

Ungereimtheiten der Parteienfinanzierung

von Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

Unmittelbar vor der Sommerpause hat der Bundestag im Schnellverfahren die staatliche Parteienfinanzierung angehoben. Gleichzeitig wurde, von der Öffentlichkeit nahezu unbemerkt, kleinen Parteien das Staatsgeld gekürzt. Die Neuregelung gibt Anlass, die Regelungen insgesamt näher in den Blick zu nehmen.

Sechs Sündenfälle

Über das Änderungsgesetz vom 23.08.2011¹ wie generell über den rechtlichen Status ihrer Parteien entscheiden die Abgeordneten selbst,² wobei die Schatzmeister ihnen oft die Hand führen.³ Lästige Regelungen werden deshalb nur widerwillig getroffen und nach Möglichkeit umgangen. So erklären sich die Ungereimtheiten bis hin zur eindeutigen Verfassungswidrigkeit, die es in dieser Fülle auf kaum einem anderen Rechtsgebiet gibt. Dabei werden unhaltbare Bestimmungen durch ihre undurchschaubare Komplizierung vor öffentlicher Kritik geschützt – getreu der Maxime Machiavellis: »Wenn Du nicht überzeugen kannst, musst Du verwirren.« Dem fügt das neue Gesetz nun noch eine weitere Variante hinzu; auch sie ist derart kompliziert, dass die Öffentlichkeit sie noch gar nicht bemerkt hat, geschweige denn ihre Verfassungswidrigkeit.

1. Bisherige Regelung

a) Drei Anforderungen

Um den Inhalt der Neuerung zu verstehen, ist allerdings ein gewisses Ausholen erforderlich. Damit die öffentliche Finanzierung die Parteien nicht zu Staatsparteien macht und der Kontakt zu den Bürgern nicht verlorengeht, verlangt das Verfassungsrecht Dreierlei:⁴

- Die Subventionierung aller Parteien zusammen darf einen bestimmten Höchstbetrag nicht überschreiten (absolute Obergrenze).⁵
- Keine Partei darf mehr als die Hälfte ihrer Mittel aus der Staatskasse beziehen (relative Obergrenze).⁶
- Zugleich muss sich das, was jede Partei an Staatsgeld erhält, nach ihren Wählerstimmen, ihren Mitgliedsbeiträgen und ihren Kleinspenden richten. Dadurch soll die Verwurze-

lung der Parteien in der Gesellschaft, also ihre Bürgernähe, finanziell belohnt werden.

Diese Regelungen legen die Entscheidung über die Höhe und die Verteilung der staatlichen Mittel quasi in die Hände der Bürger: der Wähler, der Mitglieder und der Spender.

b) Sündenfall Nr. 1

Der erste Sündenfall liegt nun darin, dass das Gesetz die Maßgrößen für die Subventionierung mit 0,70 Euro pro Wählerstimme und 0,38 Euro pro Beitrags- oder Spenden-Euro⁷ zu hoch ansetzt. Legte man sie zu Grunde, hätten z.B. im Jahre 2010 die anspruchsberechtigten Parteien zusammen 159,6 Mio. Euro erhalten müssen.⁸ Die absolute Obergrenze lag aber bei 133 Mio. Euro. Deshalb mussten alle den Parteien zukommenden Zahlungen proportional gekürzt werden. Damit sind die im Gesetz genannten Beträge rein fiktiv. Tatsächlich erhalten die Parteien für jede Stimme und jede Zuwen-

1 10. Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes und 28. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes, BGBl. I S. 1748.

2 So schon von Arnim, Parteienfinanzierung, 1982, 46 ff. Ferner die Beiträge in: Joachim Wieland (Hrsg.), Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache, 2011.

3 Siehe z.B. Gerd Langguth, Zuwendung erwünscht, Rheinischer Merkur vom 27.07.2001: »Die Schatzmeister der Parteien hatte sich vor der letzten Änderung (von 1993) zusammengetan; alle beteiligten Parteien legten ihre besonderen Interessen dar, der jeweiligen Gegenseite wurden – augenzwinkernd – entsprechende juristische Schlupflöcher zugestanden, Umgehungstatbestände in gemeinsamer Komplizenschaft geradezu ermöglicht.« Siehe auch Inge Wettig-Danielmeier, SPD: Kein Einfluss auf Redaktionen, Rheinischer Merkur vom 17.08.2001: »1992/93 gab es eine Verständigung unter den Schatzmeisterinnen und Schatzmeistern – die PDS war nicht beteiligt.« Langguth gehörte lange zur Führung der Konrad-Adenauer-Stiftung der CDU. Wettig-Danielmeier war 1991 bis 2007 Schatzmeisterin der SPD.

4 BVerfGE 85, 264 (288 ff.).

5 § 18 Abs. 2 PartG, bisher 133 Mio. Euro jährlich. Durch das Änderungsgesetz (oben Fußn. 1) wurde die absolute Obergrenze auf 141,9 Mio. und ab 2012 auf 150,8 Mio. Euro angehoben.

6 § 18 Abs. 5 PartG.

7 § 18 Abs. 3 PartG. Für die jeweils ersten bis zu vier Mio. Stimmen erhalten die Parteien sogar 0,85 Euro pro Stimme.

8 Vgl. die Festsetzung der staatlichen Mittel für das Jahr 2010 vom 21.01.2011, im Internet abrufbar unter www.bundestag.de/parteienfinanzierung/festsetz_staatl_mittel/finanz_10.pdf.

dung deutlich weniger. Der Klarheit und Transparenz dient das natürlich nicht.

Dass die Beträge zu hoch angesetzt sind, ist kein Versehen, sondern stillschweigende Absicht. Die Schatzmeister wollen ihren Parteien auf diese Weise immer die Maximalsumme sichern, welche die absolute Obergrenze zulässt, auch wenn die Beiträge wegen Mitgliederschwund und die Stimmen wegen sinkender Wahlbeteiligung zurückgehen. Mit dem verfassungsrechtlichen Sinn der Subventionierung, die »Erdung« der Parteien in der Gesellschaft zu prämiieren, ist dies allerdings nicht mehr vereinbar.⁹ Das Sekuritätsbedürfnis der Schatzmeister hatte den Sieg über das wohlbegründete Konzept des Bundesverfassungsgerichts davon getragen.

2. Neuregelung auf Kosten der Kleinen: Sündenfall Nr. 2

Die Neuregelung hat jetzt aber zusätzlich zur Folge, dass bestimmten Parteien ein Teil ihrer Staatszuschüsse – über ihre relative Obergrenze hinaus – genommen wird und die entsprechenden Beträge zudem vor allem den Bundestagsparteien zu Gute kommen, die bereits 96,5 Prozent der gesamten Staatsfinanzierung erhalten. Das zu ermitteln, ist allerdings höchst kompliziert und deshalb noch kaum jemandem aufgefallen. Die Neuerung steckt in folgendem unscheinbar anmutenden Satz:

»Bei der Festsetzung ist zunächst für jede Partei die relative Obergrenze (§ 18 Absatz 5) und sodann die absolute Obergrenze (§ 18 Absatz 2) einzuhalten.«¹⁰

Bisher wurde die Einhaltung der relativen Obergrenze *nach* der absoluten Obergrenze geprüft. Machte die Staatsfinanzierung einer Partei dann noch mehr als die Hälfte ihrer Gesamteinnahmen aus, wurden die Gelder entsprechend gekürzt. Die nicht ausgezahlten Mittel verblieben im Bundeshaushalt.

Jetzt wird die Reihenfolge umgedreht. Das ist der zweite Sündenfall. Denn er führt dazu, dass die finanzielle Wettbewerbssituation kleiner Parteien verschlechtert wird, und zwar in doppelter Weise:

Da nun die relative Obergrenze zuerst ermittelt wird, berechnet sie sich an Hand der zu hohen, fiktiven Staatszuschüsse, die die Parteien gar nicht wirklich bekommen. Das bewirkt, dass Parteien, deren Subvention bisher nah an der relativen Obergrenze lag, sich nun faktisch einer relativen Obergrenze von mehr als 50 Prozent gegenübersehen und sie entsprechend weniger bekommen. Ihre staatlichen Mittel werden, legt man die Zahlen von 2010 und die für 2011 erhöhte absolute Obergrenze zu Grunde, um 11,1 Prozent gekürzt.¹¹ Das trifft keine der Parlamentsparteien, die die Regelung beschlossen haben, da ihr »Staatsanteil« durchweg unter 50 Prozent liegt, wohl aber kleine, außerparlamentarische Parteien, wie die »Piraten« und die »Freien Wähler«.¹²

Zum Zweiten führen die Beträge, die den Kleinen auf Grund der relativen Obergrenze genommen werden, nun nicht mehr zur Entlastung des Bundeshaushalts, die im Jahre 2010 immerhin 1,28 Mio. Euro betragen hatte, sondern fließen in vollem Umfang den anderen Parteien zu. Gleiches gilt für die Beträge, die kleinen Parteien auf Grund der sich anschließenden weiteren Kürzung der staatlichen Mittel auf die absolute Obergrenze nicht erhalten. Auch diese Gelder verbleiben

jetzt nicht mehr im Bundeshaushalt, sondern werden an die übrigen Parteien verteilt.

Die Regelung verstößt gegen den streng zu beachtenden Verfassungsgrundsatz der politischen Chancengleichheit.¹³ Formal betrifft sie zwar alle Parteien, tatsächlich aber nur bestimmte außerparlamentarische. Das Bundesverfassungsgericht hat schon früh klargestellt, dass auch dann ein Widerspruch zur Chancengleichheit vorliegt, wenn sich aus der »praktischen Auswirkung« einer Norm »eine offenbare Ungleichheit ergibt und diese Ungleichheit gerade auf die rechtliche Gestaltung zurückzuführen ist.«¹⁴ Das ist hier der Fall.

Die nur neun Zeilen umfassende Gesetzesbegründung ist, für sich genommen, unverständlich.¹⁵ Erst wenn man das Resultat kennt, erschließt sich, dass die Entlastung des Bundeshaushalts um die durch die relative Obergrenze weg geschnittenen Zahlungen vermieden werden und diese stattdessen den Parteien zufließen sollen. Mit gutem Willen kann man auch in dem Satz, dass »dem Gebot der Eigenfinanzierung verstärkt Rechnung getragen« werden soll, den Hinweis auf die faktische Erhöhung der relativen Obergrenze erkennen. Dass davon aber ausschließlich bestimmte kleine Parteien getroffen und die ihnen vorenthaltenen Mittel auf die übrigen Parteien verteilt werden, wurde mit keinem Wort erwähnt. Auch in den Verhandlungen des Bundestags ging kein Redner auf dieses Thema ein.¹⁶ Schon gar nicht wurde die Verfassungsfrage angesprochen.

3. Ausschluss kommunaler Wählergemeinschaften: Sündenfall Nr. 3

Dabei sind die Kleinen bisher schon benachteiligt. Stimmen bei Kommunalwahlen werden nämlich nicht bezuschusst. Bei Berechnung der Staatsfinanzierung werden nur die bei Bundes-, Landtags- und Europawahlen erlangten Wählerstimmen berücksichtigt. Auf diese Weise werden kommunale Wählergemeinschaften diskriminiert, ebenso kleinere Parteien, die – auch weil bei Kommunalwahlen keine Fünfprozent-Klausel besteht – gerade auf dieser Ebene oft erhebliche Erfolge erzielen. Diese Diskriminierung haben die Parlamentsparteien schon in den Neunzigerjahren durchgesetzt – entgegen den Empfehlungen der Parteienfinanzierungskommission¹⁷ und im Widerspruch zum Sinn der Staatsfinanzierung, die ja die Verwurzelung bei den Bürgern prämiieren soll. Wo aber kommt die Bürgernähe stärker zum Ausdruck als in kommunalen Wahlerfolgen?¹⁸

9 So auch schon die Parteienfinanzierungskommission von 1993 (Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 28), die deshalb geringere Maßgrößen vorgeschlagen hatte, so dass die Summe unterhalb der absoluten Obergrenze geblieben wäre.

10 So der neue § 19a Abs. 5 Satz 1 PartG.

11 Kürzung von 159,6 auf 141,9 Mio. Euro, siehe oben unter 1b. – Legt man den bisherigen Trend zu Grunde, ist nicht zu erwarten, dass die Summen rasch zurückgehen und deshalb zur Einhaltung der Obergrenze alsbald keine Kürzung mehr erforderlich ist. Die Summen betragen im Jahre 2009 154,8 Mio. Euro, 2008 154,3 Mio. und 2007 156,7 Mio. Euro (Fundstelle siehe Fußn. 8).

12 Ferner »Die Tierschutzpartei«, »Familie« und »Pro NRW«.

13 BVerfGE 85, 264 (297 f.); 111, 382 (398).

14 BVerfGE 8, 51 (64).

15 Bundesdrucksache 17/6291, S. 11.

16 Erste Lesung vom 30.06.2011, Plenarprotokoll, S. 13 486 ff.; zweite und dritte Lesung vom 07.07.2011, Plenarprotokoll, S. 13 958 ff.

17 Parteienfinanzierungskommission von 1993, Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 23 und 26.

18 Siehe auch BVerfGE 85, 264 (328).

4. Überzogene Steuervergünstigung: Sündenfall Nr. 4

Beiträge und Kleinspenden werden nicht nur direkt subventioniert. Sie sind auch steuerbegünstigt. Die Verfassungsgrenzen werden aber ebenfalls nicht eingehalten. Gefördert werden dürfen Zuwendungen von Verfassungen wegen nämlich nur in einer Höhe, die ein durchschnittlicher Einkommensbezieher auch ausschöpfen kann.¹⁹ Sonst würden Reiche – und Parteien, die besonders von Reichen unterstützt werden – gleichheitswidrig bevorzugt. Deshalb hatte die Parteienfinanzierungskommission von 1993 vorgeschlagen, Zuwendungen nur bis zu einer Höhe von 2 000 Mark jährlich (für zusammen veranlagte Ehegatten bis 4 000 Mark) zu begünstigen.²⁰ Doch die Schatzmeister hielten sich nicht daran, verdreifachten die Beträge und setzten sie damit auf einer Höhe fest, die der Durchschnittsverdiener nicht aufbringen kann.²¹ Inzwischen betragen sie 3 300 bzw. 6 600 Euro (§§ 10 Abs. 2, 34g EStG). Die Überhöhung ist um so gravierender, als Zuwendungen bis zu 3300 Euro auch die erwähnten Staatszuschüsse von nominell 38 Cent je Zuwendungseuro auslösen.

5. Parteisteuern: Sündenfall Nr. 5

Ganz verstehen kann man diesen weiteren Sündenfall allerdings erst, wenn man auch die sog. Parteisteuern ins Auge fasst. Dies sind Zahlungen, die die Parteien u.a. ihren Abgeordneten – sozusagen als Gegenleistung für die Verschaffung des Mandats und zusätzlich zu ihren normalen Mitgliedsbeiträgen – abpressen. Sie sind aus mehreren Gründen verfassungsrechtlich höchst zweifelhaft.²² Dass sie dennoch aufrechterhalten werden, stellt einen weiteren Sündenfall dar. Mit jährlich rund 55 Mio. Euro stellen sie einen gewichtigen Einnahmeposten der Parteien dar. Um die Last zu mildern und die »Besteuerten« bei der Stange zu halten, legten die Schatzmeister Wert darauf, die steuerliche Begünstigung möglichst auszuweiten. Da alle Parteien davon profitieren, glaubten sie, Klagen zum Verfassungsgericht nicht befürchten zu müssen.

Das Resultat ist in mehrfacher Hinsicht aberwitzig: Die verfassungsrechtlich zweifelhaften Abgaben werden doppelt prämiert. Dabei ist die Begünstigung auch noch verfassungswidrig überhöht. Zudem wird der Sinn der staatlichen Förderung verfehlt. Von einer Stärkung der Bürgernähe kann bei Zwangsabgaben von staatlichen Mandatsträgern gewiss nicht die Rede sein.

6. Defizitäre Kontrolle: Sündenfall Nr. 6

Das Bundesverfassungsgericht kann nur entscheiden, wenn es von einem Klagebefugten angerufen wird. Doch hier liegt das Problem. Klagebefugt sind nach geltendem Recht nur die direkt Betroffenen: die Abgeordneten und Parteien sowie die von ihnen beherrschten Parlamente oder Regierungen, nicht aber der einfache Bürger oder Steuerzahler. Wer klagen möchte, ist also nicht befugt, und wer befugt ist, klagt nicht. Deshalb besteht die verfassungswidrig hohe Steuerbegünstigung fort.

Große Teile der Parteien werden nicht geprüft, obwohl sie direkt und indirekt staatlich subventioniert werden und die komplizierten Regelungen zum Missbrauch geradezu verführen. Die Rechnungshöfe halten sich nicht für zuständig, und die Wirtschaftsprüfer, die vielfach selbst der geprüften Partei angehören, kontrollieren unterhalb der Bundes- und Landes-

ebene nur ein Promille der Parteigliederungen. Dort findet also praktisch keine Kontrolle statt.

Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit ist ebenfalls eingeschränkt. Spenden werden zu spät veröffentlicht, wenn es überhaupt dazu kommt. Denn die Schwellen sind mit 50 000 Euro für die sofortige Publikation und 10 000 Euro für die spätere Veröffentlichung im Rechenschaftsbericht zu hoch.

Vieles davon hat auch die Antikorruptionsgruppe des Europarats (GRECO)²³ moniert.²⁴ Doch die Regierungsmehrheit im Bundestag lehnt jede Änderung ab.²⁵ Das ist der vorerst letzte Sündenfall.

Der Verfasser lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Mitglied des dortigen Forschungsinstituts. Er gehörte der von Bundespräsident Richard von Weizsäcker 1992 berufenen Parteienfinanzierungskommission an.

19 BVerfGE 85, 264 (313).

20 Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 31 f.: »Eine weitere Anhebung sieht die Kommission auf der Grundlage des Urteils als nicht mehr zulässig an.«

21 Statt vieler Horst Sandler, Verfassungsgemäße Parteienfinanzierung, NJW 1994, 365.

22 Näheres bei von Arnim, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl., 1996, 312 ff.; von Arnim/Drysch, Bonner Kommentar, Art. 48 GG, Drittbearbeitung 2010, Rn 287 ff., jeweils mit weiteren Nachweisen.

23 GRECO = Groupe d'Etats contre la corruption.

24 GRECO-Evaluierungsbericht über die Transparenz der Parteienfinanzierung in Deutschland vom 04.12.2009, Nr. 123 (Zusammenfassung).

25 Beschlussempfehlung und Bericht des Innenausschusses des Bundestages, Bundestagsdrucksache 17/6566 vom 11.07.2011.