

## „Aufgespießt“

### Schwachstellen in der Parteienfinanzierung

– Was die Zeitungen uns zu notwendigen Reformen verschweigen –

Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher<sup>1</sup>

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1992 wurde die Subventionierung politischer Parteien in Deutschland auf eine völlig neue Grundlage gestellt:

- Nicht mehr *Wahlkampfkostenerstattung*, sondern *staatliche Teilfinanzierung* (der gesamten Parteilätigkeit) mit Bezug zur „*Verwurzelung der Parteien im Volke*“;<sup>2</sup>
- Nicht mehr *Begrenzung (der staatlichen Förderung)* durch Verwendungszweck („notwendige Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“<sup>3</sup> und maximalen Staatsanteil,<sup>4</sup> sondern *Begrenzung durch zwei zahlenmäßig definierte „Obergrenzen“*, eine relative und eine absolute;<sup>5</sup>
- Nicht mehr prozentuale Anteile aller „förderungswürdigen“ Parteien an einem Festbetrag für jede Wahl, sondern fester Zuschuss für einzelne Maßstäbe der „*Verwurzelung im Volke*“ (= einzelne Wählerstimme, Summe der Zuwendungen aus Mitgliedsbeiträgen und Kleinspenden).

Aus diesen Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts hat das Parteiengesetz 1994 das mit Abstand beste Parteienfinanzierungsregime einer etablierten (westlichen) Demokratie gemacht. Als Wählerstimmen zählen die tatsächlich gewonnenen/erreichten gültigen Stimmen in Landtags-, Bundestags- oder Europawahl. Als Zuwendungsbeträge gelten Mitgliedsbeiträge und/oder Spenden bis € 3.300 von jedem einzelnen Wahlberechtigten. Ist dieses neue Regime nun perfekt? Oder haben sich bei der Übertragung der Verfassungsgrundsätze in gesetzliche Regeln doch Schwächen eingeschlichen? Hier ist zunächst der Zusammenhang zwischen Wählerstimmenanteil, Zuwendungsanteil und absoluter Obergrenze zu erörtern.

- Nach den geltenden Bestimmungen des Parteiengesetzes (PartG)<sup>6</sup> können die Wahlberechtigten in Scharen den Wahlurnen fernbleiben, ohne finanzielle Folgen auszulösen. Der aus öffentlichen Mitteln an die Gesamtheit aller anspruchsberechtigten Parteien ausgezahlte Betrag kann sich derzeit nicht verringern. Die Zahlungen nach dem PartG sind bis auf weiteres unabhängig von der durch die Parteien insgesamt erbrachten Mobilisierungsleistung. Belegt diese Mechanik eine Verwurzelung der Parteien im Volke? Ursache für die Partizipationsresistenz der staatlichen Teilfinanzierung ist eine Pufferwirkung aus der Koppelung von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil. Der „Zuwendungsanteil“ ist auf absehbare Zeit groß genug, um jedes Absinken des „Wählerstimmenanteils“ aufzufangen. Wenn viele Wähler zu Hause bleiben, sinkt zwar der Wählerstimmenanteil. Aber den Parteien fließt immer der gesetzliche Höchstbetrag zu, also die vom Verfassungsgericht festgelegte absolute Obergrenze. Was durch Wahlenthaltung beim Wählerstimmenanteil verloren geht, wächst beim Zuwendungsanteil zu. Das gilt, so lange der Gesamtbetrag aller Ansprüche (2016 etwa € 196,2 Millionen) größer ist als die „absolute Obergrenze“ (derzeit € 159,2 Millionen pro Jahr). Damit greift die gesetzliche Deckelung<sup>7</sup> (ungeachtet der Absicht des BVerfG) ins Leere. Die Parameter für beide Anteile (bis 31.12.2016 jeweils € -,70 je Wählerstimme und 38 % der – kleineren – Zuwendungen von Einzelpersonen) sind zu hoch angesetzt.
- In der Kombination von Wählerstimmenanteil und Zuwendungsanteil ist die staatliche Teilfinanzierung<sup>8</sup> der Parteien gegen das elementare Risiko demokratischer Wahlen wirksam abgepuffert. Sinkende Wahlbeteiligung hat keinen Einfluss auf die Höhe der alljährlichen Zahlung der Staatskasse an die Parteien.

Sogar gegen ein weiteres Absinken der Wahlbeteiligung (auch wenn es derzeit wegen der mobilisierenden Wirkung der AfD nicht zu erwarten ist) wurde bereits vorgesorgt: Ab 01.01.2017 sind die Parameter auf € 0,83 je Wählerstimme und 45 % der (förderungswürdigen) Zuwendungen erhöht. Diese Änderungen stehen bereits im Gesetzblatt, weil sie Teil der jünger-

<sup>1</sup> Der Verfasser ist Professor em. für Politikwissenschaft an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

<sup>2</sup> BVerfGE 85, 264 (287).

<sup>3</sup> BVerfGE 20, 56 (97).

<sup>4</sup> BVerfGE 20, 56 (102).

<sup>5</sup> BVerfGE 85, 264 (289, 291).

<sup>6</sup> Gesetz über die politischen Parteien i.d.F. der Bekanntmachung vom 31.01.1994 (BGBl. I S. 149).

<sup>7</sup> § 18 Abs. 5 Satz 2 PartG.

<sup>8</sup> Nicht nur der Volksmund spricht immer noch von „Wahlkampfkostenerstattung“, sondern z.B. auch die Bertelsmann Stiftung (s. unten, Anm. 21).

ten Novelle zum PartG waren,<sup>9</sup> und verschärfen sogar den hier kritisierten Zustand. Es ist sehr bemerkenswert, dass diese Aufstockung in der Bundestags-Anhörung am 14.12.2015 weder im Detail erörtert noch in ihren Wirkungen kritisiert wurde. Gerade weil seit 01.01.2017 erhöhte Parameter in Kraft sind, ist in diesem Jahr ein öffentlicher Diskurs über die genannten Mechanismen dringend erforderlich.

Offenbar ist aus der Summe, die das Verfassungsgericht für das Maximum des verfassungsrechtlich Zumutbaren gehalten hat, der alljährlich zu verteilende Regelbetrag geworden. Dies geschah durch die Festlegung der technischen Einzelheiten im Rahmen eines für Außenstehende nur schwer durchschaubaren Gesetzgebungsverfahrens.<sup>10</sup> Möglicherweise liegt ein Konstruktionsfehler bei der Umsetzung von verfassungsrechtlichen Vorgaben in staatsrechtliche Normen vor. Den Rahmen des durch Gerichtsurteile gesetzten Verfassungsrechts haben die aktiven Politiker genutzt, um Grenzen zum eigenen Nutzen risikofrei auszuschöpfen.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich aktuell ein notwendiges Mindestprogramm für Reformen der in Deutschland geltenden Regeln zur Parteienfinanzierung:

1. Senkung des für die Berechnung des Wählerstimmenanteils maßgebenden Betrages (derzeit € 0,83) um mindestens € 0,28.<sup>11</sup> Nur so kann ein vom Wähler durch Wahlenthaltung verworfenes Politikangebot auch für die Parteien finanziell wirksam werden. (Eine fühlbare Minderung des Gesamtbetrages der staatlichen Teilfinanzierung erfordert zugleich eine Absenkung des ebenfalls überhöhten „Zuwendungsanteils“.)

Die Höhe der vorgeschlagenen Kürzung des Wählerstimmenanteils ergibt sich aus zwei Sachverhalten:

- a) Zwecks „Verwurzelung der Parteien im Volke“ sollten Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil jeweils etwa 50 % der „absoluten Obergrenze“ bei einer durchschnittlichen Wahlbeteiligung ausmachen.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Zehntes Gesetz zur Änderung des Parteiengesetzes vom 22.12.2015 (BGBl. I S. 2563).

<sup>10</sup> S. Boyken, Friedhelm: *Die neue Parteienfinanzierung. Entscheidungsprozessanalyse und Wirkungskontrolle*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 1998, S. 233-275.

<sup>11</sup> Selbstverständlich ist auch der Betrag von bislang € 0,85, ab 01.01.2017 sogar € 1 für die ersten vier Millionen Wählerstimmen einer Partei (§ 18 Abs. 3 PartG) entsprechend auf maximal € 0,70 abzusenken.

<sup>12</sup> So bereits Rudzio, Wolfgang: Das neue Parteienfinanzierungsmodell und seine Auswirkungen, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 25 (1994) 3, S. 395-397.

Tatsächlich entsprach der (unbereinigte) Wählerstimmenanteil von 2016 aber 60 % des zulässigen Höchstbetrages der staatlichen Teilfinanzierung.

- b) Die Beteiligung an der Bundestagswahl lag 2013 bei 71,5 %. Bei der Bundestagswahl 1998 (mit der höchsten Wahlbeteiligung im vereinten Deutschland) waren es noch 82,2 % gewesen. Nimmt man diesen Wert als Grundlage für die Berechnung eines maximal erreichbaren Wählerstimmenanteils, dann war bereits der 2016 geltende Betrag für die einzelne Stimme um etwa 10 % niedriger anzusetzen.
  - c) Aus zweimal jeweils 10 % Reduktion ergibt sich der Vorschlag, den Betrag pro Wählerstimme von € 0,70 nicht etwa auf € 0,83 zu erhöhen, sondern ihn auf € 0,55 zu senken. Das würde ein Gleichgewicht zwischen Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil herstellen und ggfs. einer deutlich gesunkenen Wahlbeteiligung auch finanziell Rechnung tragen.
2. Für das Problem des überhöhten Zuwendungsanteils bietet sich bei der geltenden Rechtslage eine andere Strategie an: Entfernung der Mandatsträgerabgaben aus dem Gesamtbetrag der Beiträge und Zuwendungen nach § 18 Abs. 1 PartG.

Die Einbeziehung der Mandatsträgerabgaben in die Berechnungsgrundlage für den Zuwendungsanteil der staatlichen Teilfinanzierung erscheint im Lichte der grundlegenden Zielsetzung des BVerfG als missbräuchlich. Solche Abgaben drücken keine „Verwurzelung im Volke“, sondern nur die Fähigkeit einer Partei zur „wirksamen Besteuerung“ der eigenen Mandatsträger aus. Deshalb ist der beim Zuwendungsanteil maßgebliche Betrag (§ 18 Abs. 1 PartG) um die Summe der Mandatsträgerabgaben zu kürzen. Diese Abgaben sind in den Rechenschaftsberichten der Parteien gesondert ausgewiesen, lassen sich also problemlos aus der Berechnungsgrundlage entfernen. Am besten geschieht das durch ersatzlose Streichung der Worte „und Mandatsträger“ aus dem Gesetzestext.

Ob die hier vorgeschlagene Maßnahme ausreicht, um auch den Zuwendungsanteil (bei durchschnittlichem Beitrags- und Spendenaufkommen) auf etwa € 80 Millionen abzusenken, bleibt abzuwarten. Nach den Rechenschaftsberichten für 2014 weisen die Zuwendungsempfänger unter den Parteien zusammen etwa € 62 Millionen Mandatsträgerabgaben aus.<sup>13</sup> Der Grundbetrag des Zuwendungsanteils (2016 ca. € 101 Millionen) war also um etwa € 24 Millionen erhöht. Die Streichung des o.a. Zuwendungsanspruchs würde den Zuwendungsanteil auf € 77 Millionen absenken. So wäre der angestrebte Gesamtbetrag von ca.

<sup>13</sup> Deutscher Bundestag, Drucksachen 18/ 7910 und 18/ 8475.

€ 80 Millionen sogar noch unterschritten. Deshalb ist nach einigen Jahren der konkreten Erfahrung mit der vorgeschlagenen Neuregelung eine Nachjustierung vorzunehmen. Dabei kann sich ergeben, dass der Zuwendungssatz von z.Zt. 45 % erhöht oder gesenkt werden sollte.

In eine Gesamtbetrachtung sind aber auch weitere die Parteifinanzien betreffenden Bestimmungen einzubeziehen. Solche können auch in anderen Gesetzen enthalten sein. Alle Regelungen gemeinsam bilden das sog. Parteienfinanzierungsregime. Zu beachten sind dabei auch Vorschriften im Einkommensteuergesetz und im Abgeordnetengesetz (genauer in seinem durch das Fraktionsgesetz von 1994 eingefügten Teil). Auf diesem Wege lassen sich zwei weitere Schwachstellen des deutschen Regelwerks benennen.

3. Im Einkommensteuergesetz wird an zwei Stellen (§§ 10b und 34g EStG) die steuerliche Begünstigung von Zuwendungen an Teilnehmer des politischen Wettbewerbs<sup>14</sup> geregelt. Solche Zuwendungen unterliegen bis zu bestimmten Höchstbeträgen einer gestaffelten Freistellung von der Steuerpflicht. Der Höchstbetrag liegt bei € 3.300 je Steuerpflichtigen und Jahr (bei Verheirateten verdoppeln sich die Beträge). Davon kann jeweils die erste Hälfte (mit 50 %) von der Steuerschuld, die überschießende Hälfte vom steuerpflichtigen Einkommen abgezogen werden. Als sog. „Kleinspenderregelung“ ist dies im Grundsatz für andere Demokratien durchaus vorbildlich.<sup>15</sup> Ein Problem bilden aber die Höchstbeträge. Sind Zuwendungen durch verheiratete Steuerpflichtige von € 6.600 in einem Kalenderjahr noch als „Kleinspende“ anzusehen? Umgangssprachlich würde wohl jeder eher an € 100 oder allenfalls an € 1.000 denken. Deshalb erscheint eine gewisse Annäherung zwischen Umgangssprache und Gesetzestext wünschenswert. Eine Absenkung der Höchstbeträge auf € 600 pro Person und Steuervorteil ergäbe bereits einen Zuwendungshöchstbetrag von € 2.400 für Verheiratete. Das wäre gegenüber der aktuellen Regelung von € 6.600 durchaus dramatisch. Vielleicht müsste deshalb eine Absenkung auf € 1.000 pro Person, Jahr und Art des Steuervorteils<sup>16</sup> als Kompromiss zwischen Alltagsverständnis und Gesetzeswortlaut noch hingenommen werden. Für Parteien und Mandatsträger akzeptabel wäre das wohl kaum.

<sup>14</sup> Insbesondere eben der Parteien.

<sup>15</sup> Ähnliche Steuervorteile für politische Zuwendungen kennen wohl nur Australien und Kanada.

<sup>16</sup> Also ein Höchstbetrag von insgesamt € 4.000 für Verheiratete.

Eigentlich soll die Steuerbegünstigung nach §§ 10b und 34g EStG Anreize für freiwillige Zuwendungen von Staatsbürgern an die Parteien schaffen. So würde das Bemühen der Parteien um eine (auch finanzielle) Verwurzelung im Volke unterstützt. Die derzeitigen Höchstbeträge sind aber dazu wenig geeignet, weil sie über durchschnittliche Spenden (und/oder Parteibeiträge) einzelner Bürger weit hinausgehen. Die übertriebene Höhe der Förderung dient dazu, für die Abgaben der kommunalen Mandatsträger eine steuerliche Entlastung zu ermöglichen.

4. Streichung der „Öffentlichkeitsarbeit“ als „legitime“ Aufgabe der Fraktionen nach dem Wortlaut der entsprechenden Gesetze in Bund und Ländern. Die gesonderte öffentliche Förderung von Parlamentsfraktionen (neben der staatlichen Teilfinanzierung der Parteitätigkeit) bedarf eigentlich einer Begründung. Ohne diese öffnet sie nur den Weg zu einer verfassungswidrigen Umwegfinanzierung, sobald Kosten für Aktivitäten der Parteiorganisation (oder ihrer Teile) auf die Fraktionskasse verschoben werden können.

Vor Jahren fanden sich während der Bundestagswahlkämpfe gelegentlich Anzeigen in Zeitungen und Zeitschriften mit der Angabe „Fraktion der ... im Deutschen Bundestag“. Diese Praxis hat der Rechnungshof (als zuständige Prüfungsinstanz für die Rechnungen der Fraktionen) offenbar zügig unterbunden. Der Versuch des CDU-Landes- und Fraktionsvorsitzenden Böhr, die Grenze zwischen Partei- und Fraktionskasse auf andere Weise zu überschreiten, führte zu Strafprozessen und einer Bußgeldzahlung der CDU-Bundespartei.<sup>17</sup>

Heute laden Kreisverbände einzelner Parteien mit der Angabe „Fraktion der ... im Deutschen Bundestag“ zu öffentlichen Veranstaltungen in ihrer Region ein. Diese niedrigschwellige Durchbrechung der verfassungsrechtlich gebotenen (wenn auch politikwissenschaftlich schwer darstellbaren<sup>18</sup>) Trennung zwischen Partei- und Fraktionsfinanzierung ist bislang dem wachsamen Auge des Rechnungshofes entgangen. Die Grundlage für solche Missbräuche wurde aber durch das Fraktionsgesetz von

<sup>17</sup> Holl, Thomas: Linke Tasche, rechte Tasche, in: *Frankfurter Allgemeine* vom 29.10.2013; Deutscher Bundestag: Pressemitteilung vom 23.12.2010.

<sup>18</sup> McMenamin, Iain: *If Money Talks, What Does It Say? Corruption and Business Financing of Political Parties*, Oxford: Oxford university Press, 2013, S. 107: “German law insists on artificial distinctions between various party bodies, which are difficult to police.”

1994 gelegt.<sup>19</sup> Nach dem Grundsatz „und führe uns nicht in Versuchung“ wäre deshalb die ersatzlose Streichung der Lit. f in § 52 Abs. 2 Ziffer 2 „Ausgaben für die Öffentlichkeitsarbeit“ erforderlich. Dies betrifft nicht nur das Bundesgesetz, sondern auch die entsprechenden Bestimmungen in den Fraktionsgesetzen der Länder. Das wäre der nachhaltigere Weg, einer Neigung zu Missbräuchen den Boden zu entziehen. Die durchschlagende Wirkung dieser einfachen Textkorrektur kann sonst nur durch ständige Wachsamkeit oder wirksame zusätzliche Kontrollverfahren erreicht werden.

Obwohl das deutsche Parteiengesetz die beste Regelung eines komplexen Problems darstellt, die sich in einer westlichen Demokratie finden lässt,<sup>20</sup> bleiben Schwachstellen. Diese lassen sich präzise benennen und z.T. eindeutig Diskrepanzen zwischen dem einschlägigen Urteil des Bundesverfassungsgerichts und dem aktuellen Gesetzestext zuordnen. Bislang wurden die hier diskutierten Aspekte nicht Gegenstand eines öffentlichen Diskurses. Dafür gibt es einleuchtende Gründe. Die Parteien haben kein Interesse, weil sie von einer Veränderung negativ betroffen wären. Bei den Abgeordneten finden sich nur wenige, die mit der Materie hinreichend vertraut sind. In den Medien, denen sonst kein Skandalchen entgeht, mangelt es an Sachkenntnis, um einzelne Sachverhalte zu identifizieren.

Überhaupt scheinen Themen wie Parteienfinanzierung der Arbeitsteilung in den Redaktionen zum Opfer zu fallen: Die Politikredaktion wäre sachlich zuständig, scheut aber den Umgang mit Zahlen. Die Wirtschaftsredaktion ist an den Umgang mit Zahlen gewöhnt, respektiert aber (weitgehend) die Zuständigkeit der Politikredaktion. Solange kein Chefredakteur, ungeachtet der Hektik des Alltags, auf diese Lücke der Berichterstattung aufmerksam wird, bleibt der Themenkreis unbeachtet.

Selbst bei Institutionen, deren Anliegen die Verbesserung der Demokratie ist, reicht die Sachkenntnis nicht weit genug, um die genannten Details aufzudecken. Beispiele dafür sind die Bertelsmann Stiftung,<sup>21</sup> Abge-

ordnetenwatch<sup>22</sup> oder Lobbycontrol.<sup>23</sup> Vertreter der Wissenschaft fallen ebenfalls als kritische Beobachter aus. Einige blockieren sich selbst durch Fixierung auf die Suche nach offener Rechtswidrigkeit. Andere werden durch gleichgültige Medien an einer Publikation gehindert. Dennoch gibt es Ansatzpunkte für eine den aktuellen Zustand verbessernde Reform. Wer nicht will, dass die verfassungsrechtlich definierte „Obergrenze“ zum Garantiebetrug einer alljährlichen Routinesubvention an die politischen Parteien wird, muss jetzt anfangen, über „Schönheitsfehler“ des Parteienrechts zu diskutieren.

<sup>19</sup> 16. Gesetz zur Änderung des Abgeordnetengesetzes vom 11.03.1994 (Fraktionsgesetz) (BGBl. I 526).

<sup>20</sup> So wird etwa der in Deutschland verfügbare Grad an Transparenz „von keiner anderen westlichen Demokratie ... erreicht“ (Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 9. Aufl., Wiesbaden: Springer VS, 2015, S. 167).

<sup>21</sup> Dort ist beispielsweise (über 20 Jahre nach einer grundlegenden Neuordnung) noch immer von „Wahlkampfkostenerstattung“ die Rede; s. „Niedrige Wahlbeteiligung schadet der Demokratie“, [http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download\\_file/3797/3797\\_6.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/system/flexpaper/rsmbstpublications/download_file/3797/3797_6.pdf) (eingesehen am 05.01.2017).

<sup>22</sup> So im Jahresbericht 2015, Ziffer 4) Parteienfinanzierung ([https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz-Positionen-aktualisiert\\_Jan2016.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyismus-und-Transparenz-Positionen-aktualisiert_Jan2016.pdf) – eingesehen am 05.01.2017).

<sup>23</sup> Ein Beispiel bietet Christina Deckwirth: „Stellungnahme zur Anhörung ... im Innenausschuss ... 14.12.2015“ (<https://www.bundestag.de/blob/3993/c88adba0e92c301bd35115d6216581e5/18-4-462-d-stellungnahme-data.pdf>).