Reden wir über Geld! Warum die Pläne der Großen Koalition zur Reform der Parteienfinanzierung verfassungswidrig sind

Sophie Schönberger

11.06.2018 doi: 10.17176/20180611-205926-1

Über Geld zu reden ist ja immer eine heikle Angelegenheit. Das gilt erst recht, wenn es um den Zusammenhang von Geld und Demokratie geht. Dass Geld überhaupt eine relevante Größe im demokratischen Prozess darstellt, ist in gewisser Weise ohnehin schon schwer zu ertragen. Denn weil Geld in der Regel in demokratischen Gesellschaften keineswegs gleich verteilt ist, droht sein Einfluss auf demokratische Entscheidungen eines der zentralsten Versprechen der demokratischen Herrschaftsform zu gefährden: die fundamentale Gleichheit aller Bürger.

Gleichzeitig lässt sich nicht von der Hand weisen, dass demokratische Verfahren und demokratische Institutionen Geld brauchen, um funktionieren zu können. Dass über die Höhe der Kosten und die Verwendung der Mittel genau von den demokratischen Akteuren entschieden wird, die gerade selbst von diesen Mitteln profitieren, ist ein unausweichliches Dilemma, dem jede demokratische Ordnung ausgesetzt ist. Unter dem Stichwort der „Entscheidungen in eigener Sache“ wird es seit Jahrzehnten diskutiert.

Die Regeln der Parteienfinanzierung, die in dieser Woche in einer Hauruckaktion der Regierungsfraktionen geändert werden sollen, befinden sich im Herzen dieses Dilemmas. Denn einerseits stellt die staatliche Teilfinanzierung der Parteien unzweifelhaft eine demokratische Errungenschaft dar, die die Parteien insbesondere vom Einfluss einzelner finanziell potenter Spender unabhängig machen kann. Gleichzeitig droht in diesem Bereich das für die parlamentarische Demokratie elementare Instrument des politischen Streits zwischen gegensätzlichen Positionen strukturell zu versagen, da in der Regel erst einmal alle Parlamentarier ein Interesse daran haben, dass die ihnen verbundenen Parteien höhere Mittel erhalten. Die aktuell von der Großen Koalition gegen den Widerstand der Opposition geplante Änderung geht mit dieser Problematik alles andere als sensibel um. Ganz im Gegenteil: Sie bedient nicht nur viele populäre Klischees einer „Selbstbedienungsmentalität“ der Parteien, sondern überschreitet auch klar die vom Bundesverfassungsgericht mühsam austarierten Grenzen der staatlichen Parteienfinanzierung.

Wesentliches Ziel des Gesetzentwurfes ist es, die sogenannte absolute Obergrenze der Parteienfinanzierung von ca. 165 Mio. Euro auf 190 Mio. Euro jährlich anzuheben. Die absolute Obergrenze ist in direkter Umsetzung des Parteienfinanzierungsurteils des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1992 in das Parteiengesetz eingefügt worden. Sie begrenzt die absolute Höhe der Mittel, die den Parteien insgesamt im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung zugewendet werden darf. Die verfassungsrechtliche Notwendigkeit dieser Begrenzung hat das Bundesverfassungsgericht seinerzeit auf zwei wesentliche Gründe gestützt. Zum einen folgt sie aus dem Grundsatz der Staatsfreiheit der Parteien. Da Parteien in der Gesellschaft wurzelnde Vereinigungen sein sollen, die die Willensbildung von unten nach oben befördern, gilt es, ihre Unabhängigkeit vom Staat zu sichern – und zwar auch in finanzieller Hinsicht. Deshalb muss sich der Umfang der Staatsfinanzierung „auf das beschränken, was zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Parteien unerläßlich ist und von den Parteien nicht selbst aufgebracht werden kann“. Zum anderen geht es um die Sicherung des Ansehens der Parteien vor dem Hintergrund des Dilemmas der Entscheidung in eigener Sache. „Gewönne der Bürger den Eindruck, die

Parteien ‚bedienten' sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.". Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht die Gesamtsumme der im Jahr 1992 aufgewandten staatlichen Mittel in seinem Urteil als absolute Obergrenze eingefroren. Zwar ist ein Kaufkraftausgleich möglich, der etwa dazu geführt hat, dass die Grenze dieses Jahr bereits um 2,2 % angehoben wurde. Darüber hinaus ist eine Anhebung aber nur dann verfassungsrechtlich zulässig, wenn „die bestehenden Verhältnisse […] einschneidende Veränderung erfahren".

Diese zahlenmäßige Grenze, die auf den Status quo im Jahr 1992 rekurriert, ist der Sache nach in gewisser Weise willkürlich gezogen, lässt sich also nicht als solche rechnerisch rationalisieren. Es geht bei ihr daher im Ergebnis nicht um den ganz bestimmten im Jahr 1992 festgesetzten und seitdem in schrittweiser Anpassung angehobenen Betrag. Sie ist vielmehr als prozedurale Anforderung zu verstehen, die den Gesetzgeber daran hindert, die Mittel der staatlichen Parteienfinanzierung aus finanziellem Eigeninteresse beliebig zu erhöhen, und ihm ganz besondere Darlegungs- und Begründungslasten auferlegt, falls er eine Anhebung doch einmal für erforderlich hält.

Die dieserart vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Grenzen werden nun vom vorgelegten Gesetzentwurf und dem für seine Beratung gewählten Verfahren offen missachtet. Schon die inhaltlichen Gründe, die für die Anhebung genannt werden, leuchten im Wesentlichen nicht ein. Das Argument, die Anforderungen der Digitalisierung machten eine Erhöhung der staatlichen Zahlungen notwendig, ist zunächst einmal insofern überraschend, als dass in der Regel gerade die Digitalisierung auch für eine Vielzahl an Kostenersparnissen verantwortlich gemacht wird. Wenn die Parteien heute also mehr Geld investieren müssen, um etwa ihre Social-Media-Auftritte zu inszenieren, haben sie gleichzeitig in den letzten Jahren viel Geld dadurch einsparen können, dass sie E-Mails statt Briefe versenden konnten. Wenn der Gesetzentwurf darüber hinaus auch die „Kosten neuer innerparteilicher Partizipationsinstrumente (Mitglieder- statt Delegiertenparteitage, Mitgliederentscheide)" anführt, so handelt es sich dabei keineswegs um eine einschneidende Veränderung der bestehenden Verhältnisse, sondern vielmehr um eine bewusste Entscheidung zur Veränderung der innerparteilichen Willensbildung, die in den Parteien auch überaus unterschiedlich gehandhabt wird. Schließlich wird noch mehr als diffus auf erhöhte Transparenz- und Rechenschaftsanforderungen Bezug genommen, ohne dass auch nur irgendwie erläutert würde, worauf genau sich diese Passage beziehen soll.

Das zeigt, dass nicht nur die inhaltliche Begründung überaus schwach ist, sondern auch und gerade die verfassungsrechtlichen Begründungs- und Darlegungspflichten in keiner Weise erfüllt werden. Es werden noch nicht einmal grobe Schätzungen vorgelegt, welche höheren Kosten durch die angeblichen Veränderungen tatsächlich entstehen können. Hinzukommt, dass das geplante parlamentarische Schnellverfahren, das nur eine gute Woche zwischen der Übermittlung des Gesetzentwurfs und der abschließenden Beratung vorsieht, eine intensivere Begründung und Prüfung des Vorgangs im Wesentlichen vereitelt. Schließlich offenbart sich die fehlende Überzeugungskraft der Argumentation auch an der konkreten Höhe, die für die Anpassung der absoluten Obergrenze vorgeschlagen wird. Diese orientiert sich nämlich in keiner Weise an den geltend gemachten höheren Kosten, sondern vielmehr allein an dem Betrag, der zuletzt durch die Anwendung der absoluten Obergrenze gekappt wurde. Es ist mehr als zynisch, die konkreten Beträge pro Wählerstimme und Spendenbetrag, aus denen sich die Höhe des Anspruchs auf die Parteienfinanzierung zusammensetzt, mehrfach großzügig anzuheben mit der Begründung, dass die absolute Obergrenze ein Aufwachsen der Finanzierung verhindere, um dann genau diese absolute Obergrenze mit der Begründung anzuheben, dass sie zu einer Kappung der Ansprüche führe. Die absolute Obergrenze wird also genau dann angegriffen, wenn sie ihren verfassungsrechtlichen Zweck erfüllt – und zum Teil auch genau deswegen. Ein solches Vorgehen wollte das Bundesverfassungsgericht gerade verhindern, als es der staatlichen Parteienfinanzierung eine Obergrenze

verordnete. Auch wenn somit die Chancen gut stehen, dass das Gericht die Gesetzesänderung bei einer entsprechenden Klage für nichtig erklären wird: Den eingetretenen Schaden für das öffentliche Ansehen der Parteien in der Demokratie wird es damit leider nur noch eingeschränkt reparieren können.

AUTOR*IN

Sophie Schönberger

Sophie Schönberger lehrt Öffentliches Recht, insbesondere Verfassungsrecht und Verfassungstheorie, an der Freien Universität Berlin.

EMPFOHLENE ZITATION

Schönberger, Sophie: Reden wir über Geld! Warum die Pläne der Großen Koalition zur Reform der Parteienfinanzierung verfassungswidrig sind, Verfassungsblog, 11.06.2018, doi: 10.17176/20180611-205926-1.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20180611-205926-1.