

JÖRN IPSEN

Staatliche Parteienfinanzierung, Form und Grenzen

Lassen Sie mich mit einem Zitat beginnen:

„Für jede Partei, die bei der letzten vor dem Stichtag liegenden Bundestagswahl mindestens 5 vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erreicht hat, werden Ausgangsbeträge in Höhe von 40 vom Hundert des Gesamtbetrages der in dem Rechenschaftsbericht des vorausgegangenen Kalenderjahres angegebenen Mitgliedsbeiträge, geteilt durch die Zahl der im selben Rechenschaftsbericht angegebenen Mitglieder, sowie der Spenden, geteilt durch die Zahl der auf die Partei entfallenen gültigen Zweitstimmen, festgestellt. Der jeweils höchste der Ausgangsbeträge wird mit der Zahl der Mitglieder bzw. der erreichten gültigen Zweitstimmen jeder Partei im Sinne des Absatzes 1 vervielfacht. Die sich nach beiden Berechnungen ergebenden Differenzen zwischen den Ergebnissen nach Satz 2 und 40 vom Hundert des Gesamtbetrages der einer Partei zugeflossenen Mitgliedsbeiträge bzw. Spenden im Sinne des Satzes 1 werden addiert und durch zwei geteilt und ergeben den an die jeweilige Partei als Chancenausgleich zu zahlenden Betrag. Dieser Betrag darf 10 vom Hundert der Gesamtsumme der nach dem Ergebnis der vorausgegangenen Wahl der anspruchsberechtigten Partei zu erstattenden Wahlkampfkosten nicht übersteigen.“

Sie werden unschwer § 22a Abs. 2 ParteiG erkannt haben, den das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 9. April letzten Jahres für verfassungswidrig erklärt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat den Verstoß gegen Art. 21 GG vor allem damit begründet, daß der Chancenausgleich ungeeignet sei, den ihm zgedachten Zweck der Herstellung der Chancengleichheit zwischen den politischen Parteien zu erreichen. Indes hätte § 22a Abs. 2 ParteiG das Verdikt der Verfassungswidrigkeit schon deshalb verdient, weil er die Mindestanforderungen, die hinsichtlich Klarheit und Verständlichkeit an ein Gesetz zu stellen sind, nicht erfüllt.

Ich bin damit bei der ersten Forderung, die an eine zukünftige gesetzliche Regelung der Parteienfinanzierung zu stellen ist: sie muß klar, eindeutig und dem Bürger vermittelbar sein. Der – in einer repräsentativen Demokratie unausweichliche – Umstand, daß die Parteien hier in eigener Sache entscheiden, muß dem Postulat der Vermittelbarkeit erhöhtes Gewicht verleihen. Begriffskaskaden wie „Wahlkampfkostenerstattung“, „Abschlagszahlung“, „Chancenausgleich“, „Sockelbetrag“ oder – neuerdings „Organisationszuschlag“ lassen die Parteienfinanzierung zur Materie werden, die – ähnlich wie das Steuer- oder Besoldungsrecht – nur noch dem Experten zugänglich ist. Daß die auf diese Weise ausgesperrte Öffentlichkeit zumindest irritiert reagiert und grundsätzlich

gegen die Parteien gerichtete Affekte virulent werden, haben wir in der Vergangenheit beobachtet.

Ich möchte in diesem Vortrag den Versuch unternehmen, ein konkretes Modell zukünftiger Parteienfinanzierung zu entwickeln, das

1. den vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grundsätzen entspricht,
2. der berechtigten Forderung der politischen Parteien nach einer verstetigten staatlichen Finanzierung entgegenkommt und
3. in der Konstruktion so einfach ist, daß es dem Bürger ohne Schwierigkeit vermittelt werden kann.

Hierbei werde ich – zum Teil kritisch – auf die Empfehlungen der vom Bundespräsidenten berufenen Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Finanzierung der Parteien eingehen.

I. Mittelbare Parteienfinanzierung durch steuerliche Begünstigung

Ein unerwartetes Ergebnis des Urteils vom 9. April 1992 war es, daß Unternehmensspenden generell als verfassungsrechtlich unzulässig angesehen wurden und daß die steuerliche Begünstigung von Spenden natürlicher Personen nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich sei, „als diese Zuwendungen innerhalb einer Größenordnung verbleiben, die für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar ist“ (BVerfGE 85, 264 [316]). Mit Blick auf § 34 g Satz 2 EStG, der ausdrücklich als verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werdend bezeichnet wird, wird ausdrücklich festgestellt, daß im Veranlagungszeitraum 1984 für den Durchschnittsverdiener ein Beitrags- oder Spendenvolumen von 1200,-/2400,- DM erreichbar war und gefolgert, daß eine dem Anstieg der Durchschnittseinkommen folgende Anhebung der in § 34 g Satz 2 EStG genannten Beträge nichts entgegenstände (BVerfGE 85, 264 [316f.]).

Die Kommission hat eine Erhöhung der abzugsfähigen Beträge nach § 34 g Satz 2 EStG auf 2000,-/4000,- DM vorgeschlagen, will aber – alternativ, nicht kumulativ – an § 10 b Abs. 2 EStG mit identischen Höchstbeträgen festhalten. Begründet wird dies damit, daß ein Spender über § 10 b Abs. 2 EStG u.U. mehr als 50% an Steuern sparen könne.

Ich vermag mich dieser Empfehlung nicht anzuschließen, sondern halte es – den eingangs umrissenen Grundsätzen folgend – für geboten, daß die steuerliche Begünstigung von Parteispenden und -beiträgen in Zukunft allein nach § 34 g Satz 2 EStG erfolgt.

Die steuerliche Begünstigung von Parteispenden hat seit jeher in einem systematischen Zusammenhang zur Förderung „mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und staatspolitischer Zwecke und der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke“ gestanden. In plakativer Weise hat Hans Hugo Klein diesen Zusammenhang mit dem Satz „Parteien sind gemeinnützig“ (NJW 1982, S. 737) gekennzeichnet. Den in § 10 b EStG genannten steuerbegünstigten Zwecken ist ein Gemeinwohlbezug eigen, der zum Teil kraft Gesetzes – wie bei den staatspolitischen

Zwecken – festgestellt ist und im übrigen der besonderen Anerkennung bedarf. Es handelt sich bei den entsprechenden Zuwendungen um die altruistische Verwendung eines Teils des Einkommens.

Die Einkommensteuer läßt sich – wie im Prinzip jede andere Steuer – als Teil der privaten Einkünfte begreifen, den der Staat für sich – und das heißt für Gemeinwohlzwecke – in Anspruch nimmt. Die steuerliche Begünstigung des § 10b EStG beruht auf dem Gedanken, daß der Spender mit *diesem* Teil seines Einkommens ebenfalls Gemeinwohlzwecke verfolgt und der hierfür aufgewendete Teil des Einkommens nicht nochmals für Gemeinwohlaufgaben heranzuziehen – das heißt: zu versteuern – ist. Der Sonderausgabenabzug nach § 10b EStG findet seine innere Rechtfertigung also nicht allein in dem der Zuwendung eigenen Altruismus; der Altruismus muß vielmehr durch den Gemeinwohlbezug ergänzt werden, um einen Abzug von der Steuer zu rechtfertigen.

Die mit § 34g EStG angefügte Möglichkeit, bis zu einem Höchstbetrag von 1200,-/2400,- DM Parteispenden und Mitgliedsbeiträge zu 50% von der Steuerschuld abzuziehen beruht ebenfalls auf der Erwägung, daß hier ein Teil des Einkommens in altruistischer und gemeinwohlbezogener Weise verwendet worden ist. Die Progressionsunabhängigkeit und summenmäßige Begrenzung ergibt sich aus der potentiell unterschiedlichen Einflußnahme auf die politische Willensbildung. Das Bundesverfassungsgericht hat seit 1958 durchgängig betont, daß sowohl der Grundsatz der Chancengleichheit der Parteien wie das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung durch eine *progressionsabhängige* steuerliche Begünstigung verletzt werden kann. Die am formalisierten Gleichheitssatz gemessen idealtypische Regelung des § 34g EStG folgt trotz ihrer Progressionsunabhängigkeit den für die Sonderausgaben nach § 10b EStG geltenden Prinzipien.

Der Begünstigungsmodus – hälftiger Abzug von der Steuerschuld – ist Folge der Formalisierung und Progressionsunabhängigkeit. Im Gegensatz zu dem Durchschnittsteuersatz, der beim Chancenausgleich mit 40% angenommen wurde, liegt § 34g EStG der pauschalierte Höchststeuersatz zugrunde. § 34g EStG folgt damit gewissermaßen dem Grundsatz der „Meistbegünstigung“, der wegen der hier notwendigen typisierenden Betrachtungsweise keinen Bedenken unterliegt. Faktisch wirkt sich § 34g EStG dahin aus, daß der höchste pauschalierte Grenzsteuersatz auf dem Umweg über den hälftigen Abzug von der Steuerschuld für alle Einkommensteuerpflichtigen gilt. Auf eine Formel gebracht, stellt § 34g EStG die gesetzgeberische Antwort auf die mit progressionsabhängigen Begünstigungen verbundenen potentiellen Ungleichheiten dar.

Ich vermag nicht zu sehen, welche Funktion neben dem progressionsunabhängigen Modell der mittelbaren Parteienfinanzierung noch ein *progressionsabhängiges Modell* erfüllen soll. Die von der Kommission angeführte Begründung, Bezieher hoher Einkommen könnten u. U. nach § 10b EStG mehr an Steuern sparen als § 34g EStG, ist für sich genommen zutreffend; es fragt sich nur, ob dies auch wünschenswert ist. Denn selbst wenn die Höchstbeträge in beiden Vorschriften identisch sind, so bleibt doch die unausweichliche Folge der Progressionsabhängigkeit, daß der Besserverdienende bei Ausschöpfung dieser Höchstbeträge geringere Eigenmittel aufzuwenden hat als der

weniger gut Verdienende. Da sich nunmehr – erfreulicherweise – die Auffassung durchgesetzt hat, daß politischer Einfluß auch auf Ortsebene durch relativ geringe Beträge ausgeübt werden kann, sind auch die hier in Rede stehenden Größenordnungen angesichts des Grundsatzes gleichpolitischer Teilhabe nicht unbedenklich.

Berücksichtigt man das eingangs angesprochene Ziel, einer möglichst einfachen Struktur der – unmittelbaren wie mittelbaren – Parteienfinanzierung, so erweist sich auch hier die Regelung des § 34 g EStG als idealtypisch. Von den praktischen Auswirkungen her dürfte es bei den hier in Rede stehenden Größenordnungen keinen Unterschied machen, ob ein Einkommensbezieher, der ohnehin den Grenzsteuersatz von 50% erreicht hat, seine Spenden oder Beiträge vom Einkommen abzieht oder hälftig von der Steuerschuld.

Die entscheidende Frage für die mittelbare Parteienfinanzierung durch Steuerbegünstigung ist die Festsetzung der Höchstbeträge. Das Bundesverfassungsgericht selber hat die Grenze dahin gezogen, daß sie für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar sein müsse. Ich würde es für zulässig halten, die von der Kommission empfohlenen Höchstbeträge von 2000,-/4000,- DM noch geringfügig zu überschreiten und in § 34 g EStG Höchstbeträge von 2400,-/4800,- DM vorzusehen. Damit wäre nicht nur der Einkommensentwicklung der letzten 10 Jahre – in denen die Höchstbeträge nach § 34 g EStG ja unverändert geblieben sind – Rechnung getragen, sondern auch ein gewisses Polster für die Zukunft geschaffen.

Ausdrücklich möchte ich davor warnen, die Höchstbeträge in einer Größenordnung von 5000,-/10000,- DM oder – in Anlehnung an die Freibeträge für Einkünfte aus Kapitalvermögen – auf 6100,-/12200,- DM festzulegen. Der Gesetzgeber – und damit die Parteien – sollte unbedingt der Versuchung widerstehen, ein Sonderrecht für Abgeordnete zu schaffen. Nach Wegfall der Steuerbegünstigung für Unternehmensspenden bleibt im Grunde nur die Gruppe der Mandatsträger, die mit Spenden und Beiträgen die – großzügig bemessene – Höchstgrenze von 2400,-/4800,- DM regelmäßig überschreiten würden. Daß derartige „Parteisteuern“ ohnehin fragwürdig sind, ist im Kommissionsbericht dargetan worden. Die Mandatsträgerabgaben müssen bei der Bemessung der Höchstgrenze aber schon deshalb außer Betracht bleiben, weil sie eben nicht für den durchschnittlichen Einkommensempfänger erreichbar sind.

An dem hälftigen Abzug von der Steuerschuld nach § 34 g EStG ist festzuhalten, weil es sich um den pauschalierten Höchststeuersatz handelt. Vorschläge, die auf einen Abzug von 80, 70 oder 60% – ggf. degressiv gestaffelt – von der Steuerschuld abzielen, durchbrechen die innere Rechtfertigung der Steuerbegünstigung – bis zu einer Höchstgrenze soll ein für Gemeinwohlzwecke aufgewendeter Höchstbetrag nicht auch noch der Besteuerung unterliegen – und erweisen sich als systemunverträgliche Subvention.

Ich darf meine Überlegungen zur mittelbaren Parteienfinanzierung in einem konkreten Gesetzgebungsvorschlag zusammenfassen:

1. Die Höchstbeträge nach § 34 g Abs. 2 Satz 1 EStG sind auf 1200,- bzw. – im Falle der Zusammenveranlagung von Ehegatten – 2400,- DM heraufzusetzen. Dies entspricht bei den Beiträgen bzw. Spenden einer Höchstgrenze von 2400,-/4800,- DM.

2. § 10b Abs. 2 EStG ist zu streichen. Eine § 10b Abs. 3 und EStG entsprechende Vorschrift wäre in § 34g EStG aufzunehmen.

II. Unmittelbare Parteienfinanzierung durch Globalzuweisungen

Nach Aufgabe des rund 25 Jahre vertretenen, im Grunde aber nie völlig überzeugend begründeten Dogmas, daß staatliche Parteienfinanzierung sich auf Wahlkampfkosten-erstattung zu beschränken habe, ist der Weg frei für Globalzuschüsse an die politischen Parteien. Das Bundesverfassungsgericht betont in seinem Urteil, daß staatliche Zuwendungen an politische Parteien erfolgsabhängig sein müßten, nicht also – nach dem Modell des Sockelbetrages – an die Parteien ungeachtet ihres Wahlerfolgs gleichmäßig vergeben werden dürften. Der Grundsatz der Erfolgsabhängigkeit tritt damit gleichberechtigt neben den der Staatsfreiheit. Der Grundsatz der Staatsfreiheit wiederum und der hieraus folgende Vorrang der Selbstfinanzierung vor der Staatsfinanzierung fordert nach Auffassung des Senats, daß die staatliche Finanzierung in ihrer Höhe begrenzt wird. Deren Umfang müsse sich auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerlässlich sei und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden könne. Der Staat dürfe den Parteien nicht mehr zuwenden, als sie unter Beachtung des Gebots sparsamer Verwendung öffentlicher Mittel zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen. An diesem Maßstab gemessen hält das Bundesverfassungsgericht die den Parteien in den Jahren 1989 bis 1992 in Gestalt des Chancenausgleichs der Wahlkampfkosten-erstattung und des Sockelbetrages zugeflossenen Mittel für angemessen und erklärt dieses Gesamtvolumen gleichzeitig zur „absoluten Obergrenze“.

Aus diesen Vorgaben ein neues System unmittelbarer staatlicher Parteienfinanzierung zu entwickeln, kommt der Quadratur des Zirkels gleich. Der Teufel steckt – wie sich zeigen wird – auch hier im Detail.

Mit der Kommission bin ich der Auffassung, daß die unmittelbare Parteienfinanzierung in Zukunft durch Globalzuschüsse zu erfolgen hat, zur Wahlkampfkosten-erstattung also kein Weg zurückführt. Die Globalzuschüsse – auch dies Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts – richten sich nach dem jeweiligen Wahlerfolg. Der Übergang von der Wahlkampfkosten-erstattung zum Globalzuschuß, der sich allein nach dem Wahlerfolg bemißt, verbietet eine Pauschalierung, wie sie gegenwärtig in § 18 Abs. 1 ParteiG vorgesehen ist. Die beabsichtigte Folge der Wahlkampfkostenpauschale lag darin, die Höhe der zu erstattenden Wahlkampfkosten unabhängig von der Wahlbeteiligung zu machen. Die Pauschal-erstattung wurde mit der Erwägung gerechtfertigt, daß die Ausgaben der Parteien für den Wahlkampf bereits vor der Wahl anfielen, also ebenfalls unabhängig von der Wahlbeteiligung seien. Es sei dahingestellt, wie weit diese Begründung schon nach alter Rechtslage zu überzeugen vermochte; zeugt sie doch unverkennbar von jener herrschenden Tendenz, die Parteienfinanzierung für alle Beteiligten so risikoarm wie möglich zu gestalten. Für die erfolgsabhängigen Globalzuweisungen der Zukunft erscheint eine Pauschalierung mit anteiliger Zuweisung nicht mehr als vertretbar. Ich stimme deshalb ausdrücklich dem von der Kommission favorisierten Modell

zu, nach dem die unmittelbare Parteienfinanzierung zukünftig durch einen festen Betrag pro Wählerstimme zu erfolgen hat.

Im Grunde wird sich das zukünftige System nicht prinzipiell von der bisherigen Wahlkampfkostenerstattung unterscheiden. Die Abschlagszahlungen verstetigten die Überweisungen an die politischen Parteien auch bisher schon, wobei außer den Bundestagswahlen noch die Europawahlen und Landtagswahlen zu berücksichtigen waren. Nach dem auch von der Kommission übernommenen Modells eines „Stimmenkontos“ wird für jede errungene Wählerstimme ein bestimmter Betrag festgesetzt, der während der Dauer der entsprechenden Legislaturperiode jährlich an die zu berücksichtigenden Parteien überwiesen wird. Setzt man den Betrag bei 1,- DM fest, so würde dies bedeuten, daß eine Partei X, die bei den Bundestagswahlen 1994 25 Mio. gültige Zweitstimmen errungen hat, in den folgenden Jahren der Legislaturperiode pro Jahr 25 Mio. DM aus dem Bundeshaushalt bekäme. Die Idee des Stimmenkontos ist nun die, daß nicht nur die in Bundestagswahlen erreichten Stimmen, sondern die Stimmen aller zu berücksichtigenden Wahlen zusammengerechnet werden und damit gewissermaßen den „Kontostand“ einer Partei bilden, der – durch die jeweils letzten Wahlen – ständiger Veränderung unterläge und damit den *aktuellen* Erfolg der Parteien widerspiegelt.

Das in seiner Einfachheit bestechende Modell des Stimmenkontos setzt allerdings eine Klärung der Frage voraus, welche Wahlen für die Globalzuschüsse zu berücksichtigen sind.

Die Kommission hat vorgeschlagen, nicht nur die Bundestags-, Landtags- und Europawahlen, sondern auch die Kommunalwahlen zu berücksichtigen, weil sich die Verwurzelung der Parteien im Volk gerade auf Gemeindeebene besonders deutlich zeige. Ich halte die Einbeziehung der Kommunalwahlen in die Bemessung der Globalfinanzierung aus grundsätzlichen wie aus praktischen Erwägungen nicht für empfehlenswert. Das Bundesverfassungsgericht hat zutreffend die Ebene kommunaler Willensbildung von der staatlichen getrennt und entsprechende Folgerungen für das Kommunalrecht gezogen. Wenn auch nicht zu verkennen ist, daß die großen Parteien auch auf der kommunalen Ebene stets präsent sind, ist die örtliche Ebene politischer Willensbildung insgesamt mit den staatlichen – oder sogar supranationalen – Ebenen nicht vergleichbar.

Es kommt hinzu, daß die unterschiedlichen Kommunalverfassungen der Bundesländer eine solche Formenvielfalt hervorgebracht haben, daß es *die* maßgebende Kommunalwahl schlechterdings nicht gibt. Während den Stadtstaaten die örtliche Ebene überhaupt fehlt und allenfalls auf die Bezirke zurückgegriffen werden könnte, bestehen in den Flächenstaaten neben den Kreisen und Gemeinden zum Teil höherstufige Kommunalverbände – Bezirke, Landschaften – bzw. Modelle der Direktwahl von Hauptverwaltungsbeamten, die sich einer Einordnung mit Rückwirkungen auf eine Parteienfinanzierung vollends entziehen.

Angesichts dieser Vielfalt unterschiedlicher Einwirkungsmöglichkeiten des Bürgers auf die kommunale Willensbildung ist es in der Tat ausgeschlossen, alle Kommunalwahlen für die unmittelbare Parteienfinanzierung heranzuziehen. Insofern hat es etwas für sich, wenn die Kommission (Seite 59f.) nur die Ergebnisse der Gemeindewahlen als Parameter heranziehen will. Indes bestehen auch auf dieser Ebene unterschiedliche

Größenverhältnisse, die immerhin fraglich erscheinen lassen, ob die Stimmabgabe für eine Partei in vergleichbarer Weise die „Verwurzelung in der Gesellschaft“ signalisiert. Überdies würde bei Einbeziehung der Gemeindewahlen unausweichlich die Frage entstehen, wie die freien Wählergemeinschaften zu behandeln sind.

Ich plädiere deshalb dafür, als Erfolgsparameter für die Globalzuschüsse an politischen Parteien allein die Wahlergebnisse der Bundestags-, Landtags- und Europawahlen vorzusehen und entsprechende Stimmenkonten bei der Bundestagsverwaltung einzurichten. Diese würden nach jeder Wahl aktualisiert werden und insofern zutreffende Auskunft über den Erfolg einer Partei – relativ unabhängig von den Wahlperioden – geben.

Die entscheidende Frage eines Modells der Globalfinanzierung, das sich nach dem Wahlerfolg der Parteien richtet, ist der konkrete Betrag, der pro Stimme ausgeworfen wird. Die Kommission hat vorgeschlagen, 90 Pfennig pro erlangter Wählerstimme einzusetzen. Sie gelangt bei Zugrundelegung der Jahre 1989 bis 1992 auf diese Weise auf rund 149 Mio. DM, insgesamt auf 221 Mio. DM und bleibt insofern um rund 10 Mio. DM unter der sog. „absoluten Obergrenze“.

Ich möchte davon absehen, an dieser Stelle eine konkrete Zahl zu nennen, mich vielmehr darauf beschränken, auf die methodischen Probleme der Ermittlung eines solchen Betrages hinzuweisen. In Übereinstimmung mit der Kommission muß zukünftig die absolute Stimmenzahl bei Wahlen, nicht mehr der den Stimmenzahlen entsprechende Anteil an einer Pauschale maßgebend sein. Damit wird die *Wahlbeteiligung* zur entscheidenden Größe. Ob man 50 Pfennig, 90 Pfennig, 1,- DM, 1,50 DM oder gar 2,- DM pro Wählerstimme ansetzt, ist für sich genommen ohne Aussagekraft. Entscheidend ist vielmehr, mit welchen Zuwendungen die einzelnen Parteien insgesamt jährlich rechnen können. Das ist wiederum davon abhängig, wem das Risiko nachlassender Wahlbeteiligung aufgebürdet wird.

Die Schwankungen der Wahlbeteiligung sind bekanntlich erheblich. Nicht erst seit den hessischen Kommunalwahlen hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, daß der Anteil der Nichtwähler im Steigen begriffen ist. Bei den Bundestagswahlen 1983 betrug die Wahlbeteiligung noch 89,1%, 1987 nur 84,3%. Bei den ersten Bundestagswahlen nach der Einigung beteiligten sich in den alten Bundesländern 78,4%, in den neuen 74,5% der Wahlberechtigten. Die Europawahlen von 1989 zeigten eine Wahlbeteiligung von 62,4% gegenüber 1984 mit 56,8%. Um ein letztes Beispiel zu nennen: Die Wahlbeteiligung bei den Landtagswahlen in Schleswig-Holstein im Jahre 1988 lag bei 77,4%; vier Jahre später ging sie um nahezu 6% auf 71,7% zurück.

Man wird das Phänomen schwankender, in der Tendenz zurückgehender Wahlbeteiligung nicht allein mit Politik- oder gar Parteiverdrossenheit begründen können. Die Umstände, von denen die Wahlbeteiligung abhängt, sind vielfältig und liegen nicht nur im Verantwortungsbereich der politischen Parteien. Ich vermag also nicht in den anschwelenden Chor der Parteischelte einzustimmen, meine vielmehr, daß die demokratischen Parteien angesichts der neuen Herausforderungen des Rechtsradikalismus auch – und gerade – staatlicher Unterstützung bedürfen.

Unbeschadet der hermeneutischen Unmöglichkeit, aus Rechtsnormen konkrete Zah-

len zu destillieren, sei hier immerhin der Versuch gemacht, die in Betracht kommenden Größenordnungen anzudeuten.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 9. April des letzten Jahres den Durchschnitt der unmittelbaren Parteienfinanzierung in den Jahren 1989 bis 1992 zur „absoluten Obergrenze“ erklärt, freilich offengelassen, diese absolute Obergrenze den Veränderungen des Geldwerts anzupassen. Es bestehen insofern keine – wie ich betonen möchte: – *verfassungsgerichtlichen* Bedenken dagegen, für die vermutlich erst 1995 in Kraft tretende Neuordnung der Parteienfinanzierung von einer absoluten Obergrenze von 250 Mio. DM im Jahr auszugehen. Um Mißverständnisse zu vermeiden, sei sogleich bemerkt, daß diese Summe nicht notwendig den Parteien zufließen *muß*, sondern daß sie nach den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätzen die Obergrenze dessen bildet, was der Staat den politischen Parteien zuwenden *darf*.

Entscheidend dafür, welche Summe den Parteien tatsächlich zugewendet *wird*, ist neben der absoluten Stimmenzahl der gesetzlich zu fixierende konkrete Betrag pro Wählerstimme. Aus den Überlegungen zur Risikoverteilung schwankender Wahlbeteiligung ist bereits erkennbar geworden, daß dieser Betrag gewissermaßen die „Justierschraube“ darstellt, mit der erreicht werden kann, daß die absolute Obergrenze eher mehr oder eher weniger ausgeschöpft wird. Die Kommission hat sich für letzteres entschieden und ist um 10 Mio. DM unterhalb der absoluten Zahlen für 1992 geblieben, weil sie den Parteien einen Anreiz für stärkere Anstrengungen im Wahlkampf bieten wollte. Ohne die Überlegungen der Kommission hier mißdeuten zu wollen, sei doch darauf hingewiesen, daß bei den Wahlen in erster Linie um Stimmen geworben wird und es das ureigenste Anliegen der politischen Parteien sein muß, ihr Wählerpotential zu mobilisieren, damit sich dieses in einer entsprechenden Mandatszahl niederschlägt. Es wäre fatal, müßte man die politischen Parteien zu solchen Anstrengungen erst über finanzielle Anreize bewegen. Ich würde demgegenüber der Auffassung zuneigen, daß die absolute Obergrenze der unmittelbaren Zuwendungen unter *normalen* Verhältnissen ausgeschöpft werden kann.

Die Frage ist deshalb allein die, welche Verhältnisse als „normale Verhältnisse“ zugrundezulegen sind. Hier bietet sich die auch von der Kommission angewandte Methode an, die Zahl der gültigen Stimmen, die in den letzten vier Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes bei den jeweils letzten Bundestags-, Landtags- und Europawahlen abgegeben worden sind, zu addieren und zum Höchstbetrag in Relation zu setzen.

Es bleiben bei diesem Modell, bei dem die Einhaltung des Höchstbetrags durch eine Plafondierungsvorschrift gesichert werden müßte, genügend Unwägbarkeiten, die – gerade im Verhältnis zu der gegenwärtig noch geltende Wahlkampfkostenpauschale – die Parteien zu allen Anstrengungen veranlassen müßten. Eine gesetzliche Neuregelung der Parteienfinanzierung sollte in erster Linie das Ziel verfolgen, den in einer parlamentarischen Demokratie unersetzlichen politischen Parteien die unentbehrliche materielle Grundlage ihrer Arbeit zu sichern; darüber hinausgehende – auch noch so gut gemeinte – Ziele sollte der Gesetzgeber nicht verfolgen.

III. Zuweisungen aufgrund des Spenden- und Beitragsaufkommens

Einen konkreten Betrag pro Wählerstimme mußte ich bislang schon deshalb schuldig bleiben, weil die vom Bundesverfassungsgericht geforderte Berücksichtigung von Spenden und Beiträgen bislang unerwähnt geblieben ist. Ausländischen Vorbildern folgend hat das Bundesverfassungsgericht eine Art Kombinationsmodell von staatlichen Zuschüssen für Wahlerfolg *und* eingeworbene Spenden und Beiträge entwickelt, dieses aber – wie ich meine: vorschnell – als verfassungsrechtlich geboten ausgegeben. Vorweg sei deshalb bemerkt, daß es sich hier nur um eine Anregung an den Gesetzgeber handeln kann, nicht um eine aus der Verfassung abzuleitende Direktive. Wenn – was allgemein anerkannt ist – ein *Anspruch* auf Parteienfinanzierung aus der Verfassung nicht herzuleiten ist, so kann das Grundgesetz folgerichtig nur die Grenzen, nicht aber die Inhalte der Parteienfinanzierungsmodelle festlegen. Ich gehe deshalb im folgenden davon aus, daß es sich bei diesen Überlegungen des Senats um *obiter dicta* handelt, die zwar zu kritischer Prüfung Anlaß geben, gegenüber dem Gesetzgeber aber keine verpflichtende Kraft haben.

Der Grundgedanke ist denkbar einfach: Für jede eingeworbene Mark an Spende oder Beitrag wendet der Staat der Partei einen bestimmten Betrag zu. Kombiniert mit einer steuerlichen Begünstigung kann dies dazu führen, daß der Staat letztlich mehr als die Hälfte des den Parteien zufließenden Gesamtbetrages trägt. Um es an einem Beispiel deutlich zu machen: ein Parteimitglied kann für je eine Mark gezahlten Beitrag 50 Pfennig von der Steuerschuld abziehen. Dieselbe Mark löst eine weitere, unmittelbare Zuwendung des Staates an die Partei in Höhe von 50 Pfennig aus, so daß die Partei letztlich 1,50 DM erhält. Von diesem Betrag trägt der Staat – mittelbar durch Steuerverzicht, unmittelbar durch die Zuwendung – 1,- DM.

Der Grundgedanke des Bundesverfassungsgerichts, die „Verwurzelung im Volk“ nicht nur nach dem Wahlerfolg, sondern auch nach dem Beitrags- und Spendenaufkommen zu bemessen, erscheint auf den ersten Blick einleuchtend. Während die Stimmenzahl auch der Volksparteien größeren Schwankungen unterliegt – wie namentlich die jüngsten Wahlen zeigen –, verspricht die Mitgliederzahl und die Bereitschaft von Bürgern, sich finanziell für eine Partei zu engagieren, mehr Stetigkeit. Über direkte staatliche Zuwendungen aufgrund des Spendenaufkommens könnte es den Parteien sogar ermöglicht werden, die finanziellen Folgen von Stimmverlusten durch gezielte Spendenakquisition zu kompensieren. Letztlich mag für den Senat eine Rolle gespielt haben, daß dieses Modell leichte Vorteile für die Traditionsparteien bedeutet, während neue, namentlich radikale politische Parteien ohne ausgeprägte Mitgliederstruktur nicht in den Genuß dieser Zuwendungen kommen dürften.

Ich meine allerdings, daß die folgenden Erwägungen gegen die Einführung eines solchen „Organisationszuschlages“ – oder wie immer man dieses Modell nennen will – sprechen.

- (1) Der Erfolg einer politischen Partei zeigt sich in erster Linie in den erzielten Wählerstimmen und nur diese sind objektivierbar. Die Zahl der Mitglieder und die Höhe

der eingeworbenen Spenden sind abhängig von Tradition, Struktur und Programm einer Partei und lassen sich nicht notwendig als Kriterien für den „Erfolg“ verwenden. Parteien, die den Dialog mit dem Bürger ernst nehmen und seine Probleme frühzeitig artikulieren, sind auch im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht am stärksten im Volk verwurzelt und nach allen Erfahrungen erfolgreich bei Wahlen. Insofern ist die „Verwurzelung im Volk“ immer auch Voraussetzung für den Wahlerfolg. Es will aber nicht einleuchten, daß die Mitgliederzahl und das Spendenaufkommen in der Weise verselbständigt werden, daß sie als eigenständige Erfolgsparameter benutzt werden. Schon das auch bei den politischen Parteien verbreitete Phänomen der „Karteileichen“ relativiert das vom Senat aufgestellte Theorem der „Verwurzelung im Volk“.

- (2) Das vom Senat entwickelte Zuschußmodell leidet insofern an einem inneren Widerspruch, als die von einer politischen Partei eingeworbenen Spenden nicht in ihrer tatsächlichen Höhe, sondern nur in steuerlich absetzbarer Höhe zum Maßstab direkter staatlicher Zuwendungen gemacht werden dürfen. In der Tat hätte sich das Bundesverfassungsgericht zu seiner eigenen Rechtsprechung in Widerspruch gesetzt, wenn er die *steuerliche* Begünstigung auf ein Durchschnittsniveau begrenzt hätte, andererseits aber Zuschüsse für Spenden in beliebiger Höhe zugelassen hätte. Andererseits führt die notwendige Plafondierung dazu, daß die unterschiedlich hohen Spendenaufkommen der politischen Parteien – und damit im Sinne der Ausführungen des Senats: der unterschiedlich große Erfolg – nivelliert werden.

Ein einfaches Rechenbeispiel möge dies verdeutlichen: Wenn der Partei A in einem Rechnungsjahr von 100 Spendern jeweils 1200,- DM zugewendet werden, so ist ihr „Spendenerfolg“ bei 120 000,- DM anzusetzen. Die Partei erreicht damit die (gegenwärtig) geltende Grenze der Steuerbegünstigung nach § 34 g EStG. Die Partei B, die von 100 Spendern jeweils 12 000,- DM erzielte, würde infolge der Plafondierungsvorschrift ebenfalls auf einen Ausgangsbetrag von 120 000,- DM kommen, obwohl ihr Spendenaufkommen das Zehnfache betrüge.

Unter diesen Voraussetzungen kann nicht die Rede davon sein, daß der sich im Spendenaufkommen manifestierende Erfolg der Partei prämiert würde. Faktisch nämlich würde ein gerade erfolgsunabhängiger neuer Sockelbetrag geschaffen, wie ihn das Bundesverfassungsgericht in der gleichen Entscheidung für *verfassungswidrig* erklärt hatte. Voraussetzung wäre nur, daß das Spendenaufkommen genügend „gestreut“ wäre. Hieran knüpfen sich nun nicht unerhebliche Mißbrauchsmöglichkeiten.

- (3) Den Parteien müßte es nämlich, um der plafondierenden Wirkung zu entgehen, daran gelegen sein, das Spendenaufkommen auf möglichst viele Spender zu verteilen. Eine derartige „Streuung“ von Großspenden unter Parteimitgliedern oder -sympathisanten wäre nicht nur technisch möglich, sondern auch naheliegend, weil die steuerliche Abzugsfähigkeit sich zukünftig an der Leistungsfähigkeit des Durchschnittsverdieners zu orientieren hat. Es gehört wenig Phantasie dazu, um sich vorzustellen, daß an die Stelle der früher tätigen „Spendensammelstellen“ solche treten werden, die entsprechende Mittel an zuverlässige Gewährsleute verteilen. Ein

solches System hätte für den Großspender überdies den Vorteil, der Publizität im Rechenschaftsbericht zu entgehen.

- (4) Ein weiteres Bedenken betrifft die praktische Umsetzbarkeit. Wenn gewährleistet werden soll, daß Spenden nur bis zur Höhe ihrer steuerlichen Abzugsfähigkeit den staatlichen Zuschuß auslösen sollen, so muß ein engmaschiges Kontrollsystem eingeführt werden. Die Spendenquittung, die schon heute dem Finanzamt vorzulegen ist, reicht nicht aus, weil zum einen nicht ersichtlich ist, wo der Höchstbetrag des Spenders liegt, zum anderen ein Spender nicht gehindert ist, allen möglichen Parteiuntergliederungen Spenden zuzuwenden, ohne daß diese jeweils von der anderen Kenntnis haben. Schon diese Hinweise mögen Beleg dafür sein, daß das vom Bundesverfassungsgericht favorisierte Modell organisatorische Problem aufwirft, die im Grundsatz denen der Zinsabschlagssteuer ähnlich sind. Ob der vom Senat angestrebte – zweifelhafte – Effekt einer stärkeren Verbindung mit der Parteibasis einen solchen bürokratischen Aufwand rechtfertigt, möge dahinstehen.

IV. Umriss eines Modells unmittelbarer Parteienfinanzierung

Die Ablehnung unmittelbarer Parteienfinanzierung durch Zuschläge zum Beitrags- und Spendenaufkommen macht den Blick wiederum frei für ein Finanzierungsmodell, das in seiner Einfachheit dem Bürger ohne weiteres vermittelbar ist und hier mit stark vergrößerten Zahlen – holzschnittartig – dargestellt werden soll.

Nach der Vereinigung gibt es in Deutschland rund 60 Mio. Wahlberechtigte, mithin für die Bundestagswahlen, die Europawahlen und die Landtagswahlen in allen Bundesländern insgesamt 180 Mio. Wahlberechtigte. Geht man davon aus, daß sich im Durchschnitt aller Wahlen rund ein Drittel der Wahlberechtigten der Stimme enthält, so bleiben 120 Mio. Wahlberechtigte, die von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Es bietet sich an, diese – im einzelnen noch zu verifizierende – Stimmenzahl in Beziehung zur absoluten Höchstgrenze der direkten staatlichen Parteienfinanzierung zu setzen, mithin 2,-DM pro abgegebene Stimme und Jahr vorzusehen. Mit anderen Worten erhält jede politische Partei, die bei den Bundestags-, Landtags- und Europawahlen mit eigenen Wahlvorschlägen aufgetreten ist und das – gesetzlich festzusetzende – Quorum überschritten hat, für jede erreichte gültige Wählerstimme – bei den Bundestagswahlen: Zweitstimme – jährlich einen Betrag von 2,-DM. Bei der Bundestagsverwaltung werden entsprechende „Stimmenkonten“ geführt, die sich aus den Stimmen der jeweils letzten Wahlen zusammensetzen und eine unproblematische Auszahlung, die ggf. auch quartalsweise gestaffelt sein kann, ermöglicht. Durch eine Plafondierungsvorschrift ist sicherzustellen, daß die absolute Obergrenze eingehalten wird.

V. Ausblick

Gestatten Sie mir zum Schluß einen Ausblick auf das anstehende Gesetzgebungsverfahren. Man wird kaum um die Feststellung herumkommen, daß die kathartische Wir-

kung der bisherigen Parteienfinanzierungsurteile des Bundesverfassungsgerichts sich in engen Grenzen hielt. Die Schatzmeister der Parteien haben sich jeweils auf den größten gemeinsamen Nenner geeinigt, das Gesetzgebungsverfahren vollzog sich – meist zum Jahresschluß – weitgehend unter Ausschluß der Öffentlichkeit. Unter diesen Umständen ist es nicht verwunderlich, daß sich gleichsam eine Spirale entwickelte, in der auf eine Parteiengesetznovelle jeweils ein Parteienfinanzierungsurteil folgte. Mit der Entscheidung vom 9. April 1992 ist allerdings ein Kulminationspunkt erreicht, der völlig neuartige gesetzgeberische Maßnahmen erfordert. Dem Gesetzgeber ist es aufgegeben, ein Modell zukünftiger Parteienfinanzierung zu entwickeln, das

1. den vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Grundsätzen entspricht,
2. der berechtigten Forderung der politischen Parteien nach einer verstetigten staatlichen Finanzierung entgegenkommt und
3. in der Konstruktion so einfach ist, daß es dem Bürger ohne Schwierigkeiten vermittelt werden kann.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.