

geschönt. Die hohe Aufmerksamkeit, die über die Kunst erreicht wird, ist im Gegenteil eine Garantie dafür, Geschichtsvergessenheit zu verhindern; denn sie ermöglicht es, intensiv über die Geschichte der Flick-Dynastie, über die engen Verflechtungen zwischen Nazi-Regime und Wirtschaft und über das Schicksal von Zwangsarbeitern zu diskutieren.

Diese Debatten sind zu einem Bestandteil des Projektes „Friedrich Christian Flick Collection im Hamburger Bahnhof“ geworden. Sie werden die Ausstellung weiter begleiten und dadurch neben der Auseinandersetzung mit der Kunst die Auseinandersetzung mit der Geschichte befördern. Sie entsprechen damit guter demokratischer Kultur und Tradition, und zwar, weil sie uns alle ermahnen, uns immer wieder unserer gemeinsamen Verantwortung aus und vor der Geschichte zu erinnern. Dennoch betone ich abermals: Die Kunst muss die Chance erhalten, sich aus sich selbst heraus zu entfalten. Jedes einzelne Werk hat seine eigene Würde und Aura, die unabhängig von der Familiengeschichte des Sammlers zu sehen ist.

Meine Damen und Herren, Friedrich Christian Flick hat sehr viel Geld für Kunst ausgegeben. Er hat den Umbau der Rieck-Hallen bezahlt, und er hat seine Sammlung für sieben Jahre zur Verfügung gestellt. „Es gibt eine Option auf Verlängerung“, heißt es im Leihvertrag. Lieber Herr Flick, mein Wunsch und meine Auffassung von gesellschaftlicher Verantwortung, von Eigentum, das verpflichtet und von der Kunst, die das Licht eines Museums braucht, ist: Belassen Sie die Werke über die sieben Jahre hinaus in Berlin, am besten für immer. – Ich danke Ihnen!

Zu den Rechtsfolgen fehlerhafter Rechnungslegung einer Partei

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juni 2004 – 2 BvR 383/03 –

„Die Bedenken der Beschwerdeführerin gegen das Erfordernis eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts greifen nicht durch.“ Gemeint ist die CDU, die gegen die durch Bundestagspräsident Thierse erhobene Rückforderung von 41 Mio. DM durch sämtliche Instanzen zog und nach ihrem Scheitern vor dem Bundesverwaltungsgericht schließlich Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe einlegte. Nach Ansicht der CDU hat die Partei trotz Vorlage eines fehlerhaften Rechenschaftsberichts (für 1998) aus übergeordneten staatspolitischen Gründen unter allen Umständen Anspruch auf den gewohnten Anteil an der staatlichen Parteienfinanzierung. Karlsruhe belehrte sie mit Beschluss vom 17. Juni d.J., dessen Begründung am 16. September veröffentlicht wurde, eines Besseren: „Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung existiert nicht. Das Nichtentstehen eines Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung ist auch nicht unverhältnismäßig und verletzt nicht das Rechtsstaatsprinzip.“

Die Auseinandersetzung trug über weite Strecken Züge einer Realsatire, wie die zusammenfassende Darstellung in der amtlichen Pressemitteilung aus Karlsruhe, aus der hier zitiert wurde, drastisch veranschaulicht. Wir dokumentieren im Folgenden die Darstellung der Mehrheitsentscheidung in besagter Presseerklärung – der Urteilstext selbst würde fast 40 „Blätter“-Seiten füllen – sowie im Wortlaut die Abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinshoff, derzufolge „die Mehrheit [...] nicht hinreichend das verfassungsrechtliche Anliegen“ der CDU-Beschwerde gewürdigt hat. – D. Red.

Pressemitteilung des Bundesverfassungsgerichts vom 16. September 2004 (Auszug)

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hat die Verfassungsbeschwerde (Vb) der Christlich Demokratischen Union Deutschland (CDU; Beschwerdeführerin, Bf), zurückgewiesen. Die Bf hat die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland angestrebt, bei der Festsetzung der staatlichen Mittel aus der Parteienfinanzierung für das Jahr 1999 auch diejenigen Zuwendungen zu berücksichtigen, die sie im Jahr 1998 erhalten hat.

1. Zum rechtlichen Hintergrund und Sachverhalt: Für die Festsetzung staatlicher Mittel im Rahmen der Parteienfinanzierung für das Rechnungsjahr 1999 gelten die Bestimmungen des Parteiengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Januar 1994, zuletzt geändert durch Gesetz vom 17. Februar 1999. Die Höhe der staatlichen Teilfinanzierung richtet sich neben einem wählerstimmenbezogenen Anteil nach der Höhe der den Parteien in Form von Mitgliedsbeiträgen und rechtmäßig erlangten Spenden zugeflossenen Zuwendungen (zuwendungsbezogener Anteil). Das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel, das allen Parteien höchstens ausbezahlt werden darf, unterliegt einer absoluten Obergrenze. Die Parteien müssen beim Präsidenten des Deutschen Bundestags bis zum 30. September des Festsetzungsjahres die Festsetzung und Auszahlung der Mittel beantragen. Wird der Rechenschaftsbericht bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres nicht eingereicht, erfolgt nach § 19 Abs. 4 Satz 3 Parteiengesetz 1994 (PartG 1994) die endgültige Festsetzung ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die Partei, die ihren Rechenschaftsbericht nicht eingereicht hat.

Die Bf hatte bereits im Januar 1999 die Festsetzung und Auszahlung staatlicher Mittel aus der Parteienfinanzierung für das Jahr 1999 beantragt. Auf ihren zum 30. September 1999 eingereichten Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 wurden die auf sie entfallenden staatlichen Mittel für das Jahr 1999 vorläufig festgesetzt. Am 30. Dezember 1999 reichte die Bf einen – wegen nicht zutreffend berücksichtigter Mittelzuflüsse noch ungeklärter Herkunft zwischen 1993 und 1998 – geänderten Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 ein. Im Januar 2000 wurde bekannt, dass der Landesverband Hessen der Bf Ende 1983 ein Guthaben von 20,8 Mio. DM in das Ausland verbracht hatte. Dieses Vermögen und die Erträge hieraus flossen in den Folgejahren in den Landesverband Hessen zurück. Die im Jahr 1998 hiervon noch vorhandenen rund 18 Mio. DM waren in keinem der von der Bf im Jahr 1999 eingereichten Rechenschaftsberichte ausgewiesen. Die Bf berichtigte Ende Januar 2000 den Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 um Reinvermögen ihres Landesverbandes Hessen in Höhe von rund 18,2 Mio. DM. Bei der endgültigen Mittelfestsetzung im Februar 2000 wurden Zuwendungen an die Gesamtpartei nicht berücksichtigt, weil die Bf bis zum 31. Dezember 1999 keinen inhaltlich richtigen, den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechenden Rechenschaftsbericht für das Jahr 1998 eingereicht habe. Dies führte zur Verrechnung und Rückforderung von rund 41 Mio. DM gegenüber der Bf. Die der Bf verweigerten Mittel wurden auf die sonstigen anspruchsberechtigten Parteien verteilt. Die Bf obsiegte zwar mit ihrer Klage vor dem Verwaltungsgericht (VG), blieb aber vor dem Oberverwaltungsgericht (OVG) und dem Bundesverwaltungsgericht erfolglos. Mit ihrer Vb rügt sie die Verletzung von Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3 und Art. 21 Abs. 1 GG.

2. Aus den Gründen der Entscheidung ergibt sich im Wesentlichen: Die angefochtenen Gerichtsentscheidungen begegnen keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Bf wird durch sie nicht in ihrem Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) in Verbindung mit dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) verletzt. Nach dem verfassungsrechtlich geschützten Transparenz- und Publizitätsgebot (Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG) müssen die Parteien über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über den Umfang und die Struktur ihres Vermögens öffentlich Rechenschaft geben. Damit soll die mit größeren Zuwendungen verbundene Gefahr der Einflussnahme auf Parteien für die Öffentlichkeit durchschaubar gemacht werden. Ob eine Partei ihrer Rechenschaftspflicht genügt hat oder ob die hieran zu stellenden Anforderungen ohne ausreichende (einfach-) gesetzliche Grundlage im Einzelfall überspannt wurden, unterliegt einer gesteigerten Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht. Denn diese Frage betrifft nicht nur die Auslegung und Anwendung einfachen Gesetzesrechts, sondern unmittelbar auch die Anwendung der Verfassungsbestimmung des Art. 21 Abs. 1 GG, die die Parteien als verfassungsrechtlich notwendige Instrumente für die politische Willensbildung des Volkes ausdrücklich anerkennt.

Die Auslegung und Anwendung des Parteiengesetzes 1994 durch das OVG hält der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand. Verfassungsrechtlich unangreifbar ist die Annahme, dass die Parteien ihrer verfassungsunmittelbaren Rechenschaftspflicht auch im Rahmen des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 nur durch Vorlage eines materiell richtigen Rechenschaftsberichtes genügen. Die Vorlage irgendeines Rechenschaftsberichts bis zum 31. Dezember des lau-

fenden Jahres reicht demgegenüber nicht aus. Die Auffassung des OVG kann sich auf den Wortlaut und den systematischen Zusammenhang des § 19 Abs. 4 Satz 3 PartG 1994 mit weiteren Vorschriften des PartG 1994 über die Mittelbewilligung stützen. Der Regelungszusammenhang mit § 23 Abs. 3 und 4 PartG 1994 (siehe Anlage) ergibt, dass ein den Vorschriften des Fünftens Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechender Rechenschaftsbericht gemeint ist. Dafür spricht auch die im PartG 1994 enthaltene Verpflichtung auf die Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung, die den Grundsatz der inhaltlichen Richtigkeit und Vollständigkeit umfassen. Auch Sinn und Zweck der öffentlichen Rechenschaftslegung der Parteien streiten für die Auffassung des OVG. Nur ein vollständiger Rechenschaftsbericht genügt dem Verfassungsgebot, die Bürger über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen einer Partei zu unterrichten. Eine lediglich formell ordnungsgemäße Rechenschaftslegung wäre mit den in Art. 21 Abs. 1 GG zum Ausdruck kommenden institutionellen Garantien und Grundsätzen unvereinbar. Der Zweite Senat führt weiter aus, dass zudem die Entstehungsgeschichte der Vorschriften des Parteiengesetzes 1994 die vorgenommene Auslegung bestätigt.

Auch die weiteren Bedenken der Bf gegen das Erfordernis eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts greifen nicht durch.

So ist der Präsident des Deutschen Bundestages bei der Prüfung der Rechenschaftsberichte der Parteien nach dem PartG 1994 nicht lediglich auf eine Plausibilitätskontrolle beschränkt.

Der Präsident des Deutschen Bundestages hat zwischen wesentlichen Fehlern, die zum Verlust staatlicher Mittel führen, und unwesentlichen Fehlern, bei denen dies nicht der Fall ist, differenziert. Diese vom OVG bestätigte Unterscheidung verletzt weder das Rechtsstaatsprinzip noch das Willkürverbot (Art. 3 Abs. 1 GG). Im Einzelnen heißt es dazu: Zu den Grundsätzen ordnungsmäßiger Buchführung zählt auch der Grundsatz der Wesentlichkeit. Eine Übertragung auf das Parteiengesetz ist ohne weiteres möglich. Dem steht auch das Transparenz- und Publizitätsgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG nicht entgegen. Es war hinreichend bestimmt erkennbar, dass nur ein den Vorschriften des Fünftens Abschnitts des PartG 1994 entsprechender Rechenschaftsbericht zur Festsetzung staatlicher Mittel führt und andernfalls der – gerichtlich überprüfbare – Verlust des zuwendungsbezogenen Anteils der Parteienfinanzierung droht.

Der Fehler und der als Rechtsfolge eintretende Anspruchsverlust sind auch nicht unproportional. Der Wegfall des Anspruchs ist keine Sanktion für materiell unrichtige Rechenschaftsberichte, sondern lediglich die Folge mangelhafter Mitwirkung einer Partei im Rahmen des Festsetzungsverfahrens. Dem Bürger muss bei seiner Wahlentscheidung klar sein, welche Interessen er mit der Abgabe seiner Stimme für eine bestimmte Partei unterstützt. Dies ist bei Parteien nicht sichergestellt, die in zurechenbarer Weise ihrer Verpflichtung, einen ordnungsgemäßen Rechenschaftsbericht einzureichen, nicht nachgekommen sind. Aus diesem Grunde ist der Staat zu deren gleicher Finanzierung nicht nur nicht verpflichtet, sondern grundsätzlich auch nicht berechtigt. Ein verfassungsunmittelbarer Anspruch auf staatliche Parteienfinanzierung existiert nicht.

Das Nichtentstehen eines Anspruchs auf staatliche Teilfinanzierung ist auch nicht unverhältnismäßig und verletzt nicht das Rechtsstaatsprinzip. Diese Rechtsfolge trägt vielmehr dem Verfassungsgebot, die Transparenzpflicht effektiv auszugestalten, in besonderer Weise Rechnung. Sie hält die Parteien zur fristgerechten und vor allem vollständigen Erfüllung ihrer Mitwirkungspflichten an.

Auch § 23 a Abs. 1 PartG 1994 steht der vom OVG vorgenommenen Auslegung nicht entgegen. Danach verliert eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des Zweifachen des rechtswidrig erlangten oder nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrags, wenn sie Spenden rechtswidrig erlangt oder nicht den Vorschriften dieses Gesetzes entsprechend im Rechenschaftsbericht veröffentlicht. Das zwischen dieser Sanktionsnorm und der Regelung über den Verlust des Zuwendungsanteils bestehende Spannungsverhältnis ist sach- und interessengerecht auflösbar. Dies führen die Gründe der Entscheidung näher aus.

Der mit der Rechtsfolge des Anspruchsverlusts verbundene Umverteilungseffekt verletzt auch nicht das Grundrecht auf Chancengleichheit der Parteien. Der Gesetzgeber hat die

rechtlichen Voraussetzungen für die Gewährung staatlicher Mittel im Parteiengesetz für alle Parteien gleich unter anderem von der fristgerechten Einreichung eines materiell richtigen Rechenschaftsberichts abhängig gemacht. Damit haben alle Parteien die gleiche Chance, diese Voraussetzung zu erfüllen und an der staatlichen Parteienfinanzierung teilzunehmen. Es findet insbesondere auch kein Mitteltransfer auf bewilligungsberechtigte konkurrierende Parteien statt. Vielmehr erhöht sich im Falle des Anspruchsverlusts eines Mitkonkurrenten lediglich die Erfüllungsquote der Ansprüche der bewilligungsberechtigten Parteien.

[...]

Abweichende Meinung der Richter Di Fabio und Mellinghoff (Wortlaut)

I.

Wir können uns der Begründung der Senatsmehrheit nur teilweise anschließen. Die Mehrheit beschränkt sich nach unserer Auffassung nicht auf den verfassungsrechtlich gebotenen Kontrollumfang und würdigt nicht hinreichend das verfassungsrechtliche Anliegen der Beschwerdeführerin. Der Begründungsgang vermittelt den Eindruck, als wäre die vom Oberverwaltungsgericht gewählte und vom Bundesverwaltungsgericht bestätigte Auslegung von § 19 und § 23 PartG 1994 nicht nur vertretbar, sondern verfassungsrechtlich zwingend geboten. Zu einem solchen Schluss wird man verleitet, wenn die Rechenschaftspflicht der Parteien aus Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG zum beherrschenden oder gar allein ausschlaggebenden Maßstab des Falles gemacht wird, andere verfassungsrechtliche Positionen der Parteien nicht hinreichend erwogen und grundrechtliche und rechtsstaatliche Risikolagen bei der Rückforderung von staatlichen Geldleistungen an die Parteien allein in die Sphäre der antragstellenden Parteien verlagert werden.

II.

Das so genannte Transparenzgebot des Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG hat einen hohen Rang: Der Senat hat dies ausführlich begründet, hier herrscht Einmütigkeit. Das Grundgesetz will, dass der Prozess der politischen Willensbildung für den Wähler durchschaubar gemacht und offenbar wird, welche Gruppen, Verbände oder Privatpersonen im Sinne ihrer Interessen durch Geldzuwendungen auf die Parteien politisch einzuwirken suchen (BVerfGE 85, 264 <319>). Parteien müssen deshalb nicht nur wie vor dem 35. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes zum 31. Dezember 1983 die Herkunft ihrer Mittel, sondern auch über ihre Verwendung und über den Umfang und die Struktur ihres Vermögens der Öffentlichkeit Rechenschaft geben.

Die Verfassung sagt allerdings nichts dazu, in welchem Verfahren die Rechenschaftspflicht geprüft wird und welche Konsequenzen ein Verstoß gegen die Rechenschaftspflicht nach sich zieht. Dies ist nach Art. 21 Abs. 3 GG Sache des (einfachen) Gesetzgebers. Es lässt sich der Verfassung insbesondere nicht entnehmen, dass staatliche Geldleistungen an die Parteien nur dann gewährt werden dürfen, wenn sie einen sachlich richtigen Rechenschaftsbericht abgegeben haben oder diese zurückgefordert werden müssten, wenn sich nachträglich Unrichtigkeiten im Rechenschaftsbericht zeigen. Entsprechendes dürfte allerdings der Gesetzgeber unter Beachtung sonstiger verfassungsrechtlicher Bindungen anordnen. Der Streit im vorliegenden Fall dreht sich nur darum, ob das damals geltende Parteiengesetz eine derartige Konsequenz angeordnet hat, es geht mithin um eine Frage der Auslegung einfachen Rechts, die grundsätzlich den Fachgerichten obliegt.

Das Verwaltungsgericht Berlin hat darauf erkannt, dass die Rechtsfolgen inhaltlich falscher Rechenschaftsberichte nur mit einer speziellen Vorschrift im Parteiengesetz behandelt wurden, mit § 23a PartG 1994. Zwar dürfe der Präsident des Deutschen Bundestages nach § 23 Abs. 4 Satz 1 PartG 1994 staatliche Mittel nicht festsetzen, wenn kein den Vorschriften des Fünftens Abschnitts genügender Rechenschaftsbericht eingereicht sei, dies sei aber vom Gesetzgeber lediglich als Verfahrensinstrument eingesetzt, um die häufig säumigen Parteien überhaupt zur Abgabe eines Rechenschaftsberichts anzuhalten. Es handle sich jedenfalls nicht um eine bewusste Entscheidung des Gesetzgebers, neben § 23a PartG 1994 eine weitere Rechtsfolge für den nach inhaltlicher Überprüfung sich als inhaltlich fehlerhaft