

Statement

zur Erhebung der Organklage der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp) gegen die sogenannte Drei-Länder-Klausel des neuen Parteiengesetzes am 3.9.2002 in Karlsruhe

Das Achte Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 28. Juni 2002 enthält eine gravierende und unseres Erachtens verfassungswidrige Verschärfung der Voraussetzungen, die kleinere Parteien erfüllen müssen, um an wesentlichen Teilen der staatlichen Parteienfinanzierung beteiligt zu werden. Der Ökologisch-Demokratischen Partei (ödp) werden mit einem Federstrich des Gesetzgebers 86 Prozent ihrer bisherigen Staatszuschüsse gestrichen, während die großen Parteien die Staatsmittel für sich selbst noch weiter erhöhen. Gegen diese Verschärfung richtet sich die Klage, die ich heute im Namen der ödp beim Bundesverfassungsgericht eingereicht habe.

Die Schatzmeister der etablierten Parteien, die dem Gesetzgeber bei der Parteienfinanzierung stets die Feder führen, haben das Gesetz allerdings derart verkompliziert, dass kaum noch jemand durchblickt. Wenn es einen Preis – oder besser: eine "Zitrone" – für das undurchdringlichste Gesetzes- dickicht in der Bundesrepublik gäbe: die Parteienfinanzierung wäre sicher einer der ersten Anwärter. Hinter der Komplizierung lauert allerdings Schreckliches – jedenfalls für kleine Parteien. Ihnen soll auf kaltem Weg praktisch das finanzielle Lebenslicht ausgeblasen werden.

Nach der neu eingeführten "Drei-Länder-Klausel" muss eine Partei (die bei den letzten Bundestags- oder Europawahlen nicht mindestens 0,5 Prozent der Zweitstimmen erlangt hat) bei den letzten Landtagswahlen in mindestens drei Ländern 1 Prozent der Stimmen erreicht haben, um den Staatszuschuss auf Beiträge und Spenden in Höhe von 38 Cent je Euro Zuwendung zu erhalten. Alternativ dazu reicht es auch aus, in einem Land mindestens 5 Prozent der Stimmen erlangt zu haben. Die Verschärfung tritt zum 1.1.2005 in Kraft. Bisher reicht 1 Prozent bei der letzten Landtagswahl in *einem* Bundesland. Die Neuregelung bedeutet in der einen Alternative somit eine Verschärfung der Voraussetzungen auf das Dreifache (1 Prozent bei drei Landtagswahlen statt bisher bei einer Landtagswahl), in der anderen Alternative bedeutet sie eine Verschärfung der Voraussetzungen auf das Fünffache (5 Prozent bei einer Landtagswahl statt bisher 1 Prozent). Die Verschärfung trifft die ödp voll. Sie erreicht in Bayern regelmäßig weit über ein Prozent der Stimmen, nicht aber auch in anderen Bundesländern. Damit verliert die ödp, wenn man ihre bisherigen Wahlergebnisse in die Zukunft projiziert, rund 86 Prozent ihrer bisherigen Staatszuschüsse.

Die Voraussetzungen für die Beteiligung der Parteien an den Staats- zuschüssen auf Wählerstimmen bleiben unverändert: Die 85 Cent pro Wählerstimme, die es nach der Neuregelung jährlich für die ersten vier Millionen Wählerstimmen gibt, und die 70 Cent jährlich für jede weitere Stimme wird für jede Wahl gesondert berechnet. Daran werden diejenigen Parteien beteiligt, die bei bundesweiten Wahlen (Bundestags- und Europa- wahl) mindestens 0,5 Prozent und bei Landtagswahlen mindestens 1 Prozent der Wählerstimmen erlangt haben.

Die Neuregelung verletzt den Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien (Art. 21 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG). Grundsätzlich haben alle politischen Parteien Anspruch darauf, an der staatlichen Partei- enfinanzierung in gleicher Weise beteiligt zu werden. Hier gilt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der strenge Gleichheits- satz, der sehr viel höhere Anforderungen an die Zulässigkeit der Ungleich- behandlung von Parteien stellt als das herkömmliche Willkürverbot. Aus- nahmen sind nur in sehr engen Grenzen zulässig und bedürfen eines zwingenden Grundes. Daran fehlt es im vorliegenden Fall. Deshalb haben sämtliche Kommissionen und Rechtsgutachter, die im Vorfeld des Gesetzgebungsverfahrens mit der Frage befasst waren, nachdrücklich vor einer Verschärfung der Voraussetzungen gewarnt:

- die "Weizsäcker-Kommission" in ihrem Bericht von 1993,
- die "von Wedel-Kommission" in ihrem Bericht von 2001
- der Gutachter Martin Morlok und
- der Gutachter Hans Hugo Klein.

Der Gesetzgeber hat diese Warnungen unbeachtet gelassen.

Man kann mit guten Gründen sogar die Auffassung vertreten, dass ei- gentlich umgekehrt eine Lockerung der Voraussetzungen verfassungs- rechtlich angezeigt wäre. Für die Beteiligung an der *steuerlichen* Be- günstigung von Beiträgen und Spenden an Parteien besteht nämlich kei- nerlei Mindestquorum bei den Wählerstimmen. Alle Parteien, die den Partei- begriff des § 2 Parteiengesetz erfüllen, dürfen entsprechende Spendenquit- tungen an Mitglieder und Spender ausstellen. Dies sind über 90 Parteien. Dagegen gelangen – auf Grund schon der bisherigen Wählerstimmen- Quoren – nur 17 Parteien in den Genuss der *direkten* Staatsfinanzierung. Wie ungereimt dies ist, wird auch daran deutlich, dass beide Formen der Staatsfinanzierung, die direkte und die indirekte steuerliche, denselben Zweck erfüllen sollen: die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft finanziell zu prämiieren.

In jedem Fall verstößt die Neuregelung gegen das Übermaßverbot. Der Gesetzgeber verfolgt mit der "Drei-Länder-Klausel" ausweislich der offiziellen Gesetzesbegründung folgende Zwecke: Er will "radikale Parteien" unter- drücken und es kleinen Parteien ohne bundespolitische Bedeutung verweh- ren, sich – in Ausnutzung der großen Unterschiede zwischen großen und kleinen Bundesländern – auf ein sehr kleines Bundesland zu konzentrieren, um sich dort die

relativ wenigen Wählerstimmen, die für das Erreichen der Ein-Prozent-Marke erforderlich sind, zu sichern und so am Zuwendungsanteil teilzuhaben.

Soweit das Gesetz sich gegen "radikale Parteien" richtet, wird damit von vornherein ein verfassungsrechtlich unzulässiger Zweck verfolgt. Ganz abgesehen davon, dass die ödp zweifellos keine radikale Partei ist, verbietet Art. 21 Abs. 2 GG dem Gesetzgeber, die politische Ausrichtung einer Partei als Argument für einen Eingriff in die Chancengleichheit zu benutzen, solange das Bundesverfassungsgericht die Partei nicht verboten hat. Andernfalls wäre die Gefahr zu groß, dass die etablierten Parteien sich (mittels ihrer Herrschaft über die Gesetzgebung) unliebsamer Konkurrenten mit der Behauptung entledigen, sie seien "radikal".

Im Übrigen schließt die "Drei-Länder-Klausel" die von der Gesetzesbegründung gemeinten "kleinen, radikalen Parteien" gerade *nicht* von staatlichen Zuschüssen auf Zuwendungen aus: Die DVU, die NPD oder Die Republikaner erhielten, selbst wenn die neue Regelung Bestand hätte, voraussichtlich weiterhin staatliche Zuschüsse auf Zuwendungen, weil sie bei den letzten Wahlen mindestens in drei Bundesländern die 1 Prozent-Klausel überschritten haben. So hatte die DVU nicht nur in Brandenburg, Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen die 1 Prozent-Marke überschritten, sondern auch bei der letzten Bundestagswahl 1,22 Prozent der Stimmen bekommen. Die NPD hatte in Mecklenburg-Vorpommern, in Sachsen und Thüringen die 1 Prozent-Marke überschritten. Die Republikaner hatten in neun Ländern die 1 Prozent-Marke überschritten und auch bei der Bundestags- und der Europawahl jeweils über 1 Prozent der Stimmen bekommen.

Soweit die Neuregelung verhindern will, dass Parteien sich auf ein kleines Land konzentrieren und "bewusst die Stadtstaaten für Wahlen" aussuchen, "um mit möglichst geringem Aufwand" (so die Gesetzesbegründung) an der staatlichen Bezuschussung von Zuwendungen teilnehmen zu können, trifft auch dies auf die ödp gerade nicht zu.

Denn 1 Prozent der Wählerstimmen in Bayern als dem zweitgrößten deutschen Bundesland sind sehr viel mehr als 1 Prozent der Wählerstimmen in den sechs kleinsten deutschen Bundesländern zusammen. Ein Prozent der gültigen Wählerstimmen bei den letzten Landtagswahlen in Bayern ergaben 61 743 Stimmen. Ein Prozent der gültigen Wählerstimmen bei den letzten Landtagswahlen in den sechs Ländern Bremen, Saarland, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Thüringen zusammen ergaben dagegen nur 50 195 Stimmen (siehe Tabelle 2, Anlage 7 der Klage), also 11 548 Stimmen weniger. Die Regelung belastet Parteien wie die ödp massiv, ohne dass dies zur Erreichung des erklärten Gesetzeszwecks nötig wäre. Es fehlt damit an der Erforderlichkeit des Drei-Länder-Quorums. Der Gesetzeszweck ließe sich ohne weiteres auch dadurch erreichen, dass die Drei-Länder-Klausel auf kleine Länder beschränkt (und damit die ödp nicht erfasst) würde.

Der Ausschluss kleiner Parteien von wesentlichen Teilen der Staatsfinanzierung verletzt auch sonst den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Kleine Parteien wie die ödp erhalten insgesamt ohnehin nur einen sehr geringen Anteil an der gesamten staatlichen Parteienfinanzierung. So bekommt jede der beiden großen Parteien schon jetzt rund achtzig mal so viel Staatsmittel wie die ödp (siehe Schaubild 1, Anlage 8). Hinzu kommt, dass die in den Parlamenten vertretenen Parteien indirekt in den Genuss zusätzlicher Zahlungen kommen, die ihren Schwesterorganisationen (Parlamentsfraktionen und parteinahe Stiftungen) oder ihren Amtsträgern (etwa durch Ausstattung der Abgeordneten mit Mitarbeitern) zufließen. Von diesen Zahlungen, von denen die Parteien zumindest indirekt profitieren (Parteienfinanzierung im weiteren Sinne), sind kleine außerparlamentarische Parteien wie die ödp völlig ausgeschlossen. Und diese indirekten Zahlungen wurden, nachdem das Bundesverfassungsgericht 1968 die Beteiligung der kleinen Parteien an der Parteienfinanzierung im engeren Sinne erzwungen hatte, in gewaltigem Umfang erhöht: Die Zahlungen an Parlamentsfraktionen und an parteinahe Stiftungen haben sich seitdem mehr als vervierzigfacht.

Angesichts dieser Größenverhältnisse ist es nicht nachvollziehbar, dass die verhältnismäßig geringen Staatsmittel kleiner Parteien wie der ödp auch noch radikal beschnitten werden sollen, zumal dies keineswegs dem Fiskus, also dem Steuerzahler, zugute käme, sondern – auf Grund der Begrenzung der Gesamtmittel durch die sogenannte absolute Obergrenze – allein den großen Parteien. Diese haben ohnehin gewaltige Vorteile im politischen Wettbewerb, so dass sie den kleinen Parteien ihre geringen Anteile an der staatlichen Parteienfinanzierung nicht auch noch wegnehmen und sich selbst zuschustern dürfen. Es ist für die Legitimität des ganzen demokratischen Systems von grundlegender Bedeutung, dass die Grundsätze der Offenheit des politischen Prozesses und der Chancengleichheit der Parteien strikt eingehalten bleiben. Diese Grundsätze müssen Vorrang behalten vor dem Interesse der großen Parteien, sich auch noch die Staatsfinanzierung der kleinen einzuverleiben.