

Zur Frage der staatlichen Finanzierung politischer Parteien

Die Zuwendungen an politische Parteien aus Bundes- und Landesmitteln haben in den vergangenen Jahren ständig zugenommen. Noch ist die Debatte über die Erhöhung der Bundesmittel für das Haushaltsjahr 1964 von 20 auf 38 Mill. DM in guter Erinnerung.

Trotz der von der SPD in Parlament und Öffentlichkeit erhobenen Bedenken bestanden die Koalitionsparteien auf der Erhöhung der Bundesmittel. Ihre Einstellung zur Frage der Parteifinanzierung haben die CDU/CSU- und die FDP-Fraktion in einem gemeinsamen Initiativgesetzentwurf für ein Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz) vom 17. Dezember 1964 (BT-Drucks. IV/2853 der 4. Wp.) nochmals deutlich zum Ausdruck gebracht.

Die §§ 20 und 21 dieses Entwurfs sehen vor, daß für die unmittelbare Parteifinanzierung jährlich eine Deutsche Mark für je einen Wahlberechtigten im Bundeshaushalt bereitgestellt wird. Das macht insgesamt einen Betrag von etwa 40 Mill. DM. Von dieser Summe sollen je fünf vH an die im Bundestag vertretenen Parteien ohne Rücksicht auf ihre Stärke entfallen; der Restbetrag soll sich auf diese Parteien nach der Zahl ihrer Sitze im Bundestag verteilen.

Neben die unmittelbare Finanzierung tritt noch die mittelbare staatliche Finanzierung durch die Ausgabe von Spendengutscheinen. Nach §§ 23 und 24 des Entwurfs werden jährlich Spendengutscheine im Werte von 80 vH des für die unmittelbare Finanzierung bereitgestellten Betrags — also etwa 32 Mill. DM — an die Parteien nach dem Verhältnis der bei der vorangegangenen Bundestagswahl erlangten Zweitstimmen verteilt. Die Parteien händigen im Wert von 40 vH einer gemachten Spende an den Spender diese Gutscheine aus, die von der Bundesschuldenkasse, den Landeszentralbanken und den Postämtern eingelöst werden. Die Mitgliedsbeiträge für ein Kalenderjahr sollen als Spende gelten können (§ 23 Abs. 2 des Entwurfs). Somit kann der Bundeshaushalt mit insgesamt über 70 Mill. DM für die unmittelbare und mittelbare Parteifinanzierung belastet werden.

Die Regelung der Parteifinanzierung in den §§ 19 ff. des Entwurfs bringt eine Neuerung gegenüber dem Entwurf eines Parteiengesetzes der Bundesregierung aus dem Jahre 1959 (BR-Drucks. 294/59 und BT-Drucks. Nr. 1509 der 3. Wp.), der bis Ende der 3. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages nicht verabschiedet wurde und im 4. Bundestag nicht erneut eingebracht worden ist. *) Denn der Entwurf der Bundesregierung enthielt sich jeder Regelung über die unmittelbare und mittelbare staatliche Parteifinanzierung.

Sicher ist es zu begrüßen, wenn ein Parteiengesetz zur Frage der Parteifinanzierung Stellung nimmt. Aber die Regelung der §§ 19 ff. des Entwurfs begegnet erheblichen verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken.²⁾

Nicht zu Unrecht wurde aus Kreisen der Opposition im Deutschen Bundestag darauf hingewiesen, daß die zunehmende staatliche Parteifinanzierung die Unabhängigkeit der Parteien gefährde. Im übrigen sind gerade in jüngster Zeit im juristischen Fachschrifttum beachtliche verfassungsrechtliche Bedenken gegen die „totale oder auch nur überwiegende unmittelbare staatliche Parteifinanzierung“ vorgebracht worden.³⁾ So wird u. a. darauf hingewiesen, daß die politischen Parteien ihre Unabhängigkeit vom Staat verlieren könnten und damit nicht mehr imstande wären, die ihnen nach Art. 21 GG zugewiesene Aufgabe zu erfüllen, das Volk gegenüber dem Staat zu repräsentieren.

1) Zu den Grundzügen des Regierungsentwurfs vgl. Schäfer in NJW 1959/1249 und Henke in DÖV 1960/664.

2) Vgl. Dübber, Parteifinanzierung in Deutschland, 1962; ders. in Die Neue Gesellschaft 1964/105; Kewenig in DÖV 1964/829.

3) Kewenig, a. a. O.

STAATLICHE FINANZIERUNG POLITISCHER PARTEIEN

Hinzu kommt, daß eine staatliche Finanzierung der Parteien, die nur die im Bundestag vertretenen Parteien und diese je nach ihrer gegenwärtigen Stärke berücksichtigt, der Verfestigung des Status quo und der Kanalisierung der Meinungsbildung Vorschub leisten und so gegen das Demokratiegebot des Art. 20 GG verstoßen würde.

Ein Teilkomplex aus diesem Fragenbereich befaßt das Bundesverfassungsgericht schon seit längerer Zeit; denn der Gesamtdeutsche Block/BHE hat die ausschließliche Zuweisung von Mitteln aus dem Bundeshaushalt an die im Bundestag vertretenen Parteien im Wege der Organklage angegriffen. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in dieser Sache einen Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung am 15. März 1961 abgelehnt (BVerfGE 12/276 ff.), in der Hauptsache ist jedoch bislang noch nicht entschieden. Über die Frage, ob die Beschränkung der Bezuschussung auf die im Bundestag vertretenen Parteien zulässig ist, mag man vielleicht noch streiten können; die ausschließliche oder überwiegende Finanzierung aus staatlichen Mitteln ist in jedem Falle verfassungsrechtlich nicht zu halten, verändert sie doch restlos das Bild der politischen Partei, das dem Grundgesetzgeber bei der Schaffung des Art. 21 GG vorschwebte.

Nach § 23 des Entwurfs kommen in den Genuß der Gutscheine nur Parteien, die an der letzten Bundestagswahl mit eigenen Wahlvorschlägen teilgenommen haben und 0,5 vH der Zweitstimmen im Bundesgebiet oder ein Direktmandat errungen haben. Ein Blick in die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. Februar 1957 (BVerfGE 6/273 ff.) hätte den Initiatoren des Entwurfs dessen Bedenklichkeit vor Augen führen müssen. Denn das Bundesverfassungsgericht hat in dieser Entscheidung § 49 Ziff. 1 a der Einkommensteuerdurchführungsverordnung vom 21. Dezember 1955 (BGBI. I S. 756), der eine steuerliche Vergünstigung nur für Spenden an Parteien gewährte, auf deren Wahlvorschlag bei der letzten Bundestags- oder Landtagswahl mindestens ein Abgeordneter gewählt wurde, für verfassungswidrig erklärt. Ob der Staat eine Steuervergünstigung gewährt oder eine Rückvergütung zahlt, ist aber unerheblich.

Der Gesetzgeber muß im Recht der politischen Parteien den vom Bundesverfassungsgericht besonders betonten Grundsatz der Chancengleichheit (vgl. BVerfGE 8/51 ff. — 64 —) beachten, will er nicht riskieren, daß eine Regelung wegen Verstoßes gegen Art. 3 GG aufgehoben wird. Sicher können im Interesse des Funktionierens der Demokratie Regelungen zur Verhinderung einer Parteienzersplitterung geschaffen werden. Aber ob diesen Interessen nicht schon durch Sperrklauseln und die Anordnung eines Unterschriftenquorums für Wahlvorschläge genügend Rechnung getragen werden kann, ist sehr zweifelhaft. Immerhin werden die verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Bedenken um so größer, wenn Beschränkungen schon vor dem eigentlichen Wahlvorgang einsetzen. Insoweit ist auf die bereits erwähnte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betreffend steuerliche Behandlung von Spenden nach der Einkommensteuerdurchführungsverordnung und die Entscheidungen über die Gewährung von Sendezeiten im Wahlkampf (BVerfGE 7/99 ff. und 14/121 ff.) hinzuweisen.

An dieser Beurteilung ändert sich auch nichts, wenn der Gesetzgeber den Grundsatz der Chancengleichheit im Gesetz ausdrücklich festlegt, wie das § 6 des Entwurfs getan hat. Denn eine solche Bestimmung kann nur als Konkretisierung des Gleichheitssatzes verstanden werden und ist ihrerseits bei Mißachtung des Art. 3 GG nichtig. Besondere Bedenken im Hinblick auf Art. 3 GG erweckt Abs. 1 Satz 2 dieser Bestimmung. Danach kann der Umfang der Leistungen, die an eine Partei gewährt werden, nicht nur von ihrem Stimmenanteil bei den Wahlen der letzten vier Jahre, sondern auch von dem Umfang der Beteiligung an der Bundesregierung und den Landesregierungen abhängig gemacht werden. Diese Regelung trägt nicht nur zur Versteinerung der politischen Verhältnisse bei, wie das ja auch von den §§ 19 ff. des Entwurfs festgestellt wurde, sondern sie bevorzugt in unzulässiger Weise eine Regierungspartei gegenüber einer Oppositionspartei und widerspricht demzufolge sowohl Art. 3 wie Art. 21 GG.