaft bislang größere Aufmerksamkeit geschenkt worden wäre. Dementsprechend beschränken sich existierende Untersuchungen zum Verhältnis des nationalen Parteienrechts und der EMRK nahezu ausschließlich auf die Verbotsthematik.<sup>5</sup> Eine umfassendere Abhandlung zum Status und den Rechten der politischen Parteien unter der Europäischen Menschenrechtskonvention sucht man hingegen vergeblich. Das gilt nicht nur, aber insbesondere für die deutschsprachige Literatur. Diese Lücke möchte die vorliegende Arbeit schließen.

---

<sup>3</sup> Siehe BVerfGE 144, 20, 234–243 (NPD-Verbot II).

<sup>4</sup> Vgl. BVerfGE 144, 20, 224 ff. (NPD-Verbot II).

<sup>5</sup> Vgl. etwa *Wildhaber*, Politische Parteien, Demokratie und Art. 11 EMRK, in: FS Scheffold, S. 257 ff.; *Pabel*, ZaöRV 63 (2003), S. 921 ff.; *Kugelmann*, Parteiverbote und EMRK, in: Grewe/Gusy, Menschenrechte in der Bewährung, S. 244 ff.; *Schaefer*, AöR 141 (2016), S. 594 ff.; *Emek*, Parteiverbote und Europäische Menschenrechtskonvention; *Kontopodi*, Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zum Verbot politischer Parteien.

Die Entscheidung, hierbei einen besonderen Schwerpunkt auf das Gebiet der Parteienfinanzierung zu legen, beruht vornehmlich auf zwei Gründen: Zum einen berührt die Parteienfinanzierung sämtliche Grundsätze des Parteienverfassungsrechts.<sup>6</sup> Im Bereich der Regelung der Parteienfinanzierung treten nahezu alle Fundamentalprobleme des Parteienrechts hervor,<sup>7</sup> was nicht zuletzt die beträchtliche Anzahl an verfassungsgerichtlichen Leitentscheidungen auf diesem Gebiet und der insofern zu beobachtende Mangel an Kontinuität verdeutlichen. Wenngleich dies weitgehend unbeachtet geblieben ist, waren auch die Konventionsorgane bereits mehrfach dazu berufen, über nationale Maßnahmen der Parteienfinanzierung zu entscheiden.<sup>8</sup> Zum anderen ist die Parteienfinanzierung aktuell deshalb von besonderem Interesse, da mit der Einfügung des neuen Art. 21 Abs. 3 GG erstmals die Möglichkeit geschaffen wurde, verfassungsfeindliche Parteien von der staatlichen Finanzierung auszuschließen. Vor dem Hintergrund, dass beim Bundesverfassungsgericht bereits ein entsprechender Antrag gestellt wurde,<sup>9</sup> ist durchaus damit zu rechnen, dass das Verfahren im Falle einer stattgebenden Entscheidung eine Fortsetzung vor dem EGMR finden wird. Denn die NPD hat in der Vergangenheit gezeigt, dass sie den Weg nach Straßburg nicht scheut.<sup>10</sup> Der Finanzierungsausschluss nach Art. 21 Abs. 3 GG stellt einerseits wie das Parteiverbot ein Instrument der wehrhaften Demokratie dar, aktiviert andererseits jedoch die Parteienfinanzierung als Steuerungsmittel. Daher lassen sich die Erfolgsaussichten einer Individualbeschwerde gegen einen nationalen Finanzierungsausschluss nur beurteilen, wenn eine Auseinandersetzung mit den Maßstäben, die der Gerichtshof im Bereich der Parteienfinanzierung anlegt, stattgefunden hat.

Zusammengefasst untersucht die Arbeit, inwieweit sich auf der Ebene der EMRK gemeineuropäische Mindeststandards auf dem Gebiet des Parteien- und Parteienfinanzierungsrechts herausgebildet haben, die das Potential besitzen, das deutsche Parteienverfassungsrecht insbesondere im Hinblick auf finanzierungsrechtliche Fragen zu beeinflussen.

---

<sup>6</sup> Vgl. *Grimm*, in: HbVerfR, § 14, Rn. 48.

<sup>7</sup> Ebenso *Schefold*, Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich – Rechtsvergleichende Auswertung, in: Tsatsos, Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich, S. 481 ff., 496.

<sup>8</sup> Vgl. etwa EGMR, Urt. v. 26.04.2016, *Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey*, Nr. 19920/13; Urt. v. 10.05.2012, *Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) v. Turkey*, Nr. 7819/03; Urt. v. 07.06.2007, *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d’Iparralde v. France*, Nr. 71251/01. Soweit keine andere Fundstelle angegeben ist, sind die zitierten Entscheidungen des EGMR und der EKMR auf <https://hudoc.echr.coe.int/eng> abrufbar.

<sup>9</sup> Der Antrag auf Ausschluss der NPD (Az. 2 BvE 1/17) ist abrufbar unter [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/20190920-Antragsschrift-Ausschluss-NPD-Parteienfinanzierung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/sonstiges/20190920-Antragsschrift-Ausschluss-NPD-Parteienfinanzierung.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (geprüft am 31.10.2023).

<sup>10</sup> EGMR, Beschl. v. 04.10.2016, *Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) v. Germany*, Nr. 55977/13.

## B. Aufbau der Arbeit

Ausgehend von dieser Fragestellung bedarf es zunächst einer Bestandsaufnahme der Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts für die Parteienfinanzierung. Ohne ein hinreichendes Verständnis der Grundlagen und Probleme des nationalen Rechts lässt sich weder der Entwicklungsstand des Parteienrechts unter der Konvention beurteilen noch sinnvoll darüber diskutieren, ob von der EMRK relevante Impulse ausgehen können. Daher sind die ersten beiden Kapitel dem deutschen Parteienverfassungsrecht und den sich hieraus ergebenden Direktiven für die Parteienfinanzierung gewidmet. Da sich eine Vielzahl der verfassungsrechtlichen Diskussionen zur Parteienfinanzierung um die Frage dreht, wie sich eine Finanzierungsform bzw. eine finanzierungsrechtliche Regelung auf die Funktion der Parteien, ihre Stellung im Verhältnis von Staat und Gesellschaft sowie den Parteienwettbewerb auswirkt, und auch die Auslegung der den Parteien zukommenden Rechte maßgeblich hiervon beeinflusst wird, befasst sich das erste Kapitel mit diesen elementaren Grundlagen des Parteienverfassungsrechts. Es wird mithin das Verhältnis von Parteien und Demokratie untersucht und begründet, weshalb Demokratie unter dem Grundgesetz als Parteiendemokratie konzipiert ist.

Vor dem Hintergrund des so abgesteckten verfassungstheoretischen und verfassungsrechtlichen Rahmens werden im zweiten Kapitel zunächst die grundsätzlichen Fragen des Parteienfinanzierungsrechts erörtert. Diese betreffen die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der verschiedenen Finanzierungsformen, die Auswirkungen staatlicher und privater Finanzierung auf die Funktion der Parteien und des Parteienwettbewerbs sowie das Bestehen einer etwaigen staatlichen Finanzierungspflicht. Dabei wird ein besonderes Augenmerk darauf gelegt, inwiefern der in Art. 21 Abs. 3 GG eingefügte Finanzierungsausschluss eine neue Bewertung dieser Grundsatzfragen erfordert. Anschließend werden die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Rechtspositionen der politischen Parteien dargestellt und untersucht, welche konkreten Vorgaben sich ihnen für die Ausgestaltung der Parteienfinanzierung entnehmen lassen. Es wird die These vertreten, dass weder die dogmatische Konzeption der Staatsfreiheit der Parteien noch das Verständnis der Chancengleichheit als proportionaler Gleichheit im Kontext der Parteienfinanzierung durch das Bundesverfassungsgericht und die herrschende Lehre gänzlich zu überzeugen vermögen.

Das dritte Kapitel beginnt mit einer kurzen Analyse des Verhältnisses von Konventionsrecht und nationalem Recht, wobei herausgearbeitet wird, dass dieses derzeit von einigen Störungen betroffen ist, die der Bildung substantieller parteienfinanzierungsrechtlicher Standards durch den Gerichtshof im Wege stehen können. Der zweite Teil zeichnet das Demokratieverständnis des EGMR nach und zeigt, dass den politischen Parteien hierbei eine herausragende Rolle zugeschrieben wird, die der ihnen unter dem Grundgesetz zukommenden Bedeutung um nichts nachsteht. Im Anschluss wird eingehend untersucht, welche subjektiven Rechtspositionen die Konvention den politischen Parteien gewährt und

wie der Gerichtshof die für die Beurteilung parteienfinanzierungsrechtlicher Maßnahmen relevanten Konventionsrechte allgemein im Hinblick auf politische Parteien auslegt und anwendet.

Im letzten Kapitel werden eingehend die Rechtsprechung des EGMR und die Entscheidungen der früheren EKMR zur Parteienfinanzierung analysiert. Dabei werden auch Entscheidungen behandelt, deren Gegenstand nicht die Parteienfinanzierung im eigentlichen Sinn ist, die thematisch jedoch in einem engen Zusammenhang hiermit stehen. Die Untersuchung der einschlägigen Judikatur zielt darauf ab, die sich aus der Konvention ergebenden Maßstäbe für die nationale Regulierung der Parteienfinanzierung zu identifizieren. Hierbei findet auch die Tätigkeit verschiedener Einrichtungen des Europarats, insbesondere der Venedig-Kommission, Berücksichtigung, deren als *soft law* zu qualifizierende Leitlinien, Empfehlungen und Stellungnahmen der Gerichtshof im Kontext der Parteienfinanzierung regelmäßig bei der Auslegung der Konventionsrechte rezipiert. Als wesentliches Ergebnis ist festzuhalten, dass die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Parteienfinanzierung bislang von großer Zurückhaltung geprägt ist.



## Die Funktion der Parteien und des Parteienwettbewerbs als Grundlagen der Parteienfinanzierung

Bis der neue Absatz 3 durch das Änderungsgesetz vom 13. Juli 2017<sup>1</sup> in Art. 21 GG eingefügt wurde, fand sich in der Verfassung kaum ein Wort zur Parteienfinanzierung. Bislang legte Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG lediglich fest, dass die Parteien über Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben müssen.<sup>2</sup> Dem lässt sich jedoch für sich genommen nicht entnehmen, woher die Einkünfte der Parteien stammen dürfen, wie sie sich zusammensetzen können und welchen Beschränkungen die einzelnen Einnahmequellen unterliegen. Insbesondere Statthaftigkeit und Grenzen staatlicher Zuwendungen sowie die Frage, ob nicht sogar eine Finanzierungspflicht bestehe, sind angesichts der unklaren Vorgaben des Grundgesetzes umstritten geblieben. Die „normative Enthaltbarkeit“ in Bezug auf die Parteienfinanzierung führt zu zahlreichen verfassungsrechtlichen Problemen,<sup>3</sup> die sich auch in einer äußerst wechselvollen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in diesem Bereich niedergeschlagen haben.<sup>4</sup> Während das Bundesverfassungsgericht eine staatliche Parteienfinanzierung im sog. *Hessenurteil* zunächst mit Ausnahme der Erstattung angemessener Wahlkampfkosten für unzulässig erklärte,<sup>5</sup> erlaubte es eine finanzielle Förderung der allgemeinen Tätigkeit der Parteien in der zweiten Grundsatzentscheidung zur staatlichen Parteienfinanzierung, begrenzte sie jedoch der Höhe nach auf eine Teilfinanzierung.<sup>6</sup> Trotz der entgegengesetzten Ergebnisse ist beiden Urteilen gemein, dass das Bundesverfassungsgericht zur Begründung maßgeblich auf die Funktion der Parteien und ihre Rolle im demokratischen Willensbildungsprozess zurückgriff.<sup>7</sup> Zwar mag der Streit um die

---

<sup>1</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21) v. 13.07.2017, BGBl. I, S. 2346.

<sup>2</sup> Die Pflicht zur Rechenschaftslegung in Bezug auf Mittelverwendung und Vermögen wurde erst 1983 durch das 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 21 Abs. 1) v. 23.12.1983, BGBl. I, S. 1481, in das Grundgesetz aufgenommen.

<sup>3</sup> So *Grimm*, in: HbVerfR, § 14, Rn. 49; *Stricker*, Der Parteienfinanzierungsstaat, S. 23.

<sup>4</sup> Vgl. die chronologischen Darstellungen der Rechtsprechung des BVerfG zur Parteienfinanzierung bei *Lovens*, ZParl 31 (2000), S. 285 ff., 287 ff.; *Koch*, in: Ipsen, PartG, Vorb. zu §§ 18, Rn. 1 ff.; *Krumbholz*, Finanzierung und Rechnungslegung der politischen Parteien und deren Umfeld, S. 33 ff.; *Ipsen*, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 115 ff., *Schwarz*, in: Kersten/Rixen, PartG, § 18, Rn. 9 ff.

<sup>5</sup> BVerfGE 20, 56, Ls. 4 und 5 und S. 97 (Parteienfinanzierung I).

<sup>6</sup> BVerfGE 85, 264, Ls. 2 (Parteienfinanzierung II).

<sup>7</sup> Vgl. einerseits BVerfGE 20, 56, 100 ff. (Parteienfinanzierung I) zur Rolle der Parteien im



grundsätzliche Zulässigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung spätestens seit dem Änderungsgesetz vom 13. Juli 2017 endgültig beendet sein, da das Grundgesetz nun in Art. 21 Abs. 3 „verfassungsfeindliche“ Parteien von der staatlichen Finanzierung ausschließt und eine solche damit implizit gestattet.<sup>8</sup> Eindeutige Direktiven zu Umfang, Grenzen und Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung enthält der neue Finanzierungsausschluss jedoch nicht.<sup>9</sup>

Viele Fragen müssen daher weiterhin anhand der Funktion politischer Parteien in der Demokratie beantwortet werden, wie sie im Mitwirkungsauftrag des Art. 21 Abs. 1 S. 1 GG zumindest ansatzweise Ausdruck gefunden hat. Allein ihre besondere Rolle in der Demokratie erklärt, warum den Parteien gegenüber sonstigen Vereinigungen durch Art. 21 GG eine herausgehobene Stellung zuteil wird. Wie bereits *Konrad Hesse* in seinem einflussreichen Vortrag auf der Staatsrechtslehrertagung 1958 herausarbeitete, dienen die verfassungsmäßigen Rechte und Pflichten der Parteien dem Zweck, den Parteien die Erfüllung der ihnen obliegenden Funktionen zu ermöglichen.<sup>10</sup> Das gilt für die in Art. 21 Abs. 1 S. 2 GG verankerte Gründungs- und Betätigungsfreiheit, das Gebot innerparteilicher Demokratie gemäß Art. 21 Abs. 1 S. 3 GG und die Rechenschaftspflicht nach Art. 21 Abs. 1 S. 4 GG ebenso wie für das sich aus Art. 21 Abs. 2 GG und nun auch aus Abs. 3 ergebende Parteienprivileg und den zwar nicht ausdrücklich normierten, aber allgemein anerkannten Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien.<sup>11</sup> Als Bedingungen für die Aufgabenerfüllung sind diese Normen somit stets im Licht des durch Art. 21 GG bezweckten Funktionenschutzes auszulegen.<sup>12</sup> Die genannten verfassungsrechtlichen Prinzipien stellen nicht nur wichtige Direktiven für die Ausgestaltung der staatlichen Parteienfinanzierung dar, sondern auch die gesetzlichen Regelungen zur Eigenfinanzierung aus Spenden, Beiträgen und sonstigen Einnahmequellen müssen sich an ihnen messen lassen. Namentlich die Diskussionen über die Grenzen einer staatlichen Finanzierung, das

---

Willensbildungsprozess als Hindernis einer staatlichen Finanzierung und S. 113 ff. zur Zulässigkeit der Wahlkampfkostenerstattung wegen der Bedeutung der Parteien für die Wahlen; andererseits BVerfGE 85, 264, 284 ff. (Parteienfinanzierung II) zur Zulässigkeit der Parteienfinanzierung und S. 287 f., 290 zur Begrenzung auf eine Teilfinanzierung, da andernfalls eine die Aufgabenerfüllung gefährdende Entfremdung von der Bürgerschaft droht. Zustimmung, dass die Schwankungen in der Rechtsprechung des BVerfG nicht die Funktionsbeschreibung selbst, sondern die Schlussfolgerungen hieraus betreffen *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 21, Rn. 151.

<sup>8</sup> Vgl. auch *Ipsen*, in: Sachs, GG, Art. 21, Rn. 98.

<sup>9</sup> Vgl. *Nikkho*, DVBl. 2018, S. 337 ff., 341.

<sup>10</sup> *Hesse*, VVDStRL 17 (1959), S. 11 ff., 27 ff.; *ders.*, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 172 ff., der diese Rechte und Pflichten als Status der Freiheit, Gleichheit und Öffentlichkeit der Parteien strukturiert.

<sup>11</sup> Vgl. *Volkman*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, S. 106 f., 152, 157 f.; *ders.*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 21, Rn. 1; *Morlok*, in: Dreier, GG II, Art. 21, Rn. 46 f.; *Klein*, in: Maunz/Dürig, GG III, Art. 21, Rn. 252 jeweils mit etwas unterschiedlicher Betonung der einzelnen Rechte.

<sup>12</sup> Vgl. *Henke*, in: BK-GG, Art. 21, Rn. 62.

Bestehen einer Finanzierungspflicht und die Schranken der Finanzierungsfreiheit der Parteien lassen sich sinnvoll nur führen, wenn die Erhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien und die Sicherung der Aufgabenerfüllung in ihrem Mittelpunkt stehen.<sup>13</sup> Parteienfinanzierung und Parteienfinanzierungsrecht stellen mithin keinen Selbstzweck dar.<sup>14</sup>

Der bloße Verweis auf die unverzichtbare Funktion und Bedeutung der Parteien in der Demokratie ist allerdings wenig aussagekräftig. Auch die wohl wegen ihrer vermeintlichen Griffigkeit beliebten Umschreibungen der Parteien als „Kreationsorgane“,<sup>15</sup> „Transmissionsriemen“,<sup>16</sup> „Sprachrohr“,<sup>17</sup> „Verfassungsorgane“<sup>18</sup> oder ähnliches<sup>19</sup> eignen sich generell nicht für konkrete und methodisch überzeugende Schlussfolgerungen.<sup>20</sup> Zumeist bleiben derartige Formeln vage und unvollständig, im schlimmsten Fall führen sie zu Missverständnissen oder zusätzlicher Verwirrung. Daher soll im Folgenden zunächst die Funktion der Parteien und ihre Stellung im demokratischen Willensbildungsprozess einer genaueren Analyse unterzogen werden (A).

Ein weiterer Begriff, der wie ein roter Faden den Diskurs über die Parteienfinanzierung und deren Regelung durchzieht, ist der Parteienwettbewerb. Praktisch keine Abhandlung und kein Urteil zur Parteienfinanzierung kommen ohne diesen Terminus aus. Die finanzielle Lage der Parteien wird als Wettbewerbsfak-

---

<sup>13</sup> Vgl. *Volkman*, JZ 2000, S. 539 ff., 544 (zur Finanzierungsfreiheit als dienender Freiheit); *ders.*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, S. 107 (Funktionalisierungsgebot als Maßstab staatlicher Finanzierung); *Wieland*, Aufgabenzuweisung und Finanzierungsverantwortung politischer Parteien, in: Krüper/Merten/Poguntke, Parteienwissenschaften, S. 231 ff., 234 und 236 f. (Funktion als Rechtfertigung und Grenze einer staatlichen Finanzierung).

<sup>14</sup> Ebenso *Morlok*, Vorschläge zur Neuregelung des Rechts der Parteienfinanzierung, in: Bundespräsidialamt, Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger, S. 233 ff., 241. Siehe auch *Schweitzer*, Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union, S. 58, 83.

<sup>15</sup> So BVerfGE 1, 208, 224 und 225 (7,5%-Sperrklausel) im Anschluss an *Jellinek*, Allgemeine Staatslehre, S. 545. Die unzutreffende Verwendung i.S.v. Staatsorganen durch das BVerfG wird z.B. durch *Streinz*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG II, Art. 21, Rn. 21, Fn. 128 kritisiert.

<sup>16</sup> *Grimm*, in: HbVerfR, § 14, Rn. 16.

<sup>17</sup> BVerfGE 1, 208, 224 (7,5%-Sperrklausel); 20, 56, 101 (Parteienfinanzierung I); jetzt allerdings anders BVerfGE 121, 30, 57 (Beteiligung an Rundfunkunternehmen): „Die Parteien sind dabei mehr als ein Sprachrohr des Volkes...“. Derartige Korrekturen verdeutlichen die Problematik solcher Schlagworte.

<sup>18</sup> BVerfGE 4, 27, 30 (Klagebefugnis politischer Parteien); 20, 56, 100 (Parteienfinanzierung I).

<sup>19</sup> Weitere Metaphern finden sich bei *Stolleis*, VVDStRL 44 (1986), S. 7 ff., 8.

<sup>20</sup> Kritisch zu derartigen Formeln und Metaphern auch *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, S. 164; *Volkman*, Politische Parteien und öffentliche Leistungen, S. 87; *ders.*, in: Friauf/Höfling, GG, Art. 21, Rn. 19; *Augsberg*, Jura 2018, S. 1110 ff., 1110.

tor, das Parteienrecht als Wettbewerbsrecht qualifiziert.<sup>21</sup> Wie die Funktion der Parteien beeinflusst die Sicherung des Wettbewerbs die Auslegung des einschlägigen Verfassungsrechts. Namentlich das für die Parteienfinanzierung elementare Recht auf Chancengleichheit wird auf den parteipolitischen Wettbewerb bezogen.<sup>22</sup> Trotz der scheinbar hohen Relevanz fanden die dogmatische Einordnung und Aufarbeitung des Parteienwettbewerbs erst in jüngerer Zeit vermehrt rechtswissenschaftliche Aufmerksamkeit.<sup>23</sup> Um die Folgen des Konkurrenzprinzips für das Parteienfinanzierungsrechts näher eruieren zu können, widmet sich der zweite Teil dieses Kapitels einer Untersuchung des Wettbewerbs der Parteien und seiner Funktionen für den demokratischen Prozess (B.).

### A. Funktion und Stellung der Parteien in der Demokratie des Grundgesetzes

Großer Beliebtheit zur Beschreibung der Parteifunktionen erfreuen sich in der politikwissenschaftlichen und juristischen Parteienforschung unterschiedlich umfangreiche Funktionenkataloge, in denen diverse Aspekte der Parteitätigkeit zusammenfassend dargestellt werden.<sup>24</sup> Dabei sind die normativen und deskriptiven Elemente, also was die Parteien leisten sollen und was sie tatsächlich leisten, nicht immer leicht unterscheidbar. Eine ähnliche Auflistung verschiedener Aufgaben der Parteien enthält § 1 Abs. 2 PartG, dessen rechtlicher Gehalt ebenfalls unklar ist.<sup>25</sup> Für den hier interessierenden Kontext der Parteienfinanzierung kann

<sup>21</sup> Grundlegend hierzu *Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS Tsatsos, S. 408 ff.; vgl. auch *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, S. 199 f., 379.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfGE 8, 51, 66 f. (Parteispenden I); 20, 56, 118 (Parteienfinanzierung I); 73, 40, 89 (Parteispenden III); 85, 264, 297 (Parteienfinanzierung II); 111, 382, 398 (Drei-Länder-Quorum).

<sup>23</sup> Ausführlichere Untersuchungen finden sich bei *Morlok*, Parteienrecht als Wettbewerbsrecht, in: FS Tsatsos, S. 408 ff.; *Shirvani*, Das Parteienrecht und der Strukturwandel im Parteiensystem, S. 192 ff.; *Köhler*, Parteien im Wettbewerb, S. 47 ff. Unter Zugrundelegung eines normativen Leitbildes der Demokratie als „Verfahren zur wettbewerblichen Interessensaggregation“ (S. 61) werden die Konsequenzen der Parteitätigkeit in einer Wettbewerbsordnung eingehend untersucht von *Towfigh*, Das Parteien-Paradox, S. 77 ff. und 103 ff.

<sup>24</sup> Vgl. v. *Beyme*, Die Funktionen der Parteien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, in: v. Alemann/Morlok/Roßner, Politische Parteien in Deutschland und Frankreich S. 93 ff., 93; *Decker*, Parteiendemokratie im Wandel, in: ders./Neu, Handbuch der deutschen Parteien, S. 3 ff., 3 f.; *Jäger*, Der Staat 19 (1980), S. 583 ff., 585; *Schweitzer*, Die europäischen Parteien und ihre Finanzierung durch die Europäische Union, S. 59; *Steffani*, ZParl 19 (1988), S. 549 ff., 550; *Wiesendahl*, Parteien und Demokratie, S. 188. Eine ausführliche Auseinandersetzung mit den Funktionskatalogen findet sich bei *Morlok*, Politische Chancengleichheit durch Abschottung? Die Filterwirkung politischer Parteien gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen, in: FS v. Alemann, S. 21 ff., 21 f.

<sup>25</sup> Vgl. *Kersten*, in: Kersten/Rixen, PartG, § 1, Rn. 103 f.; *Lenski*, PartG, § 1, Rn. 6; *Morlok*, PartG, § 1, Rn. 4; *Kunig*, in: HbStR III, § 40, Rn. 16: „wenig fassbare[r] rechtliche[r] Gehalt“.

## Sachregister

- Absolute Obergrenze 157 ff.
- Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren 159 ff.
- Allgemeinfinanzierung 7, 35 f., 73 f., 365
- Animal Defenders International v. UK* 232 ff., 445 ff.
- Antonopoulos v. Greece* 371 ff.
- Ausgabenobergrenzen 292 ff., 434 ff.
- Ausschluss von der Finanzierung *siehe* Finanzierungsausschluss
- Basisfinanzierung 38, 164, 166, 202
- Bestimmtheitsgebot 278 f., 454 f., 457 f.
- Bowman v. UK* 435 ff.
- Bürgerbeitrag 201 f.
- Chancengleichheit
- als Rechtfertigungsgrund nach der EMRK 281 f., 306, 437 ff., 441
  - als subjektives Recht nach dem GG 170
  - Anwendungsbereich nach dem GG 183 ff.
  - Auswirkungsneutralität 176 ff.
  - Bedeutung in der Demokratie 170 f., 304
  - erfolgsabhängige Verteilungskriterien nach dem GG 166 f., 186 ff.
  - Inhalt bei der Leistungsvergabe nach dem GG 185 ff.
  - normative Verankerung nach der EMRK 307 ff.
  - proportionale Gleichheit nach dem GG 186 ff., 194 ff.
  - proportionale Gleichheit nach der EMRK 375 f., 378 f.
  - Relevanz von Korrekturmechanismen nach der EMRK 382 ff.
  - strikter Gleichheitssatz nach dem GG 174 f., 188 f.
  - und Diskriminierungsverbot nach der EMRK 330 ff.
  - und Finanzierungsausschluss 77 ff.
  - und passive Wahlrechtsgleichheit nach der EMRK 309 ff.
  - und vorgefundene Wettbewerbslage 191 ff.
  - verfassungsrechtliche Herleitung nach dem GG 179 ff.
  - Verhältnis zur Gleichheit der Bürger 197 ff.
- Cheminade v. France* 394 f., 396 f., 408
- Cleavages 96
- Code of Good Practice in Electoral Matters* 305 f., 361 f.
- Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Political Parties* 362
- Cumhuriyet Halk Partisi v. Turkey* 455 ff.
- Degressiv proportionale Mittelverteilung 166 f., 187
- Demokrat Parti v. Turkey* 387 ff.
- Demokratie
- Offenheit des politischen Willensbildungsprozesses 14 f., 19, 23, 247 ff., 258 ff.
  - Verankerung in der EMRK 236 ff.
  - Voraussetzungen nach dem GG 12 ff.
  - Voraussetzungen nach der EMRK 243 ff.
- Diskriminierungsverbot 330 ff.
- Akzessorietät 333 ff.
  - Anwendbarkeit auf Parteien 331 ff.
  - Differenzierungsgründe 340 ff.

- Rechtfertigungsprüfung allgemein 346 ff.
- Rechtfertigungsprüfung bei der Chancengleichheit 349 ff.
- und erfolgsbezogene Verteilungskriterien 344 ff.
- Downs, Anthony* 49 f.
- Ekoglasnost v. Bulgaria* 328, 395 ff.
- Electoral deposits* 288, 325 ff., 437
- Ely, John Hart* 258
- Engel-Kriterien 409
- Entscheidungen in eigener Sache 62 ff., 95, 159 ff., 172
- Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) 217 ff.
  - als Verfassungsinstrument 224 f.
  - Geltung allgemein 218 f.
  - Geltung in Deutschland 220 ff.
- Europäische Parteien 420 ff.
- Europäischer Gerichtshof 424 ff.
- Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) 218 f.
  - Auslegungsmethoden 224 ff.
  - Entscheidungen zur staatlichen Parteienfinanzierung 365 ff., 370 ff.
  - Entscheidungen zu Spenden 412, 415 ff.
  - Entscheidungen zu Ausgabenobergrenzen 435 ff.
  - Entscheidungen zu Werbeverböten 442 ff.
  - Entscheidungen zur Kontrolle der Ausgaben 453 ff.
  - Kontrollintensität bei der Parteienfinanzierung 232 ff., 258 ff.
  - Verhältnis zum BVerfG 220 ff.
  - Verhältnis zu den Mitgliedsstaaten 225, 229 ff.
- Finanzbedarf der Parteien 68 f.
- Finanzierungsausschluss 74 ff., 107 ff., 174
  - Entstehungsgeschichte 74 ff.
  - Prüfungsmaßstab nach der EMRK 400 ff.
  - Rechtfertigungsprüfung nach der EMRK 402 ff.
  - und Finanzierungspflicht 107 ff.
- und mittelbare Staatsfinanzierung 81 f.
- und öffentliche Leistungen 82 f.
- Verfassungsmäßigkeit nach dem GG 76 ff.
- wehrhafte Demokratie 78 f.
- Zulässigkeit nach der EMRK 397 ff.
- Finanzierungsfreiheit, *siehe auch* Parteienfreiheit; Spenden
  - persönlicher Schutzbereich nach dem GG 128 ff.
  - sachlicher Schutzbereich nach dem GG 124 ff.
  - sachlicher Schutzbereich nach der EMRK 275, 417 f., 428 f.
  - Schranken nach dem GG 131 ff.
  - Spendenannahmeverbote 133 ff., 414, 415 ff.
  - Spendenobergrenzen 135 ff., 413 f.
  - und Transparenzgebot 132 f., 276
- Fournier v. France* 370 f., 373
- Fraktionen 31 f., 60 f., 63, 112, 134, 154, 156
- Funktion der Parteien *siehe* Parteifunktion
- Gemeinwohl 18 ff., 54
- Group of States against Corruption (GRECO) 356, 468 f.
- Grundrechtecharta 426 f.
- Guidelines on Political Party Regulation* 362, 366, 368, 376, 378
- Hesse, Konrad* 8
- Internationaler Pakt für bürgerliche und politische Rechte 214
- Kapitalverkehrsfreiheit 423 ff.
- Kartellparteien-These 58 ff.
- Katz, Richard S.* 59 f.
- Kommunale Wählervereinigungen 267 f.
- Konkurrenz *siehe* Wettbewerb; Parteienwettbewerb
- Leibholz, Gerhard* 34 f.
- Leistungen *siehe* öffentliche Leistungen
- Mair, Peter* 59 f.

- Mandatsträgerabgaben 71 ff.  
*Margin of appreciation* 225 ff., 231 f., 240 ff.  
 – im Bereich der Parteienfinanzierung 258 ff.  
 Meinungsfreiheit 289 ff.  
 – Auskunftsanspruch 294 ff.  
 – Bedeutung für die Politikfinanzierung 290 f.  
 – Schranken nach der EMRK 300 ff.  
 – Schutzbereich 291 ff.  
 – und finanzielle Zuwendungen bzw. Ausgaben zu politischen Zwecken 291 ff.  
 – Verhältnis zur Parteienfreiheit 289  
 Minderheitenschutz 15 f., 245 f., 259  
 Mitgliedsbeiträge 70 f., 84  
 – Zulässigkeit nach dem GG 70 f.  
 Neutralität 170 f., 176 ff., 307, *siehe auch* Chancengleichheit  
 NGO 249, 332 f., 424 f., 427, 443, 449  
 NPD-Verbotsverfahren 74 f., 223 f.  
 Nullsummenspiel 44, 46  
 Öffentliche Leistungen, *siehe auch* Chancengleichheit der Parteien  
 – derivativer Teilhabeanspruch 175  
 – Zulässigkeit nach dem GG 82 f.  
 – Zulässigkeit nach der EMRK 366 f.  
*Özgürlük ve Dayanışma Partisi (ÖDP) v. Turkey* 366, 373 ff.  
 Parallektionen 435, 440 f.  
 Parteienbegriff nach der EMRK 253, 266 ff.  
 Parteiendemokratie 40 f.  
 Parteienfreiheit 112 ff., 263 ff.  
 – als Finanzierungsfreiheit 124 ff., 275, 417 f.  
 – als Richtlinie für die Staatsfinanzierung 146 ff.  
 – als subjektives Recht nach dem GG 112 ff.  
 – als subjektives Recht nach der EMRK 263 f.  
 – dogmatische Einordnung nach dem GG 112 ff.  
 – persönlicher Schutzbereich nach der EMRK 264 ff.  
 – sachlicher Schutzbereich nach der EMRK 270 ff., 417 f., 428 f., 459 f.  
 – Schranken nach dem GG 121 f.  
 – Schranken nach der EMRK 276 ff.  
 – Schutzbereich nach dem GG 118 ff.  
 – Staatsfreiheit als objektiv-institutionelle Dimension nach dem GG 122 f.  
 – Verhältnismäßigkeitsprüfung des EGMR 284 ff.  
 Parteienkritik 40  
 Parteienrecht der Europäischen Union 420  
 Parteienstaatslehre 34 f.  
 Parteienwettbewerb 41 ff., 45 ff., *siehe auch* Wettbewerb  
 – Gefährdung 58 ff.  
 – Grenzen 50 ff.  
 – Grundlagen, verfassungsrechtliche 48  
 – Kritik 50 ff.  
 – Strukturelemente 45 ff.  
 – Wettbewerbsfunktionen 53 ff.  
 – Wettbewerbsvoraussetzungen 55 ff.  
 Parteienfunktion  
 – nach dem GG 10 f., 25 ff.  
 – nach der EMRK 251 ff.  
 – und Finanzbedarf 68 f.  
*Parti Nationaliste Basque – Organisation régionale d'Iparralde v. France* 415 ff.  
*Partija „Jaunie Demokrāti“ and Partija „Mūsu Zeme“ v. Latvia* 371 ff.  
 Passive Wahlrechtsgleichheit 309 ff.  
 – als Recht auf Chancengleichheit 314 ff.  
 – als subjektives Recht 312  
 – Schranken 318 ff.  
 – Schutzbereich 312 ff.  
 Politische Stiftungen 60 f., 63, 112, 134, 154, 156  
*Procedural review* 232, 241 f., 261, 448  
*Process-based review* 232, 241 f., 261, 448  
 Rechenschaftspflicht *siehe* Transparenzgebot  
 Recht auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung 112, 137 f.

- Relative Obergrenze 154 ff.
- Responsivität 20 f., 30, 54 f., 61, 91, 94 f., 97
- Schumpeter, Joseph A.* 49
- Sendezzeiten im Rundfunk 194 ff.
- Sieben-Staaten-Klausel 421
- Soft law* 362
- Spano, Robert* 352
- Spenden, *siehe auch* Finanzierungsfreiheit
- Gefahren 86 ff., 413 f.
  - juristischer Personen 129 ff., 139 f., 414
  - Spenden- und Spendenannahmeverbote 133 ff., 414, 415 ff.
  - Spendenobergrenzen 135 ff., 291 ff., 413 f.
  - Standards des Europarats 412 ff.
  - und Kapitalverkehrsfreiheit 424 ff.
  - Verbot von Auslandsspenden 415 ff.
  - Veröffentlichung 207 ff.
  - Zulässigkeit nach dem GG 83 f.
- Sponsoring 125 f., 145 f.
- Staatliche Parteienfinanzierung
- absolute Obergrenze 157 ff.
  - Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren 159 ff.
  - Ausschluss von der Finanzierung 74 ff., 397 ff.
  - erfolgsabhängige Kriterien nach der EMRK 370 ff.
  - erfolgsabhängige Verteilungskriterien nach dem GG 64 ff., 186 ff.
  - Finanzierungspflicht nach dem GG 101 ff.
  - Finanzierungspflicht nach der EMRK 367 f.
  - Gefahren für die Funktionserfüllung 93 ff.
  - Gesetzesvorbehalt 147 f.
  - mittelbare 81 ff., 112
  - Rechenschaftsbericht als Anspruchsvoraussetzung nach dem GG 149 ff.
  - Rechenschaftsbericht als Anspruchsvoraussetzung nach der EMRK 394 ff.
  - relative Obergrenze 154 ff.
  - Stimmquorum als Anspruchsvoraussetzung nach dem GG 175 f.
  - Stimmquorum als Anspruchsvoraussetzung nach der EMRK 370 ff.
  - und Parteienfreiheit nach dem GG 146 ff.
  - und Rechenschaftspflicht 149 ff., 202 f.
  - und Recht auf ein faires Verfahren nach der EMRK 408 ff.
  - Zulässigkeit nach dem GG 73 f., 80 f.
  - Zulässigkeit nach der EMRK 365 f.
  - Zweck 92 f., 366, 368 f.
- Staatsfinanzierung *siehe* Staatliche Parteienfinanzierung
- Staatsfreiheit der Parteien
- absolute Obergrenze 157 ff.
  - als objektiv-institutionelle Dimension der Parteienfreiheit 122 ff.
  - empirische Prämissen 96 f.
  - ökonomische Konzeption 97 ff.
  - relative Obergrenze 154 ff.
  - und staatliche Parteienfinanzierung 94 ff., 153 ff.
  - unter der EMRK 288
  - Verhältnis zur Chancengleichheit 167
  - Verteilungskriterien der Staatsfinanzierung 164 ff.
- Stellung der Parteien 34 ff., 253 f.
- Subsidiaritätsprinzip 225 ff., 231 f.
- Transparenz 17 f., 58, 246 f.
- und Demokratie 17 f., 246 f.
  - und Wettbewerb 58
- Transparenzgebot
- als Schranke der Finanzierungsfreiheit 132 f., 207 f., 277
  - nach dem GG 140 f., 149 ff., 202 ff.
  - nach der EMRK 276, 298, 456 ff.
  - Rechenschaftsbericht 149 ff., 206
  - Rechtsfolgen der Verletzung 149 ff., 206 f.
  - Standards des Europarats 454
  - subjektives Recht nach dem GG 206
  - subjektives Recht nach der EMRK 296 ff.
  - und Parteienfinanzierung 149 ff., 202 f., 456 f.

- Veröffentlichung von Spenden nach dem GG 207 ff., 468
- völkerrechtliche Antikorruptionsverträge 213
- Zweck 203 f., 454, 457
- TV Vest AS & Rogaland Pensjonistparti v. Norway* 232 ff., 444 f., 448 ff.
- UN-Menschenrechtsausschuss 214
- Unterscheidung von Staat und Gesellschaft 21 ff.
- und Stellung der Parteien 34 ff., 253 f.
- Unterschriftsquoren 176, 184, 194 f., 314, 325 f.
- Venedig-Kommission 358 ff.
  - Aufgaben 359 ff.
  - Dokumente zur Parteienfinanzierung 361 f.
  - Gründung 358
  - Rechtsnatur der Standards 362 f.
  - Rezeption durch den EGMR 356 f., 359
  - Zusammensetzung 358 f.
- Vereinigungsfreiheit *siehe* Parteienfreiheit
- Verhältnismäßigkeitsprüfung 282 ff.
- Vermittlungsfunktion *siehe* Parteifunktion
- VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland* 232 ff., 443 f., 448 ff.
- Wahlen
  - nach dem GG 13 ff.
  - nach der EMRK 239 f., 243 ff.
  - Periodizität 16 f., 243
  - Rolle der Parteien 27 ff., 251 f.
  - und Wettbewerb 46 f.
- Wahlkampfkostenerstattung 7, 36, 73, 365
- Wahlrechtliche Sperrklauseln 184, 194 f., 306 f., 322 ff.
- Wehrhafte Demokratie 3, 78 f., 285, 403, 411
- Werbeverbote 232 ff., 441 ff.
- Wettbewerb 41 ff., *siehe auch* Parteienwettbewerb
  - als Leitbild 42
  - Begriff 44 f.
  - marktorientierte Demokratietheorien 49 f.
  - und Chancengleichheit 42 f., 56 f., 170 f., 178, 183 f.
- Wirtschaftliche Betätigung von Parteien 127 f.