



Osnabrücker Beiträge zur Parteienforschung

Band 3

herausgegeben von
Jörn Ipsen

Jörn Ipsen (Hg.)

40 Jahre Parteiengesetz

Symposium im Deutschen Bundestag

V&R unipress

Universitätsverlag Osnabrück

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung des Deutschen Bundestages.



Mix
Produktgruppe aus vorbildlich
bewirtschafteten Wäldern,
kontrollierten Herkunft und
Recyclingholz oder -fasern
Zert.-Nr. GFA-COC-1029
www.fsc.org
© 1996 Forest Stewardship Council

„Dieses Hardcover wurde
auf FSC-zertifiziertem
Papier gedruckt. FSC (Forest
Stewardship Council)
ist eine nichtstaatliche,
gemeinnützige
Organisation, die sich
für eine ökologische und
sozialverantwortliche
Nutzung der Wälder
unserer Erde einsetzt.“

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

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

ISBN 978-3-89971-765-5

**Veröffentlichungen des Universitätsverlags Osnabrück
erscheinen im Verlag V&R unipress GmbH.**

© 2009, V&R unipress in Göttingen / www.vr-unipress.de

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen
schriftlichen Einwilligung des Verlages. Hinweis zu § 52a UrhG: Weder das Werk noch seine Teile
dürfen ohne vorherige schriftliche Einwilligung des Verlages öffentlich zugänglich
gemacht werden. Dies gilt auch bei einer entsprechenden Nutzung für Lehr- und
Unterrichtszwecke. Printed in Germany.

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

© V&R unipress GmbH, Göttingen

Inhalt

Vorwort	7
Einführung.....	9
PROFESSOR DR. JÖRN IPSEN	
Grußwort des Präsidenten des Deutschen Bundestages	13
PROFESSOR DR. NORBERT LAMMERT, MDB	
Bundesverfassungsgericht und Parteiengesetz	19
PROFESSOR DR. HANS HUGO KLEIN	
Grundfragen der Parteienfinanzierung	35
PROFESSOR DR. HANS HERBERT VON ARNIM	
Handlungsfelder politischer Parteien	53
PROFESSOR DR. MARTIN MORLOK	
Parteien zwischen verfassungsrechtlichem Anspruch und politischer Wirklichkeit.....	79
PROFESSOR DR. UWE VOLKMANN	
Podiumsdiskussion	97
Schlusswort	127
Teilnehmerliste.....	131

Vorwort

Am 26. September 2008 fand in den Räumen des Deutschen Bundestages ein Symposium zum Thema »40 Jahre Parteiengesetz« statt. Ziel dieser Veranstaltung war es, eine Bilanz nach mehr als vier Jahrzehnten der Geltung dieses Gesetzes zu ziehen. Das Symposium war gleichzeitig Teil eines von der VW-Stiftung finanzierten mehrjährigen Forschungsprojekts zum Parteienrecht an der Universität Osnabrück.

Für die Mitwirkung an dem Symposium konnten die führenden Vertreter des Parteienrechts als Referenten und die Schatzmeister der im Bundestag vertretenen politischen Parteien als Teilnehmer einer Podiumsdiskussion gewonnen werden. Eine besondere Auszeichnung für das Symposium bedeutete es, dass der Präsident des Deutschen Bundestages, Professor Dr. Norbert Lammert, in seinem Grußwort einen Aufriss der verfassungsrechtlichen und politischen Dimension des Themas gab.

Das Erscheinen dieses Bandes in der Reihe »Osnabrücker Beiträge zur Parteienforschung« ist in dankenswerter Weise durch den Deutschen Bundestag unterstützt worden. Die Vorbereitung und Durchführung des Symposiums sowie die Erstellung dieses Tagungsbandes lagen in den Händen der Mitarbeiter des »Forschungsprojekts Parteienrecht«. Ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Osnabrück, im Oktober 2009

Jörn Ipsen

Einführung

Professor Dr. Jörn Ipsen

Ein Symposium zum Thema »40 Jahre Parteiengesetz« mag für den kritischen Betrachter den Eindruck erwecken, ein Jahr zu spät zu kommen, denn das Gesetz über die politischen Parteien ist am 24. Juli 1967 verkündet worden und am folgenden Tag in Kraft getreten. Allerdings gelten wesentliche Vorschriften des Parteiengesetzes erst seit dem 1. Januar 1969 und die Vorschriften über die Rechnungslegung waren erstmals für das Rechnungsjahr 1968 anzuwenden. Das Symposium findet also nicht zu spät, aber auch nicht zu früh statt und ich darf Sie alle hier im Deutschen Bundestag herzlich willkommen heißen und Ihnen danken, dass Sie meiner Einladung gefolgt sind.

Das Parteiengesetz verdankt seine Entstehung abstrakt dem Gesetzgebungsauftrag des Grundgesetzes, konkret der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Juli 1966. In dem – noch heute grundlegenden – »Parteienfinanzierungsurteil« wurde das Haushaltsgesetz 1965 insoweit für verfassungswidrig und nichtig erklärt, als Ausgaben für die politischen Parteien in Höhe von 38 Mio. DM vorgesehen waren. Damit war der Erlass eines Parteiengesetzes unabwendbar geworden, weil die Ermächtigung im Haushaltsplan nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts für Zuwendungen an politische Parteien nicht ausreichte. Vorarbeiten waren bereits in erheblichem Umfang geleistet worden, sodass das Gesetz in rund einem Jahr verabschiedet werden konnte. Indes zeigt der Umstand, dass seit Inkrafttreten des Grundgesetzes fast 20 Jahre bis zum Erlass des Parteiengesetzes vergangen waren, dass es sich hier um ein ungeliebtes Kind gehandelt hatte. Ohne das Parteienfinanzierungsurteil wären – so steht zu vermuten – bis zum Erlass eines solchen Gesetzes weitere Jahre verstrichen.

Schon die Entstehung des Parteiengesetzes zeigt also, wie entscheidend die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gewesen ist. Auch für die – zahlreichen – Novellierungen sind stets Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich gewesen. Insofern hat sich in den vergangenen 40 Jahren ein Wechselspiel zwischen Verfassungsrechtsprechung und Gesetzgebung ergeben. Niemand wäre berufener hierüber zu referieren als Professor Dr. *Hans Hugo Klein*, der während seiner Tätigkeit als Bundesverfassungsrichter dem Zweiten Senat angehörte und als Berichterstatter maßgeblich die Rechtsprechung zu Art. 21 GG geprägt hat.

Aufgrund der zahlreichen Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung hatte es gelegentlich den Anschein, als erschöpfe sich das Parteienrecht im Parteienfinanzierungsrecht. Auf diesem Gebiet hat sich in den vergangenen Jahrzehnten niemand mehr engagiert als Professor Dr. *Hans Herbert von Arnim*, der alle Novellierungen kritisch begleitet hat und heute über Grundfragen der Parteienfinanzierung sprechen wird.

In jüngerer Zeit ist der Öffentlichkeit bewusst geworden, dass das Parteiengesetz nicht allein die Parteienfinanzierung regelt, sondern sehr viel weiter greift. Eine der Grundfragen besteht in den »Handlungsfeldern politischer Parteien« und damit in der Zulässigkeit und Begrenzung ihrer wirtschaftlichen Betätigung. Hierüber wird Professor Dr. *Martin Morlok* berichten, der das einzige Institut leitet, das in Deutschland speziell dem Parteienrecht gewidmet ist.

In kaum einem Gesetz begegnen sich rechtliche Normativität und politische Wirklichkeit so deutlich wie im Parteienrecht. So hat sich die *Praxis* der Parteienfinanzierung zeitweise weit von ihren normativen Vorgaben entfernt, wovon die bekannten Skandale hinreichend Zeugnis ablegen. In einer grundsätzlicheren Dimension allerdings muss sich das Verfassungsrecht stets fragen, ob es der politischen Wirklichkeit mit seinen Postulaten gerecht wird oder ob die politischen Parteien hiermit überfordert werden. Hierzu wird Professor Dr. *Uwe Volkmann* referieren.

Ein Symposium unter dem Thema »40 Jahre Parteiengesetz« muss auch diejenigen zu Wort kommen lassen, die Adressaten des Gesetzes sind und es in der Praxis anzuwenden haben. Ich freue mich, feststellen zu können, dass alle im Bundestag vertretenen Parteien zu der heute Nachmittag stattfindenden Podiumsdiskussion Vertreter entsandt haben, die über »Das Parteiengesetz in der Praxis« berichten können.

Es mag Sie erstaunt haben, dass die Universität Osnabrück zu einem Symposium im Deutschen Bundestag einlädt. Seit anderthalb Jahren wird an der Universität Osnabrück ein »Forschungsprojekt Parteienrecht« betrieben, das von der VW-Stiftung finanziert wird. Das Projekt ist der äußere Rahmen für den nunmehr vorgelegten Kommentar zum Parteiengesetz gewesen, dessen Mitautoren – Frau Professorin Dr. *Heike Jochum*, Herrn Professor Dr. *Thorsten Koch*, Herrn Professor Dr. *Frank Saliger* und Frau Privatdozentin Dr. *Katrin Stein* – ich ebenfalls in unserer Mitte begrüßen darf. Dieses Projekt forderte geradezu dazu heraus, die führenden Experten auf dem Gebiet des Parteienrechts und Vertreter der politischen Parteien zu einem Symposium zusammenzuführen.

Eine besondere Freude ist es für mich, den Präsidenten des Deutschen Bundestages, Herrn Professor Dr. *Norbert Lammert*, in unserem Kreise begrüßen zu dürfen. Sie, Herr Präsident, haben uns dankenswerterweise die Räumlichkeiten für dieses Symposium zur Verfügung gestellt und unserem Symposium jegliche Unterstützung gewährt. Der Präsident des Deutschen

Bundestages ist als Behörde für die Entgegennahme der Rechenschaftsberichte der politischen Parteien und die Festsetzung der von ihnen zu beanspruchenden staatlichen Mittel zuständig. Sie sind deshalb gleich in zweifacher Hinsicht berufen, auf diesem Symposium ein Grußwort zu sprechen, nämlich als Hausherr dieses eindrucksvollen Gebäudes und als der für die Parteienfinanzierung Verantwortliche. Ich freue mich, dass Sie die Zeit gefunden haben, trotz der heute stattfindenden Plenarsitzung zu uns zu sprechen und darf Sie bitten, das Wort zu ergreifen.

Grußwort des Präsidenten des Deutschen Bundestages

Professor Dr. Norbert Lammert, MdB

Brot und Butter, Rechte und Pflichten. Anmerkungen zum Parteiengesetz

Sehr geehrter Herr Professor Ipsen,
meine Damen und Herren,

ich begrüße Sie alle ganz herzlich hier in den Räumen des Deutschen Bundestages. Ich bedanke mich auch für die liebenswürdige Erwähnung meines scheinbar übermenschlichen Einsatzes für das Zustandekommen dieser Konferenz in den Räumen des Deutschen Bundestages. Tatsächlich habe ich für die Prüfung dieser Frage nicht allzu lange Zeit benötigt, weil ich wie Sie der Meinung war, dass dies ein geeigneter Austragungsort für eine kritische Beleuchtung der bisherigen Erfahrungen mit dem deutschen Parteiengesetz sein könnte. Übrigens nicht deswegen, weil der Deutsche Bundestag so etwas wie das virtuelle Gesamthauptquartier aller politischen Parteien in Deutschland wäre – manchen gelegentlichen Eindrücken zum Trotz –, aber weil nun zweifellos hier und nur hier die wesentlichen jedenfalls rechtlichen Bedingungen für die Arbeitsmöglichkeiten und die Arbeitsweise der politischen Parteien beschlossen werden, in der kunstvollen Verbindung mit einem ausgeprägten Interesse der Parteien an genau diesen Regelungen selbst und einer eher außergewöhnlichen Möglichkeit, selber darauf Einfluss zu nehmen, wie denn genau diese rechtlichen Rahmenbedingungen aussehen. Das macht den Vorgang – wie ich gerade Ihnen nicht erläutern muss – besonders delikat und erklärt hinreichend die besondere kritische Aufmerksamkeit, die dem Zustandekommen des Gesetzes von Anfang an und allen seinen Novellierungen im Laufe der Zeit zu eigen gewesen ist. Und so sehr ich mich bedanke für die freundliche Überreichung des Kommentars über das Parteiengesetz, so sehr habe ich die ausdrückliche Vermutung, dass dies nur eine begrenzt vergnügliche Lektüre werden wird, der ich mich gleichwohl jedenfalls in bestimmten strategischen Abschnitten und Situationen gerne unterziehen will.