

Staatliche Parteienfinanzierung in der Kritik

Christofer Lenz

2021-01-26T11:05:03

Am 26. und 27. Januar 2021 [wollte das Bundesverfassungsgericht](#) über ein Gesetz verhandeln, mit dem 2018 die Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien von gut 165 Mio. Euro auf 190 Mio. Euro erhöht wurde. 216 Bundestagsabgeordnete von FDP, DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hatten einen abstrakten Normenkontrollantrag gestellt (2 BvF 2/18), die AfD-Fraktion führt ein Organstreitverfahren. Im Kern geht es darum, ob durch die zusätzlichen Mittel der Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien aus Art. 21 GG verletzt wird (2 BvE 5/18). Coronabedingt wurde der Verhandlungstermin [jetzt aufgehoben](#).

Dies verschafft Zeit zum Nachdenken, ob die Verfassung wirklich eine absolute Obergrenze enthält, die der demokratische Gesetzgeber bei der staatlichen Finanzierung politischer Parteien nicht überschreiten darf. Ein Blick auf Dogmatik, Rechtsvergleichung und finanzpolitische Realität zeigt, dass die besseren Argumente dagegensprechen.

Schwankender Boden

Zur Parteienfinanzierung steht wenig in der Verfassung, aber viel in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Dort sind die Aussagen apodiktisch, ändern sich aber regelmäßig. Die erste grundlegende [Entscheidung](#) aus dem Jahr 1966 hatte noch behauptet, die Verfassung verbiete eine Finanzierung allgemeiner Tätigkeiten politischer Parteien aus staatlichen Mitteln jenseits einer Erstattung von reinen Wahlkampfkosten. Das war lebensfremd. 1992 korrigierte der [Zweite Senat](#) das. Seither ist die Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit politischer Parteien verfassungsrechtlich zulässig, sofern bestimmte Voraussetzungen eingehalten werden. Zentraler Aspekt ist dabei, dass die staatliche Finanzierung gegenüber den von der Partei selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überwiegen darf (sog. relative Obergrenze, § 18 Abs. 5 Satz 1 PartG), also nur eine staatliche „Teilfinanzierung“ erfolgt. Neu und überraschend war 1992 die These des Zweiten Senats, aus der Verfassung folge unmittelbar eine absolute Obergrenze für das jährliche Gesamtvolumen staatlicher Mittel für die Parteien. Diese Grenze setzte der Senat der Einfachheit halber mit den seinerzeitigen staatlichen Zahlungen an die Parteien gleich. Der parlamentarische Gesetzgeber dürfe nicht mehr frei über die Höhe des Gesamtvolumens der staatlichen Finanzierung entscheiden, sondern diese lediglich situations- und bedarfsgerecht fortschreiben – alles im Streitfall unter der kontrollierenden Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts.

Zweifel an der dogmatischen Begründbarkeit einer absoluten Obergrenze

Das richterliche Konzept einer verfassungsunmittelbaren absoluten Obergrenze ist dogmatisch nicht überzeugend. Schon 1992 wirkten die präsentierten Argumente seltsam verquast. Dem Vorrang der Selbstfinanzierung der Parteien vor der Staatsfinanzierung war durch das Gebot einer relativen Obergrenze schon ausreichend Rechnung getragen. Denn eine Anhebung des Gesamtvolumens der staatlichen Mittel für politische Parteien kommt nur zum Tragen, wenn die Parteien ihre eigenen Einnahmen in gleichem Umfang steigern können, also etwa mehr Mitgliederbeiträge und mehr Spenden einnehmen.

Die seinerzeitige Entscheidung hat das fehlende Sachargument durch das schlichte Postulat ersetzt, der Umfang der Staatsfinanzierung müsste sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich ist und von ihnen nicht selbst aufgebracht werden kann. Dieser sozialhilferechtliche Ansatz ist weder zwingend noch überzeugend, sondern undemokratisch und gefährlich. Wieso sollte die Verfassung dazu zwingen, die Parteien stets am Rande der Funktionsunfähigkeit zu halten? Und wieso sollte die Beurteilung dieser Frage dem demokratischen Gesetzgeber entzogen und der Sache nach auf das Bundesverfassungsgericht verlagert werden?

Die weitere Aussage, der Finanzbedarf der Parteien müsste sich an dem zur Verfügung stehenden Einnahmerahmen ausrichten, setzt eine verfassungsrechtliche Obergrenze schon voraus und gibt allenfalls einen Hinweis zu ihrer inhaltlichen Ausfüllung. Die Vorstellung, der Haushaltsgesetzgeber sei bei dieser einen, unterhalb des Promillebereichs liegenden Haushaltsposition an den Maßstab der Steigerung der Gesamteinnahmen gebunden, ist exotisch, weil das für alle anderen Haushaltspositionen abgelehnt wird.

Ebenfalls nicht überzeugend ist die seinerzeit artikulierte Vorstellung des Gerichts, es müsse die Parteien durch die Postulierung einer verfassungsunmittelbaren absoluten Obergrenze vor einer Verminderung ihres Ansehens schützen, welche angeblich zwangsläufig eintritt, wenn die Bürger den Eindruck gewöhnen, die Parteien „bedienten“ sich aus der Staatskasse. Das ist weder rechtstechnisch noch empirisch haltbar. Rechtstechnisch nicht, weil schon die relative Obergrenze dafür sorgt, dass Erhöhungen des Gesamtvolumens staatlicher Mittel nur dann wirksam werden können, wenn die Parteien ihre eigenen Einnahmen entsprechend steigern können. Und empirisch nicht, weil auf das Ansehen der politischen Parteien viele andere Faktoren in zumindest gleichem Maße Einfluss haben. Dass der Vorwurf der „Selbstbedienung“ unabhängig vom Überschreiten starrer Grenzen erhoben wird, zeigten die in der Vergangenheit regelmäßig gleichlaufenden Debatten anlässlich von Diätenerhöhungen.

Überflüssig gewordene verfassungspolitische Flankierung

Der eigentliche Grund für die richterliche Entwicklung einer verfassungsunmittelbaren absoluten Obergrenze im Urteil 1992 liegt auf der Hand: Es ging um einen Flankenschutz für den in dieser Entscheidung vollzogenen Wechsel vom Verbot einer staatlichen Teilfinanzierung der allgemeinen Tätigkeit politischer Parteien hin zu deren Zulässigkeit. Die Kunstfigur einer verfassungsunmittelbaren absoluten Obergrenze half, im Senat ein Einvernehmen über diesen Rechtsprechungswandel herbeizuführen und ihn gegen Kritik von außen abzuschirmen.

Dafür besteht heute aber kein Bedarf mehr, weil sich die verfassungsrechtliche Ausgangslage verändert hat. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat in Reaktion auf das zweite NPD-(Nicht-)Verbotsurteil den Streit über die verfassungsrechtliche Zulässigkeit staatlicher Finanzierung bereits entschieden: In Art. 21 Abs. 3 und 4 GG verankerte er, dass bestimmte Parteien von der staatlichen Finanzierung ausgeschlossen werden können. Damit ist die staatliche Finanzierung der allgemeinen Tätigkeit politischer Parteien im Verfassungstext selbst als zulässig anerkannt. Sie muss deshalb nicht mehr durch die Zutat einer angeblich verfassungsunmittelbaren absoluten Obergrenze vor Kritik abgeschirmt werden.

Europäischer Kontext

Nirgendwo sonst in Europa wird einem Grundsatz der Staatsfreiheit eine verfassungsunmittelbare absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung aus öffentlichen Mitteln entnommen.

Auf der Ebene der Europäischen Union gibt es eine Parteienfinanzierung aus Mitteln der Union, aber keinerlei absolute Obergrenze, obwohl weder in der Union noch in einem Mitgliedstaat der Grundsatz der Staats- bzw. Unionsfreiheit politischer Parteien in Zweifel gezogen wird. Zu dessen Wahrung hält das Unionsrecht für die europäischen politischen Parteien eine relative Obergrenze für ausreichend ([Art. 17 Abs. 4 VO](#) (EU, EURATOM) Nr.1141/2014).

Auch Österreich ist kein Gegenbeispiel. Hier sieht zwar § 3 des Parteiengesetzes eine absolute Obergrenze vor und hat diese als [Verfassungsbestimmung ausgestaltet](#). Der entscheidende Unterschied ist aber, dass die Regelung gerade nicht mittels Auslegung der Verfassung entwickelt, sondern bewusst vom verfassungsändernden Gesetzgeber geschaffen worden ist. Überdies eröffnet sie dem einfachen Gesetzgeber einen erheblichen Spielraum, denn sie lässt staatliche Mittel für politische Parteien in einem Volumen von 3,10 Euro bis 11 Euro je Wahlberechtigten zu. Auf Deutschland angewandt würde das angesichts der über 61 Mio. Wahlberechtigten bei der Bundestagswahl 2017 zu einem Finanzierungsrahmen von 190 bis 671 Mio. Euro führen.

Kein Kartell der Parteien

Es gibt auch keinen Grund, das mit dem Argument zu überspielen, in einem notwendigerweise von Mitgliedern politischer Parteien besetzten Parlament fehle es am korrigierenden Element gegenläufiger politischer Interessen.

Das hat mit den Realitäten nichts zu tun. Der 2017 gewählte Bundestag setzt sich anders als der 1990 gewählte Bundestag nicht mehr aus drei, sondern aus sechs Fraktionen mit Angehörigen von sieben Parteien zusammen. Das vom Bundesverfassungsgericht zu beurteilende Gesetz aus dem Jahr 2018 ist gerade nicht in einem kartellartigen Konsens aller politischen Kräfte beschlossen worden, sondern in einer scharfen Konfrontation von den beiden Regierungsfractionen CDU/CSU und SPD gegen den Widerstand aller vier Oppositionsfractionen. Und die Abgeordneten der Opposition haben ungeachtet des Umstandes, dass die Anhebung der absoluten Obergrenze auch ihren Parteien zugutekommt, nicht nur gegen das Gesetz gestimmt, sondern beklagen es auch in Karlsruhe. Gerade diese Politisierung der Frage, wie hoch die staatliche Finanzierung politischer Parteien insgesamt ausfallen soll, beseitigt die Gefahren sowohl des Kartells wie auch des Ansehensverlusts der politischen Parteien.

Das Konzept einer verfassungsunmittelbaren absoluten Obergrenze lässt sich also nicht halten. Ob und in welcher Ausgestaltung eine absolute Obergrenze für die staatliche Teilfinanzierung politischer Parteien festgelegt wird, ist grundsätzlich Aufgabe des Gesetzgebers und nicht von Verfassungsrichtern.

Entwicklung in anderen Bereichen mahnt zur Vorsicht

Wollte der Zweite Senat gleichwohl an der Idee eines Verfassungsprinzips einer absoluten Obergrenze festhalten, müsste er wohl auch die Entwicklung der staatlichen Mittel in anderen Bereichen betrachten. Die Parteien gehören zwar zur Gesellschaft, sind aber begrifflich auf Teilnahme an Wahlen und Besetzung von Verfassungsorganen ausgelegt (§ 2 Abs. 1 PartG). Relevanter Betrachtungszeitraum ist die [Entwicklung von 1995 bis 2018](#). 1995 griffen zum ersten Mal die 1992 aufgestellten Grundsätze vollständig, die in Karlsruhe anhängige Novelle galt erstmals für das Anspruchsjahr 2018. Die gesetzliche Obergrenze für die Finanzierung politischer Parteien stieg von umgerechnet 117,6 Mio. Euro 1995 auf 190 Mio. Euro 2018, was eine Zunahme um 62 Prozent bedeutet. Demgegenüber stiegen im selben Zeitraum die Ausgaben für den Bundestag von 468,2 Mio. Euro auf 973,7 Mio. Euro (Zunahme um 108 Prozent), für den Bundespräsidenten einschließlich Bundespräsidialamt von 15,3 Mio. Euro auf 41,9 Mio. Euro (Zunahme um 174 Prozent) und für das Bundesverfassungsgericht von 12,7 Mio. Euro auf 30,8 Mio. Euro (Zunahme um 143 Prozent). Ohne die angegriffene Anhebung im Jahr 2018 wären die Mittel für die politischen Parteien nur um gut 40 Prozent gestiegen.



Vor diesem Hintergrund dürfte es auch bei Beibehaltung der Figur einer verfassungsunmittelbaren absoluten Obergrenze schwerfallen, die hier vom Gesetzgeber bis 2018 vorgenommene Steigerung im Bereich der Parteien (62 Prozent) als übermäßig und verfassungswidrig zu bewerten. Der Vergleich mit der Ausgabenentwicklung für den Bundestag, das Bundesverfassungsgericht und dem Bundespräsidenten spricht eher dafür, dass der Gesetzgeber 2018 bei den politischen Parteien einen gewissen Nachholbedarf befriedigt hat.

Hinweis: Anträge der AfD-Fraktion auf Erlass einstweiliger Anordnung nach § 32 BVerfGG auf die Außervollzugsetzung des Gesetzes zur Änderung des Parteiengesetzes vom 10.07.2018 hat das Bundesverfassungsgericht, weil sie entsprechende Anträge im Hauptsacheverfahren der Organklage nicht statthaft wären, als unzulässig verworfen, BVerfGE 151, 51; in diesem Verfahren hat der Verfasser Lenz den Deutschen Bundestag vertreten. An den Hauptsacheverfahren ist er weder beratend noch vertretend beteiligt.