

Große Chance für Kleinparteien?

Zum Parteistiftungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Peter Haversath¹

Jede im Bundestag vertretene Partei hat eine politische Stiftung als ihr nahestehend anerkannt. Keine der nicht im Bundestag vertretenen Parteien hat eine politische Stiftung als ihr nahestehend anerkannt. Das könnte (und sollte) sich nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur finanziellen Förderung parteinaher Stiftungen vom 23. Februar 2023² ändern.

Das von der AfD erstrittene Urteil war im Tenor nicht überraschend: Der Bundestag muss ein Gesetz über die Vergabe von Zuschüssen an parteinahe Stiftungen erarbeiten. Bei Zuschüssen aus dem Bundeshaushalt von zuletzt über 600 Mio. Euro pro Jahr ist das sehr begrüßenswert. Gegenwärtig wird vor allem diskutiert, ob der Bund der der AfD nahestehenden Desiderius-Erasmus-Stiftung Zuschüsse zahlen muss, obwohl die AfD vom Verfassungsschutz beobachtet wird.

Das Urteil hat aber „im Kleingedruckten“ noch eine weitere Facette, die auf die Welt der Parteien und parteinahen Stiftungen ebenfalls erhebliche Auswirkungen haben könnte. In einem der letzten Absätze des Urteils macht das Gericht Ausführungen zu den Anforderungen, die an die Wahlergebnisse einer Partei zu stellen sind, damit diese als dauerhafte, ins Gewicht fallende politische Grundströmung (und damit „stiftungsberechtigt“) angesehen werden kann.³ Dort heißt es zunächst, dass es nicht fernliegend erscheine, hinsichtlich der Beständigkeit einer politischen Grundströmung auf den Zeitraum von mehr als einer Legislaturperiode abzustellen. Das entspricht der bisherigen Praxis der Zuschussvergabe, wonach ein zweimaliger Einzug einer Partei in den Bundestag Voraussetzung für den Förderungsanspruch der parteinahen Stiftung ist.⁴ Es folgt der Satz: „Hinsichtlich der Höhe der zu erzielenden Wahlergebnisse ist zu beachten, dass einer schlichten Übertragung bereits bestehender Sperrklauseln entgegenstehen könnte, dass diese dem Schutz von Verfassungsgütern dienen (z.B. Erhaltung der

¹ Dr. Peter Haversath, LL.M., MLE ist Jurist und Mitglied der Partei Mensch Umwelt Tierschutz (Tierschutzpartei).

² BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2023 – 2 BvE 3/19, http://www.bverfg.de/e/es20230222_2bve000319.html.

³ BVerfG, a.a.O., Rn. 244.

⁴ Wobei das BVerfG (ebd.) offengelassen hat, ob zusätzlich auch die Ergebnisse anderer Wahlen berücksichtigt können/müssen (zu denken ist insbesondere an die Wahlen des Europäischen Parlaments, ggf. auch der Landtage).

Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit des Parlaments [...]), denen im vorliegenden Zusammenhang nur eine nachrangige Bedeutung zukommt.“ Bislang wird bei Unterschreiten der 5 %-Hürde lediglich einer zuvor im Bundestag vertretenen Partei eine Schonfrist gewährt: Der ihr nahestehenden Stiftung werden für die Legislaturperiode, in der die Partei aus dem Bundestag ausgeschieden ist, weiterhin Zuschüsse gewährt. Nach dem obiter dictum des Bundesverfassungsgerichts obliegt es dem Gesetzgeber nunmehr aber, sich mit insgesamt deutlich niedrigeren Schwellen der „Stiftungsberechtigung“ einer Partei zu befassen.

Dieses Problem ist neu und Äußerungen dazu rar. Wie viel Prozent der Zweitstimmenanteile in zwei aufeinanderfolgenden Bundestagswahlen⁵ sollte man von einer Partei also verlangen? Welche Anhaltspunkte für die Bemessung des erforderlichen Stimmanteils gibt es?

Ausgeschlossen ist es zunächst, sich an den Sperrklauseln bei Wahlen zu anderen Gremien als dem Bundestag zu orientieren (etwa der 3,5 %-Klausel bei Wahlen zum Europäischen Parlament). Denn der Zweck, die Handlungsfähigkeit des jeweiligen Gremiums zu sichern, ist allen Sperrklauseln gemein, rechtfertigt es aber nicht, Parteien mit weniger Stimmen auch finanziell zu benachteiligen.

Durchaus naheliegend wäre es hingegen, die Grenze in gleicher Höhe zu ziehen wie bei der Parteienfinanzierung nach dem Parteiengesetz. Parteien erhalten gemäß § 18 Abs. 4 PartG erst dann eine „Wahlkampfkostenerstattung“ in Form einer Pauschale für jede erzielte Stimme, wenn sie bei Bundestags- oder Europawahlen 0,5 %⁶ der insgesamt gültig abgegebenen Stimmen erhalten haben.

Ein anderer Ansatz wäre es, von der „natürlichen Sperrklausel“ auszugehen: Denkt man die 5 %-Hürde weg, müsste eine Partei (bei 630 Bundestagsabgeordneten) rund 0,16 % der Stimmen⁷ bekommen, um einen Abgeordnetensitz zu erhalten.⁸ Das entspricht grob 75.000 Wählerstimmen. Weniger erfolgreiche Parteien (und davon gab es über 30 bei der letzten Bundestagswahl) zögen „natürlicherweise“ nicht ein. Es scheint gut vertretbar, jedenfalls den Stiftungen, die Parteien mit Wahlergebnissen unterhalb dieser Schwelle nahestehen, keine Zuschüsse zu gewähren.

⁵ Die nachfolgenden Überlegungen lassen sich auch auf die Ergebnisse von Europa- und Landtagswahlen übertragen, wenn man diese zusätzlich für die Ausgestaltung der „Stiftungsberechtigung“ heranziehen wollte.

⁶ Bei Landtagswahlen 1,0 %.

⁷ Hier vereinfacht als Anteil der Stimmen für einen Sitz (Sitzanteil); tatsächlich liegt die natürliche Sperrklausel unter einem ganzen Sitzanteil. Beispiel: Bei fünf Sitzen liegt der Sitzanteil bei 20 % der Stimmen; haben von vier Parteien, die sich um fünf Sitze bewerben, zwei genau zwei Sitzanteile (also je 40 % der Stimmen) die dritte einen $\frac{3}{4}$ -Anteil (15 % der Stimmen) und die vierte einen $\frac{1}{4}$ -Anteil (5 % der Stimmen), erhält auch die dritte Partei mit weniger als einem ganzen Sitzanteil einen Sitz.

⁸ Beim Europäischen Parlament erhält Deutschland 96 Sitze; die natürliche Sperrklausel (Sitzanteil) liegt bei 1,0 %.

Nun mag man Zweifel haben, ob eine (die Sperrklausel weggedacht) in zwei Legislaturperioden mit nur einem Sitz im Parlament vertretene Partei eine „ins Gewicht fallende politische Grundströmung“ darstellt. Hier wäre eine qualifizierte natürliche Sperrklausel denkbar, die diesen Ansatz mit dem kleinsten Verbund von Parlamentariern verknüpft, nämlich der Gruppe. Gruppen sind Zusammenschlüsse von Abgeordneten, die keine Fraktionsgröße erreichen. Eine Mindestgröße von Gruppen ist rechtlich nicht vorgeschrieben. Auf Bundesebene wurde 2003 die Gruppenbildung von nur zwei Abgeordneten abgelehnt; in mehreren Bundesländern wurden aber Gruppen von drei Abgeordneten anerkannt. Mit dem Dreifachen der natürlichen Sperrklausel läge die Untergrenze ebenfalls – wie beim Anspruch auf staatliche Teilfinanzierung – bei rund 0,5 %.

Abschließend ist – auch zur Plausibilisierung der beiden dargelegten Grenzwerte – die Frage von Interesse, welche Parteien von einer niedrigeren Schwelle profitieren würden: Die Schwelle von 0,5 % haben bei den letzten beiden Bundestagswahlen nur drei weitere Parteien überschritten: die Freien Wähler (1,0 % bei der Bundestagswahl 2017/2,4 % bei der Bundestagswahl 2021), die PARTEI (1,0 %/1,0 %) und die Tierschutzpartei (0,8 %/1,5 %).⁹ Die natürliche Sperrklausel von rund 0,16 % haben in den beiden letzten Bundestagswahlen auch die Piraten und die ÖDP überschritten.¹⁰ Diese Auflistung zeigt, dass unter den „Sonstigen“ auch bekannte, seit Langem aktive politische Parteien zu finden sind, deren mittelbare Förderung zu einer breiteren, vielfältigeren und vor allem demokratischeren Landschaft der politischen Stiftungen beitragen würde. Es ist zu hoffen, dass der Gesetzgeber bei der Festlegung der Untergrenze für den Anspruch auf Zuwendungen diese Erwägungen höher gewichtet als parteipolitisches Kalkül.

⁹ Bei zusätzlicher Berücksichtigung der Europawahlen 2014 und 2019 kämen noch die Piratenpartei (0,7 %/1,4 %) und die Familienpartei (je 0,7 %) hinzu.

¹⁰ Bei den Europawahlen liegt, wie dargelegt, die natürliche Sperrklausel über 0,5 %, sodass bei dieser Grenze keine weiteren Parteien hinzukämen.