

Leitsatz

zum Beschluß des Zweiten Senats vom 29. September 1998

- 2 BvL 64/93 -

Das Recht auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) ist verletzt, wenn kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände zur Körperschaft- und Vermögensteuer herangezogen werden, Parteien und deren Untergliederungen dagegen nicht.



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 1 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2, § 5 Abs. 1 Nr. 7 und 9 KStG i.V.m. § 52 Abs. 2 Nr. 3, § 55 Nr. 1 AO und § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d, § 3 Abs. 1 Nr. 10 und 12 VStG, jeweils i.d.F. des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 (BGBl I S. 1577) insoweit mit Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 GG vereinbar sind, als kommunale Wählervereinigungen von den Befreiungen des Körperschaftsteuergesetzes und Vermögensteuergesetzes ausgeschlossen sind

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluß des Finanzgerichts Baden-Württemberg vom 18. November 1993 (6 K 69/91) -

hat das Bundesverfassungsgericht - Zweiter Senat - unter Mitwirkung der Richterin und Richter

Präsidentin Limbach,
Kirchhof,
Winter,
Sommer,
Jentsch,
Hassemer,
Broß

am 29. September 1998 beschlossen:

1. § 1 Absatz 1 Nummer 4, § 5 Absatz 1 Nummer 7 Satz 1 Körperschaftsteuergesetz (KStG), jeweils ab der für den Veranlagungszeitraum 1988 geltenden Fassung, sind insoweit mit dem Recht auf Chancengleichheit (Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes) unvereinbar und nichtig, als hiernach kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände - anders als politische Parteien und deren Gebietsverbände - körperschaftsteuerpflichtig sind.

2. § 1 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe d, § 3 Absatz 1 Nummer 10 Satz 1 Vermögensteuergesetz (VStG), jeweils in der für den Stichtag 1. Januar 1989 und die folgenden Stichtage geltenden Fassung, waren insoweit mit dem Recht auf Chancengleichheit (Artikel 3 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 9 Absatz 1, Artikel 28 Absatz 1 Satz 2 des Grundgesetzes) unvereinbar und nichtig, als hier-nach kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände - anders als politische Parteien und deren Gebietsverbände - bis zum 31. Dezember 1996 vermögensteuerpflichtig waren.

A.

Die Vorlage betrifft die Frage, ob das Recht auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG) dadurch verletzt ist, daß kommunalen Wählervereinigungen und ihren Dachverbänden im Gegensatz zu politischen Parteien und deren Gebietsverbänden keine gesetzliche Befreiung von der Körperschaft- und Vermögensteuer gewährt wird. 1

I.

Für die Erhebung der Körperschaft- und Vermögensteuer und von kommunalen Wählervereinigungen und ihren Dachverbänden sind folgende Vorschriften maßgeblich: 2

Körperschaftsteuergesetz (KStG) 3

§ 1 4

Unbeschränkte Steuerpflicht 5

(1) Unbeschränkt körperschaftsteuerpflichtig sind die folgenden Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die ihre Geschäftsleitung oder ihren Sitz im Inland haben: (...) 6

4. sonstige juristische Personen des privaten Rechts; (...)

(2) Die unbeschränkte Körperschaftsteuerpflicht erstreckt sich auf sämtliche Einkünfte. 7

§ 5 8

Befreiungen 9

(1) Von der Körperschaftsteuer sind befreit (...) 10

7. politische Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes und ihre Gebietsverbände. Wird ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten, so ist die Steuerbefreiung insoweit ausgeschlossen; (...)

Vermögensteuergesetz (VStG) 11

§ 1 12

Unbeschränkte Steuerpflicht	13
(1) Unbeschränkt vermögensteuerpflichtig sind (...)	14
2. die folgenden Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen, die im Inland ihre Geschäftsleitung oder ihren Sitz haben (...)	
d) sonstige juristische Personen des privaten Rechts; (...)	15

§ 3 16

Befreiungen 17

(1) Von der Vermögensteuer sind befreit (...)	18
10. politische Parteien im Sinne des § 2 des Parteiengesetzes und ihre Gebietsverbände. Wird ein wirtschaftlicher Geschäftsbetrieb unterhalten, so ist die Steuerbefreiung insoweit ausgeschlossen; (...)	

II.

1. Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist der Dachverband der kommunalen Wählervereinigungen in Baden-Württemberg, ein eingetragener Verein. Nach ihrer Satzung hat er den Zweck, bei der politischen Willensbildung des Volkes auf allen Ebenen, insbesondere im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung, mitzuwirken. Der Kläger beteiligt sich nicht selbst an Wahlen; er fördert aber die kommunalen Wählervereinigungen, die sich ihrerseits nur an Kommunalwahlen, nicht hingegen an Bundestags- und Landtagswahlen beteiligen. Sämtliche Einkünfte sind zur Erfüllung des Satzungszwecks zu verwenden. Die Ansammlung von Vermögen für andere Zwecke ist nicht gestattet. Mitglieder können natürliche Personen, Jugendgruppen sowie Orts- und Stadtkreisverbände werden. Der Kläger des Ausgangsverfahrens gliedert sich entsprechend der politischen Gliederung in Orts- oder Stadtkreisverbände, Kreisverbände, Regionalverbände und Einzelmitglieder. 19

In den Jahren 1984 bis 1989 hatte der Kläger des Ausgangsverfahrens einen Geldbetrag zwischen rund 130.000 DM und rund 200.000 DM angelegt. Für sein vornehmlich aus diesen Geldern bestehendes Vermögen entrichtete er Vermögensteuer. Zudem erzielte er Zinseinkünfte, die der Körperschaftsteuer unterlagen. Für die Jahre 1984 bis 1989 entwickelten sich das steuerpflichtige Kapitalvermögen, die Einkünfte aus Kapitalvermögen und die gezahlten Körperschaft- und Vermögensteuern wie folgt: 20

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	21
	DM	DM	DM	DM	DM	DM	
gemäß § 9 VStG steuerpflichtiges Kapitalvermögen	166.000	166.000	147.000	147.000	147.000	170.000	

Einkünfte aus Kapitalvermögen	6.416	1.681	1.934	162	47.911	3.750
VSt	996	996	882	882	882	1.020
KSt	705	0	0	0	23.955	0

Der Anstieg der Einkünfte aus Kapitalvermögen im Jahre 1988 beruht darauf, daß Zinseinnahmen aus den vorangegangenen Jahren erst 1988 zugeflossen sind. Im Jahre 1984 kaufte die Dachorganisation Wahlhilfsmittel (Kugelschreiber, Luftballons, Aufkleber u.a.) zum Preis von rund 137.000 DM und nahm aus der Weiterveräußerung an die Ortsvereine rund 112.000 DM ein. Im Kommunalwahljahr 1989 betrugen die entsprechenden Zahlen für den Ein- und Verkauf von Wahlhilfsmitteln rund 126.000 DM und rund 96.000 DM. In der Zeit zwischen dem 31. Dezember 1988 und dem 31. Dezember 1989 nahm das saldierte Kapital des Klägers des Ausgangsverfahrens von rund 181.000 DM auf rund 111.000 DM ab. 22

2. Im Jahr 1990 wurde der Kläger des Ausgangsverfahrens zur Zahlung von Vermögensteuer für den Stichtag 1. Januar 1989 in Höhe von 1.020 DM sowie zur Zahlung von Körperschaftsteuer für das Jahr 1988 in Höhe von 23.955 DM herangezogen. 23

Gegen beide Bescheide legte er Einspruch ein. Er machte geltend, bei den angelegten Beträgen handele es sich nicht um Kapitalvermögen, sondern ganz überwiegend um Mitgliedsbeiträge, die bei der Körperschaftsteuer außer Betracht zu bleiben hätten. Die Anlage der Mitgliedsbeiträge sei erforderlich, um neben den laufenden Kosten den nur alle vier Jahre anfallenden erheblichen finanziellen Aufwand für die Kommunalwahlen abdecken zu können. Die Besteuerung entzöge dem Landesverband die notwendigen Mittel und benachteilige ihn im Wettbewerb gegenüber den finanziell ohnehin besser ausgestatteten Parteien. 24

Die Steuerbefreiung allein für politische Parteien, nicht aber für kommunale Wählervereinigungen zu gewähren, sei verfassungswidrig. Die im Anschluß an die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juni 1988 (BVerfGE 78, 350) ergangenen Gesetzesänderungen reichten zur Gleichstellung der unabhängigen Wählergemeinschaften mit den Parteien nicht aus. Die Besteuerung treffe die kommunalpolitisch stärkste Kraft in Baden-Württemberg, für die nicht pauschal ein geringerer Finanzbedarf unterstellt werden dürfe. Aus den Gemeinderatswahlen 1989 seien die parteiunabhängigen Wählervereinigungen wieder als stärkste Kraft hervorgegangen und hätten ihren Sitzanteil um 2,9 Punkte auf 40,7 % verbessern können. Der Anteil der CDU betrage hingegen 30,5 %, der der SPD 18,7 %. 25

Das Finanzamt wies die Einsprüche als unbegründet zurück. Hiergegen erhob der Kläger des Ausgangsverfahrens Klage zum Finanzgericht und beantragte die Aufhebung der gegen sie ergangenen Körperschaft- und Vermögensteuerbescheide sowie der Einspruchsentscheidung, hilfsweise regte er die Vorlage an das Bundesverfassungsgericht an. 26

3. Mit Beschluß vom 18. November 1993 setzte das Finanzgericht das Verfahren aus und legte dem Bundesverfassungsgericht die Frage vor, ob § 1 Abs. 1 Nr. 4 und Abs. 2, § 5 Abs. 1 Nr. 7 und Nr. 9 KStG i.V.m. § 52 Abs. 2 Nr. 3, § 55 Nr. 1 AO und § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d, § 3 Abs. 1 Nr. 10 und Nr. 12 VStG, jeweils in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 (BGBl I S. 1577), insoweit mit Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1, Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 und Art. 28 Abs. 1 und Abs. 2 GG vereinbar sind, als kommunale Wählervereinigungen von den Befreiungen des Körperschaftsteuergesetzes und Vermögensteuergesetzes ausgeschlossen sind. 27

III.

Das Finanzgericht hält die vorgelegten Normen für entscheidungserheblich und verfassungswidrig. 28

1. Ursprünglich seien neben den politischen Parteien auch politische Vereine von der Körperschaft- und Vermögensteuer befreit gewesen. Durch das Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und anderer Gesetze vom 22. Dezember 1983 (BGBl I S. 1577) sei jedoch bestimmt worden, daß kommunale Wählervereinigungen die Steuerbefreiung der § 5 Abs. 1 Nr. 7 KStG, § 3 Abs. 1 Nr. 10 VStG nicht mehr in Anspruch nehmen und auch nicht als gemeinnützige Körperschaften qualifiziert werden können. Eine verfassungskonforme Auslegung, nach der kommunale Wählervereinigungen an den Steuerbegünstigungen teilhaben, scheidet nach dem klaren entgegenstehenden Wortlaut aus. Bei Nichtigkeit der Körperschaft- und Vermögensteuerpflicht wäre der Klage stattzugeben, bei bloßer Verfassungswidrigkeit der einschlägigen Vorschriften der Rechtsstreit auszusetzen und bei ihrer Verfassungsgemäßheit die Klage abzuweisen. 29

2. Für eine Differenzierung zwischen kommunalen Wählervereinigungen und Parteien seien keine zwingenden Gründe im Sinne des strengen Gleichheitssatzes ersichtlich. Das Gesetzgebungswerk folge der Vorstellung, kommunale Wählervereinigungen seien nicht in den Schutzbereich des Art. 21 GG und des formalen Gleichheitssatzes einzubeziehen. Dies widerspreche der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Die bestehende Ungleichheit werde auch durch das Gesetz zur steuerlichen Begünstigung von Zuwendungen an unabhängige Wählervereinigungen vom 25. Juli 1988 nicht hinreichend gemildert, das im Hinblick auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Juni 1988 (BVerfGE 78, 350) die steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden zum Teil auf kommunale Wählervereinigungen erweitert habe. 30

Nach § 24 KStG sei bis zum 31. Dezember 1989 vom Einkommen der unbeschränkt steuerpflichtigen Körperschaften, Personenvereinigungen und Vermögensmassen ein Freibetrag von 5.000 DM abzuziehen gewesen. § 24 Abs. 1 Satz 2 KStG habe in seiner bis zum 31. Dezember 1989 geltenden Fassung bei einem Einkommen von mehr als 10.000 DM vorgesehen, daß der Freibetrag um die Hälfte des übersteigenden Betrages gekürzt werde. Demzufolge sei die Freibetragsregelung bei einem Ein- 31

kommen von mehr als 20.000 DM ausgelaufen. Nach § 9 VStG setze die Vermögensteuerpflicht bei einem Gesamtvermögen von mehr als 24.000 DM ein. Sowohl aus der Höhe der genannten Freibeträge als auch aus dem Auslaufen des körperschaftsteuerrechtlichen Freibetrags bei einem Einkommen von mehr als 20.000 DM ergebe sich, daß nur kleine, unbedeutende Wählervereinigungen von diesen Vergünstigungen profitieren könnten. Je mehr Bürger eine Wählervereinigung anspreche, je mehr Beiträge sie erhalte und je größer ihre politische Bedeutung werde, desto eher wachse sie in die Besteuerung hinein. Je mehr die Organisation einer kommunalen Wählervereinigung sich der Organisation einer Partei im Sinne des § 2 Parteiengesetzes (PartG) annähere, ohne Partei zu sein, um so mehr werde sie benachteiligt. Je ernsthafter sie in ein Konkurrenzverhältnis mit den etablierten Parteien eintrete, desto höher werde sie besteuert.

3. Die steuerliche Belastung sei auch geeignet, den Wettbewerb zwischen den Parteien einerseits und den kommunalen Wählervereinigungen andererseits zu beschränken. Insgesamt hätten von 1984 bis 1988 11,7 % der Beiträge und 9,3 % der Summe aus Beiträgen und Zinsen an Steuern gezahlt werden müssen. Für das Jahr 1988 ergebe sich, bezogen auf die Gesamteinnahmen von 95.935,24 DM, eine Körperschaft- und Vermögensteuerbelastung von 25,9 %. Daß die kommunalen Wählervereinigungen bewußt nicht an Landtagswahlen teilnehmen, sich also nicht als Partei etablieren wollten, sei eine gerichtlich nicht zu bewertende, der Verbandsautonomie unterliegende Entscheidung ohne Einfluß auf die Pflicht zur Herstellung von Chancengleichheit. 32

Das Bundesverfassungsgericht hat dem Bundestag, dem Bundesrat, der Bundesregierung, allen Länderregierungen, dem Bundesfinanzhof sowie den Beteiligten des Ausgangsverfahrens Gelegenheit zur Äußerung gegeben. Das im Ausgangsverfahren beklagte Finanzamt, das Bundesministerium der Finanzen für die Bundesregierung und der Bundesfinanzhof haben Stellungnahmen abgegeben. 33

Nach Auffassung der Bundesregierung und des Finanzamts kann der Vorlage nicht gefolgt werden. Der I. Senat des Bundesfinanzhofs ist der Ansicht, der Ausschluß kommunaler Wählervereinigungen von den Steuerbefreiungen sei nicht mit Art. 3 Abs. 1 GG vereinbar, weil zwingende Gründe für die Ungleichbehandlung nicht erkennbar seien. Die Steuerbelastung der kommunalen Wählervereinigungen sei nach den tatsächlichen und vom I. Senat des Bundesfinanzhofs als richtig unterstellten Feststellungen des vorlegenden Gerichts nicht so gering, daß eine Beeinträchtigung des Rechts der kommunalen Wählervereinigungen auf Chancengleichheit durch die Ungleichbehandlung ausgeschlossen werden könne. 34

B.

Die Vorlage ist zulässig. 35

1. Das Finanzgericht hat in einer den Anforderungen des Art. 100 Abs. 1 GG und des § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG genügenden Weise dargelegt, daß es für seine Ent- 36

scheidung auf die Gültigkeit der vorgelegten Vorschriften ankommt.

a) Die Klage im Ausgangsverfahren richtet sich gegen den Körperschaftsteuer- und den Vermögensteuerbescheid für das Jahr 1988 sowie gegen die hierzu ergangenen Einspruchsentscheidungen. Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d, § 3 Abs. 1 Nr. 10 Satz 1 VStG muß der Kläger des Ausgangsverfahrens als juristische Person des Privatrechts, die mangels Ausrichtung auf Bundes- oder Landtagswahlen keine politische Partei im Sinne des § 2 PartG (vgl. BVerfGE 91, 262 <266>) und die wegen ihrer politischen Zwecke nicht gemeinnützig ist, Vermögensteuer zahlen. Aus denselben Gründen ist der Kläger des Ausgangsverfahrens nach § 1 Abs. 1 Nr. 4, § 5 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1 KStG verpflichtet, Körperschaftsteuer zu zahlen. Bei Verfassungsmäßigkeit der genannten Vorschriften wäre die Klage abzuweisen.

37

b) Bei Verfassungswidrigkeit der Vorschriften hingegen müßte das vorliegende Gericht anders entscheiden. Eine andere Entscheidung läge bereits in der bei bloßer Unvereinbarkeitserklärung notwendig werdenden weiteren Aussetzung des Verfahrens durch das Finanzgericht bis zu einer Neuregelung durch den Gesetzgeber (vgl. zuletzt BVerfGE 93, 121 <130 f.>). Würde der Ausschluß kommunaler Wählervereinigungen von der Steuerbefreiung für nichtig erklärt, entfielen damit die Rechtsgrundlage der Besteuerung und der Klage wäre stattzugeben.

38

2. Da der Unterschied im Ergebnis sich allein aus § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d, § 3 Abs. 1 Nr. 10 Satz 1 VStG, § 1 Abs. 1 Nr. 4, § 5 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1 KStG ergibt, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf diese Vorschriften zu beschränken. Die übrigen vorgelegten Vorschriften hingegen sind nicht entscheidungserheblich. Es geht nicht um die Verschiedenheit von politischen Zwecken dienenden und gemeinnützigen Körperschaften (vgl. dazu BVerfGE 73, 1 <31 ff.>), sondern um die Ähnlichkeit zwischen kommunalen Wählervereinigungen und politischen Parteien.

C.

Die Regelungen in § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d, § 3 Abs. 1 Nr. 10 Satz 1 VStG, § 1 Abs. 1 Nr. 4, § 5 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1 KStG verstoßen insoweit gegen das Grundrecht auf Chancengleichheit (Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 9 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG), als kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände, nicht aber Parteien zur Zahlung von Körperschaft- und Vermögensteuer herangezogen werden.

39

I.

Die Verfassung gewährleistet für den Sachbereich der Wahlen, daß jedermann seine staatsbürgerlichen Rechte in formal möglichst gleicher Weise ausüben kann (Art. 28 Abs. 1 Satz 2, Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Die Gleichheit im Bereich der politischen Willensbildung bei Wahlen ist für die Verwirklichung des Demokratieprinzips elementar. Sie muß daher ebenso strikt und formal sein, wie die durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgte Gleichbehandlung der Wähler selbst (vgl. BVerfGE 85, 264 <297>).

40

Dem Gesetzgeber sind für die Regelung der politischen Willensbildung bei Wahlen besonders enge Grenzen gezogen. Differenzierungen bedürfen stets der Rechtfertigung durch einen zwingenden Grund. In diesem Gebot wurzeln der Grundsatz der Chancengleichheit der Bewerber und das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung (vgl. BVerfGE 85, 264 <315>). Diese Grundsätze gelten nicht nur für die politischen Parteien, sondern auch für andere Gruppen oder Bewerber, die mit ihnen in den Wettbewerb um Wählerstimmen treten, mithin auf kommunaler Ebene auch für die örtlich gebundenen Wählervereinigungen (vgl. BVerfGE 78, 350 <358>). Sie betreffen nicht nur den Wahlvorgang selbst, sondern auch dessen Vorfeld, insbesondere staatliche Finanzierungshilfen zugunsten der politischen Parteien und der mit ihnen auf der kommunalen Ebene konkurrierenden Gruppen (vgl. BVerfGE 78, 350 <358>).

Allerdings ist dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung zwischen konkurrierenden politischen Organisationen verboten. Insbesondere braucht er vorgegebene Unterschiede zwischen den konkurrierenden Bewerbern und Bewerbergruppen nicht auszugleichen. Vielmehr darf er das im Vergleich zu den kommunalen Wählervereinigungen sehr viel weiter gesteckte Tätigkeitsfeld der politischen Parteien, die ihnen vom Grundgesetz und vom Parteiengesetz zugedachte Aufgabe und die daraus folgende Notwendigkeit einer auf Dauer angelegten und festgefügt überregionalen Organisation berücksichtigen. Wenn der Gesetzgeber diese Unterschiede zu den auf den örtlichen Bereich ausgerichteten und sich nur an Kommunalwahlen beteiligenden Wählergemeinschaften zum Anlaß nimmt, Parteien und kommunale Wählergruppen in verschiedener Weise steuerlich zu begünstigen, so ist dies in gewissen Grenzen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (vgl. BVerfGE 78, 350 <358 f.>).

Die verfassungsrechtliche Grenze einer zulässigen steuerlichen Begünstigung allein von politischen Parteien verläuft dort, wo die Begünstigung geeignet ist, die vorgegebene Wettbewerbslage in einer ernsthaft ins Gewicht fallenden Weise zu verändern (vgl. BVerfGE 69, 92 <109>; 85, 264 <313>).

II.

Der Kläger des Ausgangsverfahrens kann sich als Dachverband der freien Wählervereinigungen auf das Recht auf Chancengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG berufen. Die Regelungen in § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d, § 3 Abs. 1 Nr. 10 Satz 1 VStG, § 1 Abs. 1 Nr. 4, § 5 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1 KStG verletzen dieses Grundrecht des Beschwerdeführers insoweit, als sich aus ihnen ergibt, daß der Beschwerdeführer vermögen- und Körperschaftsteuerpflichtig ist, Parteien und deren Untergliederungen dagegen nicht.

1. Der Anspruch auf Chancengleichheit ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil der Kläger des Ausgangsverfahrens nur Dachverband der verschiedenen kommunalen Wählervereinigungen in Baden-Württemberg ist. Zwar nimmt der Kläger des Ausgangsverfahrens nicht selbst an Wahlen teil; er ist selbst also keine kommunale Wählervereinigung. Sein Auftrag und seine tatsächlichen Handlungsweisen erstrecken

sich aber auf den Bereich der politischen Willensbildung im Vorfeld der Wahlen.

a) Der Kläger des Ausgangsverfahrens ist nach seinem Selbstverständnis die Interessenvertretung der freien Wähler gegenüber Regierung und Parteien. Er dient dem Zweck, die auf der Ortsebene tätigen kommunalen Wählervereinigungen organisatorisch zu stärken, ihre Finanzkraft zu bündeln und gemeinsame Anliegen der einzelnen Wählervereinigungen wirksam durchzusetzen. Diesem Auftrag entsprechend hat der Kläger des Ausgangsverfahrens einen erheblichen Teil seiner finanziellen Mittel für den zentralisierten Einkauf von Wahlkampfhilfsmitteln eingesetzt, dadurch das Erscheinungsbild der Wahlkampfwerbung vereinheitlicht. 46

b) Wenn die kommunalen Wählervereinigungen somit einzelne Aufgaben der politischen Willensbildung, der Wahlvorbereitung und des Wahlkampfes in einem Dachverband konzentrieren, betreffen mittelbare - steuerliche - Finanzhilfen des Staates an diesen Dachverband den Aufgaben- und Tätigkeitsbereich auch der kommunalen Wählervereinigungen. Eine finanzielle Stärkung des Dachverbandes stärkt die beteiligten kommunalen Wählervereinigungen, dessen finanzielle Schwächung schwächt auch sie. Maßnahmen der öffentlichen Gewalt, die den Kläger des Ausgangsverfahrens betreffen, können also die Chancengleichheit der kommunalen Wählervereinigungen und der ihm zugehörigen Wahlbewerber gegenüber den politischen Parteien und ihren Kandidaten einschränken. Im Schutzbereich des Rechtes auf Chancengleichheit bedürfen daher auch Differenzierungen gegenüber einer derart gebündelten Wahlvorbereitung stets eines besonderen, verfassungsrechtlich tragfähigen Rechtfertigungsgrundes. 47

2. Das Recht auf Chancengleichheit wird durch die vorgelegten steuerrechtlichen Bestimmungen verletzt. Die Unterschiede bei der Steuerlast für politische Parteien einerseits, kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände andererseits sind durch keinen verfassungsrechtlich tragfähigen Grund gerechtfertigt. 48

a) Im Gegensatz zur steuerlichen Entlastung von Spenden und Beiträgen, die den Spenden- und Beitragsempfänger nur mittelbar - durch den Steuerverzicht gegenüber dem Zuwendenden - begünstigen, begünstigt der Verzicht auf Körperschaft- und Vermögensteuer die Parteien unmittelbar, während die Wählervereinigungen und ihre Dachverbände durch Besteuerung unmittelbar belastet werden. Bei einer solchen unmittelbaren Schlechterstellung einer der Bewerbergruppen bildet das Recht der Parteien und Wählervereinigungen auf Chancengleichheit den verfassungsrechtlichen Maßstab. Der Anspruch der Bürger auf gleiche Teilhabe an der Willensbildung tritt demgegenüber zurück. 49

b) Die Belastung mit Körperschaft- und Vermögensteuer fällt ins Gewicht. Geht man von einem durchschnittlichen Kapitalertrag eines aus verschiedenen Vermögensarten zusammengesetzten Vermögens von 4 bis 5 % aus (vgl. das Gutachten der Steuerreformkommission 1971, Schriftenreihe des Bundesministeriums der Finanzen, Heft 17, 1971, Abschnitt 7 Rn. 106; vgl. auch die zu den durchschnittlichen Renditen in den Jahren 1984 bis 1989: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutsch- 50

land 1988, S. 320 und 324 und 1990, S. 325 und 329), so beansprucht eine Vermögensteuer mit einem Satz von 0,6 % des Vermögensbestandes etwa 12 bis 15 % des zu erwartenden Ertrags (vgl. dazu BVerfGE 93, 121 <139 f.>). Hinzu tritt eine Körperschaftsteuerbelastung mit dem damaligen Steuersatz von 50 % auf das aus dem Geldvermögen erzielte Zinseinkommen. Parteien und deren Gebietsverbände - also auch deren kommunale Untergliederungen - bleiben hingegen insoweit steuerlich unbelastet.

Diese unterschiedliche Besteuerung verändert die Wettbewerbslage zwischen Parteien und kommunalen Wählervereinigungen in ernsthaft ins Gewicht fallender Weise. Sie findet ihre Rechtfertigung nicht in unterschiedlichen Aufgaben, Tätigkeitsfeldern und Finanzbedürfnissen der beiden im Wettbewerb stehenden Gruppen. Vielmehr erfaßt die Körperschaft- und die Vermögensteuer die kommunalen Wählervereinigungen und ihre Dachverbände ausschließlich beim Erzielen von Einkommen und beim Innehaben von Vermögen. Bei dieser Tätigkeit schaffen sich die kommunalen Wählervereinigungen vorbereitend wirtschaftliche Grundlagen für den Wettbewerb mit den politischen Parteien, ohne daß die Geldmittel schon für bestimmte Aufgaben oder Tätigkeitsbereiche gebunden wären. Der steuerliche Zugriff auf dieses Einkommen und Vermögen ist seinerseits ebenfalls von deren Zweckbestimmung oder Verwendung unabhängig. Die kommunalen Wählervereinigungen und ihre Dachverbände werden also allein deshalb steuerlich belastet, weil sie Einkommen erzielen und Vermögen haben.

In diesem Belastungsgrund aber unterscheiden sie sich schlechthin nicht von den politischen Parteien. Deren Einkommen und Vermögen wird jedoch von der Besteuerung befreit, ohne daß es auf deren Summe, Zweckbindung oder Verwendung ankäme. Die Vorteile des staatlichen Steuerverzichts kommen Parteien unabhängig von ihrem Tätigkeitsfeld, ihrer Größe und ihrem Wahlerfolg zugute, während Wählervereinigungen in keinem Fall steuerlich entlastet werden. Die Chancengleichheit beider Wettbewerber ist deshalb erheblich beeinträchtigt. Die kommunalen Wählervereinigungen und deren Dachverbände werden damit bei der finanzwirtschaftlichen Vorbereitung auf den Wettbewerb mit den politischen Parteien durch steuerlichen Eingriff benachteiligt, ohne daß dafür ein verfassungsrechtlich tragfähiger Grund ersichtlich wäre.

c) Besteuerungsgrenzen wie in § 8 Abs. 1 VStG und Freibeträge wie im früheren § 110 Abs. 2, Abs. 3 Bewertungsgesetz oder in § 24 KStG nehmen dieser Veränderung der Wettbewerbslage nicht ihr Gewicht. Die Freibeträge verlieren mit wachsender Besteuerungsgrundlage ihre Bedeutung. Von ihnen profitieren kommunale Wählervereinigungen also um so weniger, je größer ihre Vermögen und Einkommen werden und je höher damit ihre politische Bedeutung gewichtet werden darf. Gerade wenn und soweit kommunale Wählervereinigungen zu einer echten Konkurrenz für politische Parteien werden, haben die Besteuerungsgrenzen und Freibeträge für sie nur noch geringfügige Bedeutung.

51

d) Der Ausschluß kommunaler Wählervereinigungen und ihrer Dachverbände von

52

den Steuerbefreiungen wird auch nicht dadurch verfassungsrechtlich gerechtfertigt, daß diese bei der Entgegennahme von Beiträgen und Spenden die verfassungs- und steuerrechtlichen Grenzen der Steuerfreiheit von Spenden und Beiträgen (vgl. BVerfGE 85, 264 <313>) umgehen könnten.

Eine solche Umgehungsgefahr besteht, wenn eine Partei Spenden und Beiträge über eine für diese Zwecke gegründete Organisation einnimmt, die ihrerseits als gemeinnützig anerkannt ist und so Steuerfreiheit ohne die für politische Parteien bestehenden Beschränkungen beanspruchen kann (vgl. BVerfGE 73, 1 <33>, § 9 Abs. 1 Nr. 2 KStG). Hier geht es jedoch nicht um Steuervergünstigungen für Zuwendungen an Parteien oder kommunale Wählervereinigungen, also um die Steuerentlastung Dritter, sondern um die Besteuerung von Parteien und kommunalen Wählervereinigungen selbst. In diesem Bereich ist die Steuerfreiheit für Parteien der Höhe nach nicht beschränkt, so daß eine Gleichbehandlung von Parteien und kommunalen Wählervereinigungen bei der Gewährung von Steuerbefreiungen keine Umgehungsmöglichkeit eröffnet.

53

D.

1. Der Verstoß der durch § 1 Abs. 1 Nr. 4, § 5 Abs. 1 Nr. 7 Satz 1 KStG getroffenen Regelung gegen das aus Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Grundrecht des Klägers des Ausgangsverfahrens auf Chancengleichheit gegenüber den in Wettbewerb zu ihm stehenden politischen Parteien führt zur Nichtigerklärung dieser Vorschriften, soweit sie kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände zur Körperschaftsteuer heranziehen. Zwar kommt bei einem Verstoß gegen den Gleichheitssatz eine Nichtigerklärung der betreffenden Normen nicht in Betracht, wenn dem Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten zur Beseitigung des Gleichheitsverstoßes zur Verfügung stehen (vgl. BVerfGE 78, 350 <363> m.w.N.). Grundsätzlich bleibt es dem Gesetzgeber überlassen, die gleichheitswidrig abgeschlossene Gruppe in die Begünstigung einzubeziehen, die Begünstigung insgesamt abzuschaffen oder den Kreis der Begünstigten neu zu bestimmen. Im vorliegenden Fall ist jedoch eine rückwirkende Erweiterung des Kreises der Steuerpflichtigen für abgeschlossene Veranlagungszeiträume wegen des verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbots ausgeschlossen (vgl. BVerfGE 72, 200 <253 ff.>; Beschluß des Zweiten Senats vom 3. Dezember 1997, 2 BvR 882/97 - Schiffbausubvention -, Urteilsdruck, S. 17 ff.). Für den Zeitraum bis zur Neuregelung des Gesetzgebers kann die Ungleichbehandlung deshalb nur dadurch ausgeräumt werden, daß die kommunalen Wählervereinigungen und ihre Dachverbände in den noch nicht bestandskräftig entschiedenen Fällen in die Steuerbefreiung einbezogen werden. Für die Zukunft bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, eine andere, gleichheitskonforme Regelung zu schaffen.

54

2. Gleiches gilt für § 1 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. d, § 3 Abs. 1 Nr. 10 Satz 1 VStG, soweit diese Vorschriften kommunale Wählervereinigungen und ihre Dachverbände bis zum 31. Dezember 1996 (Art. 1 Jahressteuergesetz 1997 vom 20. Dezember 1996, BGBl

55

I S. 2049) zur Vermögensteuer heranziehen, Parteien und deren Untergliederungen hingegen nicht.

Limbach

Kirchhof

Winter

Sommer

Jentsch

Hassemer

Broß

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. September 1998
- 2 BvL 64/93**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 29. September 1998 -
2 BvL 64/93 - Rn. (1 - 55), [http://www.bverfg.de/e/
ls19980929_2bvl006493.html](http://www.bverfg.de/e/ls19980929_2bvl006493.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1998:ls19980929.2bvl006493