

Stein, Tine

Article — Digitized Version

Zwischen Chancengleichheit und Staatsfreiheit: die Neuregelung der Parteienfinanzierung

Kommune: Forum für Politik, Ökonomie, Kultur

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Stein, Tine (1994) : Zwischen Chancengleichheit und Staatsfreiheit: die Neuregelung der Parteienfinanzierung, Kommune: Forum für Politik, Ökonomie, Kultur, ISSN 0723-7669, Kühl, Frankfurt, M, Vol. 12, Iss. 4, pp. 35-37

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/122324>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Zwischen Chancengleichheit und Staatsfreiheit

Tine Stein

Die Neuregelung der Parteienfinanzierung

Zum Jahreswechsel ist eine erneute Änderung des Parteiengesetzes, die Finanzierung betreffend, wirksam geworden. Das Bundesverfassungsgericht hatte den Gesetzgeber dazu aufgefordert, und zwar deutlich. Will man sich kritisch mit der neuen Gesetzesmaterie auseinandersetzen, kommt man an einer eingehenden Beschäftigung mit dem Verfassungsgerichtsurteil vom 9. April 1992 nicht vorbei. Das Urteil erging in einem Jahr, in der die „Politikverdrossenheit“ einen konjunkturellen Aufschwung verzeichnete und dieses Urteil bereits als eine erste parteienkritische Antwort verstanden wurde. Warum waren die Schatzmeister in ihren Kommentaren dennoch bei aller vordergründigen Zerknirschtheit so fröhlich? Schließlich kassierten die Richter die gesetzgeberischen Früchte vergangener Jahre nahezu vollständig ein. Die Schatzmeister freuten sich, weil sie mit den sehr konkreten Vorgaben aus Karlsruhe die Parteienfinanzierung auf eine völlig neue Grundlage stellen konnten, welche ihren Bedürfnissen nach einer möglichst sicheren und risikofreien Finanzierung entgegenkam.

An dem Gesetz, das die Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP gemeinsam einbrachten, gibt es im Detail einiges zu kritisieren: so die großzügigen Übergangsregelungen, die Wiederauferstehung des sogenannten Sockelbetrages in neuem Gewand – den das Gericht doch als verfassungswidrig erkannt hatte –, die Nichtbehandlung des Problemkreises indirekter Finanzierung und anderes mehr.¹ Ein einzelner Aspekt fand jedoch bisher wenig kritische Beachtung²: die Frage, nach welchem Maßstab die staatlichen Gelder auf die Parteien verteilt werden. Das Gesetz sieht eine radikale Veränderung vor: Galt bisher als alleiniger Verteilungsmaßstab der Wahlerfolg einer Partei, soll nun auch die Summe der Mitgliedsbeiträge und der von einer Partei eingeworbenen Spenden für die Höhe des jeweiligen staatlichen Zuschusses ausschlaggebend sein. Fortan soll für jede real erhaltene Wählerstimme 1 DM jährlich an die Partei gehen (für die ersten 5 Mio. Stimmen übrigens 1,30 DM) und für jede angeworbene Beitrags- und Spendenmark ein staatlicher Zuschuß von 50 Pfennig gewährt werden.

Diese Regelung folgt einer der zentralen Vorgaben des Verfassungsgerichts. Das Gericht hat dem Gesetzgeber ein grund-

sätzlich neues System vorgezeichnet. Das bisherige System staatlicher Finanzierung, nämlich direkte staatliche Zahlungen ausschließlich in Form der sog. Wahlkampfkostenrückerstattung zu leisten, sei verfassungsrechtlich mitnichten geboten. So aber hatte es ein früheres Urteil zur Finanzierung aus dem Jahre 1966 auf der Grundlage des Gebotes der Staatsfreiheit der Parteien entwickelt. Damals waren die Richter der Auffassung, daß allein bei den Aufgaben, die Parteien bei Wahlen zu kommen, es verfassungsrechtlich legitim sei, ihnen „die sinnvollen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ (BVerfGE 20, 56 [97]) zu erstatten.³ Finanzierte der Staat den Parteien auch ihre weiteren Aufgaben, bestünde die Gefahr, daß die Parteien aus dem Reich der Gesellschaft in die Sphäre organisierter Staatlichkeit überwechselten – mithin Gefahr liefen, vom Staat abhängig zu werden.

Das sehen die Richter der neunziger Jahre nun völlig anders. Der Staat könne den für die parlamentarische Demokratie unverzichtbaren Parteien auch generell und ohne funktionale Begrenzung für die „allgemein ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit“ (BVerfGE 85, 264, II [285]) Mittel bereitstellen. Diese müßten jedoch, da der Gesetzgeber hier in eigener Sache entscheide, in der Höhe begrenzt werden, daher schlage das Gericht vor, den Parteien nicht mehr als jährlich circa 230 Millionen DM (ein Durchschnitt der vergangenen Jahre) auszus zahlen. Neben dieser absoluten Obergrenze hat die relative Begrenzung der staatlichen Einnahmen auf fünfzig Prozent der Gesamteinnahmen weiterhin Bestand. So weit, so grundsätzlich vernünftig, wenn man auch über die Höhe geteilter Meinung sein mag.

Doch grundsätzlich kritisch ist der neue Verteilungsmodus für die staatlichen Gelder zu sehen. Die Parteien müssen „gesellschaftlich verwurzelt“ sein, so heißt der neue Terminus *technicus*, den das Verfassungsgericht zur Quintessenz seines jüngsten Urteils in Sachen Partei-

finanzierung macht. Der Grundsatz der Staatsfreiheit erfordere, „daß die Parteien sich ihren Charakter als frei gebildete, im gesellschaftlich-politischen Bereich wurzelnde Gruppen bewahren“ (BVerfGE 85, 264, II [287]). Dieser Grundsatz wird verletzt, wenn ein Finanzierungssystem es für die Parteien überflüssig macht, sich der finanziellen Unterstützung ihrer Mitglieder und weiterer ihnen nahestehender Bürger zu versichern – dann nämlich liefern die Parteien Gefahr, „sich aus ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung zu lösen“ (ebd.). Das Gebot der Staatsfreiheit wird dadurch in neuer Weise interpretiert. Vormalig lediglich verstanden als Verbot einer Abhängigkeit vom Staat und eines Verbotes staatlicher Einflußnahme auf die Willensbildung in den Parteien, soll nun die Finanzierung auch „das Gebot der Abhängigkeit von Basis und Bürgern“ beachten.⁴ In den Leitsätzen wird daher dem Gesetzgeber aufgegeben, daß „der Erfolg, den eine Partei beim Wähler, den sie bei der Summe der Mitgliedsbeiträge sowie bei dem Umfang der von ihr angeworbenen Spenden erzielt, (...) zu einem jeweils ins Gewicht fallenden, im einzelnen allerdings vom Gesetzgeber zu bestimmenden Anteil in den Maßstab eingehen (muß), nachdem die zur Verfügung stehenden staatlichen Mittel an die Parteien verteilt werden“ (ebd. [265]).

Wenn man aber mit dem Verfassungsgericht der Auffassung ist, die „gesellschaftliche Verwurzelung“ sei in Form des „matchings“, also der staatlichen Honorierung jeder eingeworbenen Mitglieds- und Spendenmark, zu prämiieren, entsteht ein Spannungsverhältnis zum Gebot der Chancengleichheit, dem zweiten verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz der Parteienfinanzierung. Nach diesem Gebot kann es bei der Auswahl eines geeigneten Parameters für die Verteilung staatlicher Gelder nicht darum gehen, die „Verwurzelung der Parteien“ zu belohnen, sondern allein darum, daß der Staat durch seine Subventionierungsmaßnahmen nicht in die vorgefundene Wettbewerbslage der

Parteien eingreift. Dieses „Nichteinmischungs-Prinzip“ verwehrt es dem Gesetzgeber, durch Art und Weise der Finanzierung die Wettbewerbslage auszugleichen. Und obwohl das jüngste Urteil dieses Gebot als „ständige Rechtsprechung“ kennzeichnet (BVerfGE 85, 264, II [297]), so verstößt es doch – nach meiner Auffassung – im selben Urteil dagegen.

Das Gebot der Chancengleichheit bedeutet nicht, daß der Staat jeder Partei unabhängig von ihrer Größe den gleichen Betrag zukommen lassen muß. Dann würde das Kernprinzip der Demokratie verletzt: das Recht auf gleiche Teilhabe aller Bürger an der politischen Willensbildung – „one person one vote“. Der Anhänger einer kleinen Partei hätte ungleich größere Möglichkeiten, seiner Meinung politische Werbekraft zu verleihen, als der Anhänger einer großen Partei, die mit denselben Mitteln mehr Bürger „bedienen“ muß. Damit würde der Staat den Einfluß der kleinen Partei und ihrer Anhänger prämiieren, wie es von Arnim ausgedrückt hat. In geringem Ausmaß sind Relativierungen erlaubt, vor allem um den Status quo nicht zu zementieren und den Wettbewerb offen zu halten.⁵ Aber im Prinzip hat der Gesetzgeber die Verteilung staatlicher Subventionen entsprechend der vorgefundenen Wettbewerbslage vorzunehmen. Folgerichtig ist die Frage nach dem Indikator entscheidend, der die Wettbewerbslage zuverlässig, eindeutig und unstrittig bestimmt. Bisher hieß es dazu seitens des Bundesverfassungsgerichts: „Das Wahlergebnis, zu dem jeder Aktivbürger beigetragen hat, liefert immer noch den genauesten Maßstab für die politische Bedeutung einer Partei, d.h. den Anteil, den sie in der politischen Willensbildung des Volkes hat“ (BVerfGE 24, 300 [344]).

Nach dem jüngsten Urteil soll aber ab sofort die Art der staatlichen Finanzierung die „gesellschaftliche Verwurzelung“ der Parteien befestigen helfen und gerade der Entfremdung der Parteieliten von ihrer Basis entgegenwirken. Und die gesellschaftliche Verwurzelung läßt sich, soll man mit dem Gericht folgern, nach dem Ausmaß des Wahlerfolgs und nach dem Erfolg bei der Einwerbung „privaten“ Geldes bemessen.

Das aber ist eine kühne Festlegung. Ebenso kühn könnte man meinen, die „gesellschaftliche Verwurzelung“ einer Partei drücke sich neben dem Wahlergebnis in der Anzahl der ausgegebenen Parteibücher aus. Oder warum nicht in der Organisationsdichte? Der durchschnittlichen Frequentierung von Ortsvereinsitzungen durch Hausmänner? Dem Anteil der Mitglieder von Sportvereinen bei den Besuchern öffentlicher Parteiveranstaltungen? Jeder andere Maßstab außer dem

Wahlergebnis trägt den Makel der Beliebigkeit – angesichts des zugrundezulegenden egalitären Demokratieprinzips ein unerträglicher Zustand. So begrüßenswert man das basisdemokratische Begehren auch finden mag: Für die Höhe der jeweils an eine Partei auszuschüttenden Gelder kann aufgrund des Demokratieprinzips nur das Wahlergebnis ausschlaggebend sein.⁶

Es wäre absurd, dem Gericht die wesentliche Verletzung einer demokratischen Fundamentalnorm zu unterstellen. Die Richter müssen vielmehr gute Gründe gehabt haben, der Beziehung zwischen Chancengleichheit und Verteilungsmaßstab nicht die gebotene Aufmerksamkeit zuteil werden zu lassen. Ich glaube, es handelt sich um den Versuch einer Stabilisierungsmaßnahme der Demokratie und zwar einer bestimmten: der Parteiendemokratie. Mit der staatlichen Subventionierung von Spenden und Beiträgen verbindet sich die Hoffnung, daß die Parteifunktionäre die Parteien an jenen Ort zurückbinden, von dem sie ausgegangen sind, Einfluß auf den Obrigkeitsstaat zu nehmen: von den sie jeweils tragenden Bevölkerungsteilen. Das ist auf den ersten Blick demokratiefreundlich gedacht und klingt vernünftig. Doch Plausibilität kann dieser Überlegung nur zuerkennen, wer die zugrundeliegenden Annahmen teilt.

Eine dieser Annahmen ist folgende: Die Parteien werben in Zukunft stärker um „basic money“. Übrigens nur um kleinere Summen, da nur solche Zuwendungen „gemacht“ werden, die im Rahmen durchschnittlicher Einkommen geleistet werden können (Großspenden müssen also in Zukunft auf mehrere Spender verteilt werden). Ob aber das erhoffte Bemühen der Parteien um größere Zahlungsbereitschaft der Mitglieder und Anhänger auch erstens mit verstärktem Engagement derselben einhergeht, zweitens ein größeres Gewicht der Meinung der „Basis“ bei den Vorständen hervorruft, sei bezweifelt.

Die zweite Überlegung, die man teilen muß, um das Urteil plausibel zu finden, betrifft die grundsätzlich positive Einstellung gegenüber der Demokratie als Parteiendemokratie. Will man diese Position kritisieren, schallt einem sogleich entgegen, man fiele in die finsternen Zeiten des Urteils von 1966 zurück: als das Gericht auf der Grundlage eines dualistischen Staats- und Gesellschaftsverständnisses, mit altpreußischen Vorstellungen im Hinterkopf, die Parteien ins Reich partikularer gesellschaftlicher Interessen verbannte und den Staat als Hüter des überzeitlichen Gemeinwohls und politisches Neutrum betrachtete. Dies sei aber, so die Kritiker des 66er Urteils und Befür-

worter des jüngsten, der Wirklichkeit einer parlamentarischen Demokratie nicht entsprechend. In dieser seien die Parteien unverzichtbare Triebkraft der politischen Willensbildung, und solange ihre Loslösung von der gesellschaftlichen Basis nur eine Gefahr, aber kein Faktum sei, lebe man in einer lebendigen Demokratie. Und wenn nun sogar dieser Gefahr durch die Art und Weise der staatlichen Finanzierung entgegengewirkt wird: um so besser!

Übersehen wird, daß der neue Verteilungsmaßstab eine bestimmte Form der Parteiendemokratie nahelegt, wie sie die Bundesrepublik vor allem aus den siebziger und achtziger Jahren kennt. Überspitzt formuliert: Das Finanzierungsreglement provoziert gerade nicht Innovationen zur basisdemokratischen Verankerung oder „gesellschaftlichen Verwurzelung“ der Parteien, die geeignet wären, der Parteien- und Politikverdrossenheit entgegenzuwirken, sondern belohnt den traditionellen Organisationstypus von Parteien. Keine Experimente!

Die Erfahrungen politischer Willensbildung, die jenseits der traditionellen Parteiorganisationen zum Beispiel in den Bürgerbewegungen gemacht wurden, finden in die demokratietheoretische Grundausage dieses Urteils keinen Eingang. Einer Partei attestieren, sie sei gesellschaftlich verwurzelt, wollen viele Bürgerinnen und Bürger nicht – weder als Mitglied einer Partei noch als zahlende Anhänger jener Partei, die sie noch wählen (vielleicht bei der nächsten Wahl schon nicht mehr). Vielmehr wollen diese Bürgerinnen und Bürger mitentscheiden und verbindlichen Einfluß auf den politischen Willensbildungsprozeß nehmen. Anscheinend vermögen es die Parteien aber nicht, sich in dieser Richtung gesellschaftlich zu öffnen. Dann nämlich hätten sie nicht nur endlich den Volksentscheid gesetzlich eingeführt, sondern in der Finanzierungsfrage längst das zum Gesetz gemacht, was nicht nur seit Jahrzehnten Experten empfehlen, sondern auch dem heutigen Bürgerbewußtsein tatsächlich Rechnung tragen würde: den Bürgerbonus – die dritte Stimme, mit der jeder Bürger selbst entscheiden kann, welcher Partei die staatliche Unterstützung zukommen soll. Wenn die Verfassungsrichter in Fragen legislativer Befangenheit schon eine Art normatives Verschlagsrecht beanspruchen – was ich berechtigt finde – warum haben sie dann nicht den Bürgerbonus ins Spiel gebracht?

Mit der jetzigen Änderung der Parteienfinanzierung erreicht man jedenfalls nicht zwangsläufig die stärkere Anbindung der Parteien an die „Gesellschaft“, sondern möglicherweise die stärkere Anbindung der Parteien an sich selbst: an die

eigene Parteibasis und nahestehende Anhänger. Wiederum überspitzt formuliert: Gestärkt wird mit der neuen Regelung in erster Linie jene Form der Mitglieder-Parteiendemokratie, an der circa drei Prozent der Bevölkerung mehr oder weniger teilnehmen. Das Gericht hofft: „Ob eine Partei staatliche Leistungen erhält und in welchem Umfang dies geschieht, (verbleibt) nach gesetzlich vorbestimmten Regeln beim Bürger selbst.“ (BVerfGE 85,264,II. [292]) Indes: Der Bürger als Parteimitglied oder zahlungswilliger Anhänger kann nun neben seinen privaten Mitteln, die er begrüßenswerterweise der bevorzugten Partei zukommen läßt, auch noch über die Verteilung der öffentlichen Mittel entscheiden. Dies kann derjenige Bürger, der die Unterstützung einer Partei auf die Wahl derselben beschränkt, nur noch in dem Maße, wie der Gesetzgeber bereit ist, den Verteilungsmaßstab Wahlergebnis gegenüber Spenden und Beiträ-

gen zu gewichten. Nicht nur in der Frage des faktischen Monopols der Kandidatenaufstellung sind die Parteibürger gleicher als andere Bürger. – Wäre das Gericht in der Frage des Verteilungsmaßstabs konservativ geblieben, wäre vielleicht der le-

bendigen Weiterentwicklung der Demokratie mehr geholfen. Denn ob die Parteien auch in Zukunft die Träger der politischen Einheit sein werden, daran besteht, bei ihrer derzeitigen Erscheinungsform, begründeter Zweifel. ■

- 1 Vgl. zur Kritik zum Beispiel Gesetzentwurf der Gruppe Bündnis 90/Die Grünen.
- 2 Auch bei Bündnis 90/Die Grünen nicht.
- 3 Diese Regelung einer zweckgebundenen Finanzierung sollte die staatliche Parteienfinanzierung begrenzen und hat sich doch zum „Einfallstor“ für ihr Wachstum entwickelt. Wahlkampfkostenpauschalen wurden erhöht; neue Finanzierungsarten geschaffen (zum Ausgleich von Ungleichbehandlungen, die aufgrund steuerlicher Absetzbarkeit von Parteispenden entstanden – was als Argument erhalten mußte, diese zusätzliche staatliche Finanzierung des „Chancenausgleiches“ auf die Eigenmittelquote schlagen zu können); die Parteienarbeit bestand mindestens zur Hälfte aus Wahlkampf – alles, um dem 66er Urteil scheinbar genüge zu tun. Die Richter hatten sich, indem sie im wesentlichen die gesetzlichen Regelungen in den nachfolgenden Urteilen passieren ließen, de facto von der Intention des 66er Urteils gelöst, so auch indem sie die steuerliche Abzugsfähigkeit von Par-

- teispenden im Grundsatz billigten. Es wurde nur nicht so laut gesagt.
- 4 So formuliert es die vom Bundespräsidenten eingesetzte Sachverständigen-Kommission zur Parteienfinanzierung.
 - 5 Zum Beispiel die Festlegung auf Erlangung von 0,5 und nicht 5 Prozent der Zweitstimmen, um in den Genuß der Gelder zu kommen; die relative Obergrenze als Kappungsgrenze etc..
 - 6 Die Hinzunahme der Indikatoren Spenden und Beiträge als Verteilungsmaßstab öffentlicher Gelder versetzt den Staat überdies in die Lage, bestimmte Organisationstypen der Parteien zu protegieren, was bisher nur der Aktivbürger konnte. Denn je stärker Mitgliederbeiträge und Spenden gegenüber dem Wahlergebnis gewichtet werden, desto besser schneiden große Parteien bei der Verteilung ab. Dem Grundgesetz jedoch läßt sich, bei allen exegetischen Anstrengungen, keine Aussage darüber entlocken, ob die geeignetste Organisationsform die der Mitgliederpartei ist.