

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	5
Inhaltsverzeichnis	7
Einleitung	15
Kapitel 1: Rechtliche und satzungsmäßige Grundlagen der Mandatsträgerbeiträge	19
A. Rechtliche Qualifikation der Mandatsträgerbeiträge	19
I. Definition	19
1. Adressaten der parteilichen Beitragsforderungen	19
2. Abgrenzung zu Sonderbeiträgen an Fraktionen	20
3. Begriffliche Klärung	22
II. Gesetzlicher Rahmen der Mandatsträgerbeiträge	23
1. Parteiengesetz	23
2. Einkommenssteuergesetz	26
3. Sonderfall des Verbots in § 27 II NdsAbgG	26
a) Zuwendung	27
b) »Mit Rücksicht auf das Mandat«	28
c) Qualität der Vorschrift als Verbot von Mandatsträgerbeiträgen	29
4. Abgeordnetengesetz	30
a) Kostenpauschale	30
b) Unübertragbarkeit von Amtsbezügen	30
5. Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuchs	32
III. Mandatsträgerbeiträge im System der Einnahmequellen von Parteien	33
IV. Weitreichende Satzungsautonomie der Parteien bei Mandatsträgerbeiträgen	34
V. Zum Umgang mit Bewertungsschwierigkeiten bei Mandatsträgerbeiträgen	35
B. Bewertung der Mandatsträgerbeiträge in Wissenschaft und Rechtsprechung	36
I. Wissenschaft	36

II. Rechtsprechung	43
C. Gestaltung der Mandatsträgerbeiträge durch die Parteien	48
I. Normierung von Mandatsträgerbeiträgen in Parteistatuten	48
1. Vergleich der Parteistatuten	48
a) SPD	49
b) CDU	49
c) CSU	49
d) DIE GRÜNEN	50
e) FDP	50
f) DIE LINKE	50
2. Struktur der parteiinternen Regelung von Mandatsträgerbeiträgen	52
3. Beispiel für die Berechnung von Mandatsträgerbeiträgen	54
II. Die Freiwilligkeit der Entrichtung von Mandatsträgerbeiträgen	55
1. Formelle Freiwilligkeit der Mandatsträgerbeiträge	55
2. Besondere Gestaltung in der FDP	57
3. Materielle Freiwilligkeit der Mandatsträgerbeiträge	60
III. Höhe der Mandatsträgerbeiträge	62
IV. Verbleib und Verwendung der Mandatsträgerbeiträge	66
V. Sanktionsmöglichkeiten der Parteien	67
Kapitel 2: Legitimität der Mandatsträgerbeiträge	71
A. Historischer Ursprung der Mandatsträgerbeiträge	71
I. Finanzlage der Parteien zu Beginn des 20. Jahrhunderts	71
1. Staatliche Parteienfinanzierung	71
2. Abgeordnetenentschädigung	73
II. Erste Mandatsträgerbeiträge in der SPD	74
III. Fortentwicklung der Mandatsträgerbeiträge in den übrigen Parteien	76
1. Übernahme des neuen Einnahmekonzepts in den übrigen Parteien	76
2. Eigendynamik der besonderen Einnahmequelle	78
B. Legitimität der Beibehaltung von Mandatsträgerbeiträgen trotz staatlicher Parteienfinanzierung	79
I. Organisationssoziologische Begründung	80
1. Parteien als rationale Organisationen	80
2. Symbiose zwischen Mandatsträgern und Parteiorganisation	81
3. Unterstützung der Mandatsträger durch Parteien	83
a) Parteileistungen im Wahlkampf	83

b) Dauerhafte Parteileistungen	85
4. Mandatsträgerbeiträge als solidarischer Akt	87
II. Praktische Begründung	91
1. Finanzbedarf der Parteien	92
2. Disziplinierbarkeit der Mandatsträger	94
3. Hohes Finanzierungspotential der Mandatsträger	96
4. Staatliche Prämierung der Einnahmen	98
5. Mandatsträgerbeiträge als unabhängige Finanzquelle mit Ausgleichsfunktion	98
III. Begründung durch das Selbstverständnis der Parteien	100
1. Wertungen in Satzungen und sonstigen Regelwerken der Parteien	100
2. Wertungen der Parteischiedsgerichte	101
IV. Die rationale Legitimität der Mandatsträgerbeiträge	103
Kapitel 3: Legalität der Mandatsträgerbeiträge	105
A. Überblick über die verfassungsrechtliche Bedeutung der Mandatsträgerbeiträge	105
I. Mandatsträgerbeiträge im Konzept der erweiterten Parteienstatuslehre	105
1. Freiheit	106
2. Gleichheit	107
3. Öffentlichkeit	108
4. Innerparteiliche Demokratie	110
II. Urheber von Verfassungsverstößen im Kontext der Mandatsträgerbeiträge	112
III. Folgen verfassungswidriger Satzungsbestimmungen	113
B. Mandatsträgerbeiträge von Abgeordneten	114
I. Das freie Mandat der Abgeordneten aus Art. 38 I 2 GG	116
1. Adressaten der verfassungsrechtlichen Gewährleistung aus Art. 38 I 2 GG	116
2. Gewährleistungsgehalt des Art. 38 I 2 GG	117
a) Das »Spannungsverhältnis« zwischen Art. 38 I 2 GG und Art. 21 GG	119
b) Konzepte des freien Mandats in Bezug auf die Parteibindung	120
aa) Die Leibholz'sche Lehre vom »Parteienstaat«	121
bb) Basisimperatives Mandat	122
cc) Rahmengebundenes Mandat	122
dd) Generelles Mandat	123
ee) Pluralistisches Mandat	124

ff) Parteibezogenes Mandat	125
c) Auseinandersetzung mit den Mandatstheorien	126
d) Eigener Ansatz zur Auslegung des freien Mandats	129
3. Beeinträchtigung durch Mandatsträgerbeiträge?	133
4. Freiwilligkeit der Zahlung als Grenze des Art. 38 I 2 GG?	136
a) Reine Freiwilligkeit der Entrichtung	137
b) Rechtspflicht zur Entrichtung im mitglied- schaftlichen Verhältnis	138
c) Von Parteien geübter Zwang zur Entrichtung	140
II. Das Hinderungsverbot aus Art. 48 II GG	144
III. Die angemessene Entschädigung der Abgeordneten aus Art. 48 III GG	147
1. Adressaten des Gebotes aus Art. 48 III 1 GG	147
2. Gewährleistungsgehalt des Art. 48 III 1 GG	148
3. Beeinträchtigung durch Mandatsträgerbeiträge?	148
a) Zwei Dimensionen einer Beeinträchtigung	148
b) Überschreitung des Entschädigungsstandards: Einrechnung der Mandatsträgerbeiträge in die Diäten	149
c) Unterschreitung des Entschädigungsstandards: Mandatsträgerbeiträge als Abzug von den Diäten	152
4. Mögliche Grenzen für Mandatsträgerbeiträge aus Art. 48 III GG	157
a) Höhe der Mandatsträgerbeiträge	157
b) Freiwilligkeit der Zahlung	161
c) Schutz zweckgebundener Leistungen an Abgeordnete	162
d) Modus der Entrichtung von Mandats- trägerbeiträgen	163
C. Mandatsträgerbeiträge der übrigen Mandatsträger	164
I. Unterstützungsleistung der Parteien als Legitimitätsmaßstab für Mandatsträgerbeiträge	165
1. Relevanz verschiedener Formen der Wahl	165
2. Bedeutung des Kandidaten als Person	167
II. Legitimitätsdefizite von Mandatsträgerbeiträgen bei verminderter Unterstützungsleistung der Parteien	168
1. Mitglieder in kommunalen Aufsichts- und Verwaltungsräten	169
2. Beigeordnete	172
3. Regierungsmitglieder	174
4. Hauptamtliche Bürgermeister und Landräte	174

III. Mandatsträgerbeiträge von Beamten	174
1. Abwehrrechte der Beamten aus Art. 33 V GG	175
2. Das Alimentationsprinzip	176
3. Die Pflicht zu parteipolitischer Neutralität	179
4. Keine Anknüpfung der Sonderbeitragspflicht an den Beamtenstatus	180
IV. Mandatsträgerbeiträge von Mitgliedern kommunaler Vertretungskörperschaften	181
1. Freies Mandat der Gemeinderatsmitglieder	182
2. Hinderungsverbot	185
3. Sonderfall: Kandidatenbeiträge vor der Wahl	186
D. Mandatsträgerbeiträge und die staatliche Parteienfinanzierung	188
I. Verfassungsrechtliche Maßstäbe der staatlichen Parteienfinanzierung	188
II. Mandatsträgerbeiträge als nicht-staatliche Parteienfinanzierung	190
1. Entrichtung der Mandatsträgerbeiträge an die Parteien	191
2. Einrechnung von Mandatsträgerbeiträgen bei der Festsetzung von Diäten	192
3. Konsequenz für die Verfassungsmäßigkeit von Mandatsträgerbeiträgen	193
III. Mandatsträgerbeiträge in der direkten staatlichen Parteienfinanzierung	194
1. Gewährung staatlicher Mittel in Abhängigkeit vom Erfolg der Parteien	194
2. Mandatsträgerbeiträge als tauglicher Indikator für den Erfolg einer Partei	195
a) Sonderstellung der Mandatsträgerbeiträge im Katalog des § 18 III PartG	196
b) Doppelte Prämierung des Wählerzuspruchs?	197
c) Pflichtigkeit der Mandatsträgerbeiträge	200
d) Amtsträgereigenschaft als Durchbrechung der gesellschaftlichen Rückbindung?	201
3. Vereinbarkeit mit den Geboten der Chancengleichheit und Staatsfreiheit der Parteien	202
IV. Mandatsträgerbeiträge in der mittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung	205
1. Zur Mittelbarkeit der staatlichen Parteienfinanzierung durch Steuerverzicht	205
2. Berechnung der steuerlichen Vorteile nach §§ 34 g, 10 b EStG	207

3. Wettbewerbsverzerrung durch die Entscheidung für einen Steuerverzicht?	208
4. Wettbewerbsverzerrung durch die Höchstgrenzen der §§ 34 g, 10 b EStG	210
V. Wahrung der Obergrenzen staatlicher Parteienfinanzierung	216
E. Mandatsträgerbeiträge und das Gebot der innerparteilichen Demokratie	220
I. Mandatsträgerbeiträge und das allgemeine Gebot innerparteilicher Demokratie	221
1. Inhalt des Gebotes aus Art. 21 I 3 GG	221
2. Demokratiedefizite bei der Erhebung von Mandatsträgerbeiträgen	224
a) Refinanzierung der Parteilite?	225
b) Finanzielle Autonomie der Gebietsverbände	229
3. Individualabreden über Mandatsträgerbeiträge	232
a) Demokratische Defizite von Individualabreden über Mandatsträgerbeiträge	232
b) Besondere Bedeutung der Individualabreden in der FDP	234
c) Zum innerparteilichen Informationsanspruch der Parteimitglieder	235
d) Vereinbarkeit der Individualabreden mit Art. 21 I 3 GG	239
4. Überwindung der Demokratiedefizite bei Mandatsträgerbeiträgen	239
II. Mandatsträgerbeiträge und das Gebot der innerparteilichen Gleichbehandlung	241
1. Herleitung des innerparteilichen Gleichbehandlungsgebotes	241
a) Keine Grundrechtsgeltung in den Parteien	242
b) Unmittelbare Grundrechtsgeltung in den Parteien	243
c) Mittelbare Drittwirkung der Grundrechte in Parteien	244
d) Gleichheitsrechtliche Gehalte des Art. 21 I 3 GG	245
2. Inhalt des innerparteilichen Gleichbehandlungsgebotes	249
3. Die Maßstäbe zur Rechtfertigung von Ungleichbehandlungen	250
a) Rechtfertigungsgründe für Ungleichbehandlungen von Parteimitgliedern	250
b) Rechtfertigungsgründe für die Einforderung von Mandatsträgerbeiträgen	252

4. Differenzierungen zwischen Parteimitgliedern durch Mandatsträgerbeiträge	253
a) Mandatsträger und einfache Mitglieder	254
aa) Rechtfertigung der Ungleichbehandlung	254
bb) Bedeutung einer fehlenden parteilichen Unterstützungsleistung	256
b) Zahlungsmoral der Mandatsträger	258
c) Tatsächliche Finanzkraft der Mandatsträger	259
d) Unzulässige Anknüpfungspunkte für eine Sonderbeitragspflicht	260
 Kapitel 4: Plädoyer für eine gesetzliche Novellierung	 263
A. Rechtspolitisch wünschenswerte Gesetzesänderungen	263
I. Vorteile einer gesetzlichen Novellierung bei Mandatsträgerbeiträgen	263
II. Zur Problematik der »Entscheidung in eigener Sache«	265
B. Gesetzgebungsauftrag für Mandatsträgerbeiträge	267
I. Gesetzgebungsauftrag aus Art. 21 III GG	267
II. Aufladung des Gesetzgebungsauftrags durch die Wesentlichkeitstheorie?	272
III. Pflicht zur Beseitigung einer verfassungswidrigen Rechtslage?	275
C. Verfassungsrechtliche Grenzen der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Mandatsträgerbeiträge	277
I. Parteienfreiheit	277
1. Gewährleistungsgehalt der Parteienfreiheit	277
2. Gestaltung von Mandatsträgerbeiträgen als Ausübung der Parteienfreiheit	279
II. Rechte der Mandatsträger	283
D. Mögliche gesetzliche Steuerungsansätze im Bereich der Mandatsträgerbeiträge	284
I. Varianten der Normierungstechnik	284
II. Auseinandersetzung mit einheitlichen Regelungskonzepten für Mandatsträgerbeiträge	285
1. Keine einheitlichen Regelungskonzepte in den Berichten der Parteienfinanzierungs-Kommissionen	285
2. Novellierungsvorschlag von <i>v. Arnim</i>	287
3. Novellierungsvorschlag von <i>Lontzek</i>	288
E. Eigener Vorschlag zur gesetzlichen Novellierung der Mandatsträgerbeiträge	292
I. Kein Verbot der Mandatsträgerbeiträge	293

II. Konkretisierung der Legaldefinition von Mandatsträgerbeiträgen	295
1. Präzisierung der Definition	295
2. Einheitliche Vorschrift für Mandatsträgerbeiträge	296
III. Rechenschaftspflicht	296
IV. Durchsetzung der innerparteilichen Gleichbehandlung bei Mandatsträgerbeiträgen	298
V. Änderungen des § 25 III PartG	299
VI. Senkung der Höchstgrenze für Zuwendungen in §§ 34 g, 10 b EStG	300
Fazit	301
Literaturverzeichnis	307