

Professor Dr. Hans Herbert von Arnim, Speyer

## 20 Millionen mehr Staatsgeld für die Parteien: Nur ein Sturm im Wasserglas?\*

Die Parteien wollen mehr Staatsgeld. Eine erste öffentliche Diskussionsrunde, in der die Koalitionsparteien erst vorpreschten und dann zurückruderten, fand im August statt. Das Thema bleibt aber aktuell. Ein Gesetzentwurf ist angekündigt. Deshalb ist an die Maßstäbe für die staatliche Parteienfinanzierung zu erinnern. Zugleich sind die Erhöhungspläne in den Gesamtrahmen der direkten und indirekten Subventionierung der Parteien und ihrer Hilfsorganisationen zu stellen.

### I. Einleitung

Nach einem Pressebericht vom 19. 8. 2007 planten die Koalitionsparteien eine Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung jährlich um 20 Millionen Euro, d. h. um 15%<sup>1</sup>. Das wurde auch von dem Innenexperten der SPD *Dieter Wiefel-spütz* bestätigt<sup>2</sup>. Die sofort einsetzende heftige öffentliche Kritik<sup>3</sup> veranlasste die CDU und die SPD bereits einen Tag darauf, abzuwiegeln. Die meisten offiziellen Äußerungen von Parteivertretern waren jedoch mehrdeutig. Die Erklärung des CDU-Generalsekretärs *Ronald Profalla*, er schließe eine Erhöhung um 20 Millionen Euro aus<sup>4</sup>, blieb vereinzelt. Im Übrigen wurde zwar die Erhöhungsabsicht bestätigt. Beschwichtigend hieß es aber, eine Änderung des Systems der Parteienfinanzierung sei nicht geplant. Man strebe nur eine Erhöhung entsprechend den Preissteigerungen an<sup>5</sup>.

Die gezielten Beruhigungsspielen von *Kauder*, *Profalla*, *Wettig-Danielmeier* und anderen haben zunächst gewirkt. Die öffentliche Diskussion war danach schlagartig gestorben. Bisher ungesagt blieb aber Folgendes: Eine Erhöhung um 20 Millionen Euro lässt sich annäherungsweise auch mit einer Erhöhung des Preisindex begründen. Man muss nur ein extrem frühes Basisjahr wählen – und so war es von den Koalitionären auch bereits vor der Sommerpause angedacht gewesen. Diese Rechnung ist meines Erachtens zwar unzulässig. Sie ist in den Augen der an den internen Verhandlungen Beteiligten allerdings mit den meisten der nunmehr beschwichtigenden Erklärungen vereinbar und wäre in dieser Sicht auch keine Änderung des Systems. Die Sache ist also noch nicht wirklich vom Tisch. Es fragt sich auch, ob überhaupt eine Erhöhung angezeigt ist. Deshalb macht es Sinn, sich die relevanten Maßstäbe für die staatliche Parteienfinanzierung einmal etwas genauer anzusehen.

### II. Maßstäbe staatlicher Parteienfinanzierung

Um die Selbstbedienung der Parteien in Grenzen zu halten, hat das *BVerfG* in dem maßgeblichen Grundsatzurteil von

1992 die staatlichen Mittel gedeckelt und dafür eine absolute Obergrenze festgelegt<sup>6</sup>, die die Parteien stets voll ausgeschöpft haben. Erhöhungen der Obergrenze sind grundsätzlich nur entsprechend den Preissteigerungen zulässig. Die letzte Erhöhung auf jährlich 133 Millionen Euro erfolgte im Jahre 2002. Seitdem ist der extra für Parteien ermittelte Preisindex aber lediglich um etwa rund 6% gestiegen. Deshalb wäre verfassungsrechtlich allenfalls eine Erhöhung um rund 6%, nicht aber um 15% erlaubt, d. h. um 8 Millionen, nicht aber um 20 Millionen Euro.

Die von der designierten SPD-Schatzmeisterin *Barbara Hendricks* ins Gespräch gebrachten Begründungen für die Erhöhung<sup>7</sup> waren abenteuerlich: Das Ausscheiden von Mitgliedern ist kein Rechtfertigungsgrund für eine Erhöhung. Wenn den Parteien die Mitglieder davonlaufen, tragen sie selbst dafür die Verantwortung und sollten diese nicht den Bürgern in die Schuhe schieben und die Steuerzahler dafür bluten lassen. Das wäre eine Verkehrung der Verantwortlichkeit. Der Mitgliederschwund beruht nicht zuletzt darauf, dass immer weniger Menschen den Parteien noch zutrauen, die politischen Aufgaben wirklich zu lösen. Die Konsequenzen des eigenen Versagens der Parteien nun den Steuerzahlern aufzubürden, erscheint unangemessen.

Die Staatsfinanzierung soll sich, wie das *BVerfG* dargelegt hat, nach der Verwurzelung der Parteien bei Bürgern und Mitgliedern richten<sup>8</sup>. Das Wegbleiben von Mitgliedern aber ist genau das Gegenteil von Verwurzelung. Wenn dafür der Steuerzahler einspringen soll, läuft dies dem Geist der staatlichen Parteienfinanzierung zuwider. Sie soll die Einwerbung von Mitteln bei Mitgliedern (durch Beiträge) und Bürgern

\* Der Verfasser lehrt als pensionierter Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und ist Sektionsleiter am dortigen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Er war Mitglied der von Bundespräsident Richard von Weizsäcker berufenen Parteienfinanzierungskommission.

1 Bild am Sonntag v. 19. 8. 2007.

2 So zum Beispiel Meldung der Agentur Reuters v. 20. 8. 2007.

3 Zum Beispiel Spiegel-Online v. 19. 8. 2007 („Empörung über Parteien-Bereicherung“).

4 Agenturmeldungen v. 20. 8. 2007.

5 So zum Beispiel die noch amtierende SPD-Schatzmeisterin *Inge Wettig-Danielmeier* und der CDU-Fraktionsvorsitzende im Bundestag *Volker Kauder*: Agenturmeldungen v. 20. 8. 2007.

6 *BVerfGE* 85, 264 = NJW 1992, 2545.

7 Rheinische Post v. 12. 8. 2007, dazu bereits von Arnim, Neue Osnabrücker Zeitung v. 18. 8. 2007 („Öffentlichkeit wird für dumm verkauft“) und entsprechende Agenturmeldungen.

8 *BVerfGE* 85, 264 (290) = NJW 1992, 2545.

(durch Wahlstimmen und Kleinspenden) finanziell belohnen, nicht aber den mangelnden Einwerbungserfolg der Parteien ausgleichen.

Das Absinken der Wahlbeteiligung als Grund für eine Erhöhung anzuführen, wie dies *Barbara Hendricks* ebenfalls getan hat<sup>9</sup>, heißt erst recht die Bürger für dumm verkaufen. Denn die Wahlbeteiligung hat keinerlei Einfluss auf die Höhe der Staatsfinanzierung der Parteien. Die Schatzmeister der Parteien, die dem Gesetzgeber in Sachen Parteienfinanzierung regelmäßig die Feder geführt haben, haben die Erstattungsbeträge (70 bis 85 Cent pro Wählerstimme und 38 Cent pro Beitrags- oder Spenden-Euro) derart hoch angesetzt, dass die Summe stets weit über der absoluten Obergrenze liegt und deshalb auf diese zurückgekürzt werden muss. So betrug die Summe im Jahr 2006 161 Millionen Euro, lag also um mehr als 21% über der Obergrenze von 133 Millionen. Die Wahlbeteiligung könnte also noch weit stärker sinken, und die Parteien würden doch immer 133 Millionen bekommen. Dieser Effekt, der die Parteien gegen ein Absinken der Wahlbeteiligung (und der Beiträge und Spenden) finanziell immunisiert, widerspricht dem Sinn des ganzen Systems.

Deshalb hat die vom Bundespräsidenten *Richard von Weizsäcker* berufene Kommission von unabhängigen Sachverständigen zur Parteienfinanzierung ja auch gefordert, dass die Erstattungsbeträge soweit abgesenkt werden, dass „die Staatsleistungen insgesamt in einigem Abstand unterhalb der absoluten Obergrenze verbleiben“<sup>10</sup>. Die Parteien müssten einen Verlust in der Gunst der Bürger oder Parteimitglieder auch finanziell spüren, damit die ökonomischen Anreize zur Verhinderung solcher Entwicklungen erhalten blieben. Statt über Erhöhungen der Staatsmittel nachzudenken, sollten die Parteien lieber diesen Vorschlag endlich umsetzen.

Nach dem öffentlichen Protest wurden denn auch flugs beide für die Erhöhungen vorgebrachten Gründe dementiert<sup>11</sup> und damit *Hendricks* eine verbale Ohrfeige verpasst<sup>12</sup>. Es bleibt aber erklärtermaßen bei der Erhöhungsabsicht. Entsprechende Initiativen zur Änderung des Parteiengesetzes sind für den Herbst angekündigt.

### III. Verfassungsgrenzen

Was bedeuten nun aber die beschwichtigenden Erklärungen der Koalitionäre? Sind sie wirklich so zu verstehen, dass man von der geplanten Erhöhung um 15% absehen will? Die Koalitionsparteien hatten offenbar von Anfang an mit dem Gedanken gespielt, auch die Preissteigerungen vor der letzten Erhöhung, also vor 2002, einzubeziehen und dabei bis aufs Jahr 1992 zurückzugehen. 1992 und 1993 waren die Steigerungen des Index für Parteiausgaben besonders hoch<sup>13</sup>. Doch da das Parteiengesetz erst von 1994 datiert, kommt eine Heranziehung der Preissteigerungen davor schon gar nicht in Betracht. Auch Preissteigerungen zwischen 1994 und 2002 dürfen bei der Ermittlung des jetzigen verfassungsrechtlichen Spielraums für Erhöhungen nicht mitgerechnet werden, auch wenn sie über frühere gesetzliche Erhöhungen der Obergrenze hinausgehen. Es darf immer nur die Geldentwertung seit der letzten Erhöhung berücksichtigt werden. Denn die Parteien dürfen sich vom Staat nur nehmen, was – auch unter Berücksichtigung möglicher Kürzungen ihrer Ausgaben – „unerlässlich“ ist<sup>14</sup>. Wenn die Parteien früher mit weniger auskamen, ist eine spätere Nachholung dieser früheren Spielräume offenbar nicht mehr „unerlässlich“. Mögliche frühere Erhöhungsspielräume sind deshalb verwirkt.

Über die Preissteigerungsrate seit 2002 hinausgehende Erhöhung lässt das *BVerfG* allenfalls dann ausnahmsweise zu, wenn die bestehenden Verhältnisse sich einschneidend verändert hätten<sup>15</sup>. Damit können natürlich nur solche Verhältnisse gemeint sein, die die Parteien selbst nicht zu verantworten haben. Der Mitgliederschwund gehört nicht dazu, und die sinkende Wahlbeteiligung schon gar nicht. Im Übrigen hat das *BVerfG* für solche Fälle die Einschaltung einer unabhän-

gigen Sachverständigenkommission empfohlen. Denn das Gesetzgebungsverfahren bei der Parteienfinanzierung ermangele „regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger politischer Interessen, ein Umstand, dem durch die Einschaltung objektiven Sachverständigen abzuwehren deshalb naheliegt“<sup>16</sup>.

Die reichlich sprudelnden Steuerquellen haben die Parteien offenbar sinnlich gemacht. Zudem können die Parteien sich bei der Regelung ihrer Finanzen manches erlauben, ohne das Verfassungsgericht fürchten zu müssen. Denn der Bürger und Steuerzahler, der gegen eine verfassungswidrige Regelung im Parteiengesetz vielleicht klagen möchte, ist dazu nicht berechtigt. Klagen könnten nur Bundes- oder Landesregierungen, ein Drittel des Bundestags oder die Parteien selbst. Die aber profitieren von den zusätzlichen Mitteln und werden sie deshalb kaum vors Gericht bringen, selbst wenn die eine oder andere Partei öffentlich gegen übermäßige Erhöhungen Front macht. Die Parteien können sich also ungestraft verfassungswidrige Zahlungen bewilligen. Ihr Wissen um diese Lücke im System der verfassungsgerichtlichen Kontrolle ist nicht gerade dazu angetan, sie zu strenger Einhaltung des Verfassungsrechts zu veranlassen.

### IV. Ist überhaupt eine Erhöhung angezeigt?

Im Übrigen ist zu fragen, ob in angemessener Weise überhaupt eine Erhöhung der Staatsfinanzierung in Frage kommt. Sollte man nicht die Erstattungsbeträge so ansetzen, dass die Staatsleistungen deutlich unterhalb der absoluten Obergrenze bleiben, wie die Parteienfinanzierungskommission gefordert hat? Dann würde auch der Umfang der Staatsfinanzierung niedriger ausfallen als bisher. Angezeigt wäre also eine Senkung der Staatsfinanzierung, jedenfalls keine Erhöhung.

Für eine abgewogene Beurteilung muss man das Thema in den Gesamtrahmen der außerordentlich üppigen staatlichen Subventionierung der Parteien stellen: Die Beiträge und Spenden an Parteien werden zusätzlich zu rund 50% steuerlich subventioniert. Diese indirekte Staatsfinanzierung macht noch einmal über 100 Millionen Euro im Jahr aus. Hinzu kommen die so genannten Parteisteuern, die Abgeordnete und andere Amtsträger über ihre normalen Beiträge hinaus, sozusagen als Dank für die Verschaffung des Amtes, an die Partei abführen müssen. Sie betrogen schon im Jahre 2005 52 Millionen Euro. Auch sie stellen eine indirekte Staatsfinanzierung dar, weil sie bei der Festsetzung der Diäten draufgeschlagen werden. Auch die Mitarbeiter von Abgeordneten, für die allein der Bundestag über 200 Millionen Euro ausgibt, werden vielfach für Parteiaufgaben eingesetzt. Sehr viel Geld erhalten auch die Hilfsorganisationen der Parteien. Die Parteistiftungen, die allen Bundestagsparteien zuarbeiten, erhalten rund 300 Millionen Euro im Jahr, und die Parlamentsfraktionen der Parteien im Bund und in den Ländern, die ebenfalls Öffentlichkeitsarbeit machen, noch einmal weit über 200 Millionen. Zudem bekommen Parteien seit 2004 auch Geld von der

9 *Hendricks*, Rheinische Post v. 12. 8. 2007: „Hinzu kommt, dass die sinkende Wahlbeteiligung die Zuschüsse der staatlichen Wahlkampfkosten-Erstattung mindert.“

10 BT-Dr 12/4425, S. 26 (Hervorhebung vom Verfasser).

11 Welt-Online v. 20. 8. 2007: „Mitgliederentwicklung und Wählerzurückhaltung spielen für die Frage der Anpassung der staatlichen Mitteln an die Preisentwicklung keine Rolle“, sagte die erfahrene Amtsinhaberin *Inge Wettig-Danielmeier*. Das habe auch der Vorstand der SPD ... nachdrücklich bestätigt.“

12 Welt-Online v. 20. 8. 2007.

13 Bericht des Statistischen Bundesamtes gem. § 18 VI 2 Parteiengesetz über die Entwicklung des Preisindex der parteitypischen Ausgaben für das Jahr 2003, BT-Dr 15/2918 v. 2. 4. 2004, S. 2.

14 *BVerfGE* 85, 264 (290) = NJW 1992, 2545.

15 *BVerfGE* 85, 264 (291) = NJW 1992, 2545.

16 *BVerfGE* 85, 264 (291 f.) = NJW 1992, 2545.

Europäischen Union<sup>17</sup>, und derzeit bastelt Brüssel gerade an der Einführung europäisch finanzierter Parteistiftungen.

Es gibt zwar eine so genannte relative Obergrenze, nach der die Parteien maximal die Hälfte ihrer Einnahmen vom Staat beziehen dürfen. Doch diese Grenze ist rein formal. Würde man nur einen Teil der Zuwendungen, die die Parteien sich auf indirekten Wegen verschaffen, einbeziehen, wäre die relative Obergrenze bei Bundestagsparteien weit überschritten<sup>18</sup>. Alles in allem leben die Parteien „bei uns im Vergleich zu anderen westlichen Demokratien in ihrer materiellen Ausstattung immer noch im Schlaraffenland“, wie *Richard von Weizsäcker* treffend festgestellt hat<sup>19</sup>. Dafür gibt es auch historische Gründe: Die deutschen Parteien waren immer vorne dran. Sie haben 1959 die staatliche Parteienfinanzierung eingeführt. Das war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Argentinien und Costa Rica schon vorher staatsfinanzierte Parteien gehabt.

Vor diesem Hintergrund gilt: Sollten die Parteien an ihren Erhöhungsplänen festhalten, würden sie eine Situation he-

raufbeschwören, vor der das *BVerfG* ausdrücklich gewarnt hat: „Gewönne der Bürger den Eindruck, die Parteien bedienten sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen“<sup>20</sup>.

Durch eine als unangemessen empfundene Erhöhung riskieren die Parteien, das Fass der Parteienverdrossenheit zum Überlaufen zu bringen. Längerfristig könnten ihnen noch mehr Mitglieder davonlaufen und ihre finanzielle Basis verringern. Die geplante Erhöhung wäre also nicht nur verfassungswidrig, sondern auch kurzsichtig und dumm, weil kontraproduktiv. ■

17 *v. Arnim/Schurig*, Die EU-Verordnung über die Parteienfinanzierung, 2004.

18 *von Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland, 2. Aufl. (1996), S. 123 ff.

19 *Richard von Weizsäcker* im Gespräch mit *Gunter Hofmann* und *Werner A. Perger*, 1992, S. 125.

20 *BVerfGE* 85, 264 (290) = *NJW* 1992, 2545.