

Rettungsanker Bundesverfassungsgericht: Finanzielle Chancengleichheit und faire Wettbewerbsbedingungen weiterhin auch für kleine Parteien

Heinrich Pehle

Im Sommer des Jahres 2002 reagierte der Gesetzgeber auf den „Spendenskandal“ der CDU, der gut zwei Jahre zuvor ruchbar geworden war, mit einer Novellierung des Parteiengesetzes. Alle Fraktionen mit Ausnahme der PDS hatten die Reform der Parteienfinanzierung mitgetragen – eine Reform, die erstmals seit 1958 ohne einen vorherigen Anstoß durch das Bundesverfassungsgericht erfolgte. Die inhaltliche Würdigung des Parteiengesetzes von 2002 in dieser Zeitschrift bezog sich vor allem auf die Neuregelung der Wahlkampfkostenpauschale, die geänderten Vorschriften über die Parteispenden und die neu eingeführten Strafvorschriften für Einzelpersonen, in deren Verantwortung Verstöße gegen den „Finanzierungsteil“ des Parteiengesetzes fallen.¹ Die Fokussierung der damaligen Diskussion in Öffentlichkeit und Fachwissenschaft auf die Spendenskandale und deren legislative Bewältigung mag erklären, dass eine weitere wichtige Neuregelung, die das Parteiengesetz in seiner am 28. Juni 2002 verkündeten Fassung enthielt, seinerzeit keine Beachtung erfuhr. Erst mit zweijähriger Verspätung hat sich dies geändert, nachdem das Bundesverfassungsgericht in einem am 26. Oktober 2004 verkündeten Urteil (AZ: 2 BvE 1/02 und 2 BvE 2/02) das so genannte „Dreiländer-Quorum“ für nicht mit dem Grundgesetz vereinbar erklärte.

Worum geht es dabei? § 18 des Parteiengesetzes regelt die staatliche Teilfinanzierung der politischen Parteien dergestalt, dass der Staatszuschuss, der sich grundsätzlich an dem Kriterium der Verankerung der Parteien in der Bevölkerung orientiert, in doppelter Form gewährt wird. Zum einen werden die Wahlkampfkosten bezuschusst: Seit 2002 erhält jede Partei, die mindestens 0,5 Prozent der gültigen (Zweit-)Stimmen bei Bundestags- und Europawahlen bzw. mindestens 1,0 Prozent bei Landtagswahlen erreicht, pro Stimme bis zur jeweils nächsten Wahl jährlich 0,85 €. Am erwähnten Erfolgskriterium – also dem Mindestanteil der Stimmen, der erreicht werden muss, um in den Genuss des auf die Wählerstimmen bezogenen Staatszuschusses zu gelangen – änderte die Reform nichts.

Anders war dies allerdings beim so genannten „Zuwendungsanteil“. Darunter ist zu verstehen, dass der Staat jeden Euro, den die politischen Parteien an Mitgliedsbeiträgen vereinnahmen, mit einem Zuschuss in Höhe von 0,38 € prämiert. Dasselbe gilt für die Spenden, die den Parteien zugute kommen, wobei nur Spenden von Privatpersonen in Höhe von maximal 3 300 € jährlich berücksichtigt werden. In Bezug auf den Zuwen-

dungsanteil sah das neu gefasste Parteiengesetz gegenüber der seit dem Jahr 1994 geltenden Regelung nun eine Verschärfung vor: Diesen Anteil sollten nur noch Parteien erhalten, die bei mindestens drei der jeweils letzten Landtagswahlen wenigstens 1,0 Prozent der Wählerstimmen erhalten haben. Daher die Bezeichnung „Drei-Länder-Quorum“, das nach dem Wortlaut des Gesetzes mit Wirkung vom 1. Januar 2005 an gelten sollte. Ersatzweise sollte der Nachweis genügen, dass eine Partei bei einer der jeweils letzten Landtagswahlen 5,0 Prozent – oder wie auch schon bisher 0,5 Prozent bei der jeweils letzten Bundestags- oder Europawahl – der für die Listen abgegebenen gültigen Stimmen erreichte. Mit der skizzierten Neuregelung wären die Chancen für kleine Parteien auf Gewährung des staatlichen Zuwendungsanteils drastisch verschlechtert worden, denn die alte Regelung begnügte sich mit 1,0 Prozent Wählerstimmenanteil bei nur einer Landtagswahl als Erfolgskriterium.

Schon vor der Neuregelung des Jahres 2002 hatte der damalige Bundespräsident Johannes Rau eine „Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung“ eingesetzt. Die Kommission hatte sich in ihren im Jahr 2001 vorgelegten Empfehlungen unter anderem dafür ausgesprochen, das System der staatlichen Teilfinanzierung der politischen Parteien dahingehend zu reformieren, dass ein ungefähres Gleichgewicht von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil erreicht werde. Sie begründete ihre Empfehlung damit, dass ersterer im Bezugsjahr 2000 im Durchschnitt aller Parteien bei fallender Tendenz nur noch 36,58 Prozent des gesamten Staatszuschusses ausgemacht hatte. Gleichzeitig sprach sich die Kommission aber ausdrücklich dagegen aus, das Teilhabequorum für die staatliche Parteienfinanzierung in Bezug auf den Zuwendungsanteil zu erhöhen. Einem derartigen Eingriff in die Chancengleichheit der Parteien seien enge verfassungsrechtliche Grenzen gesetzt. „Die Offenheit des politischen Wettbewerbs“, so die Kommission, „also auch das Ziel, ‚Newcomern‘ keine allzu hohen Hürden für eine Teilhabe an der staatlichen Parteienfinanzierung aufzubauen, ist ein hohes Gut.“²

Die Bundestagsfraktionen von CDU/CSU, SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen sahen dies, wie erwähnt, allerdings anders. In ihrem gemeinsam eingebrachten Gesetzesentwurf³ begründeten sie die Einführung des „Drei-Länder-Quorums“ vor allem damit, dass das Quorum von 1,0 Prozent bei Landtagswahlen sich bei einer Umrechnung in tatsächliche Wählerstimmen als „sehr ungleichgewichtig“ erweise: „Die bisherige Regelung“, so hieß es in der Gesetzesbegründung weiter, „führte insbesondere dazu, dass sich kleine, radikale Parteien z.B. bewusst die Stadtstaaten für Wahlen ausgesucht haben, um mit möglichst geringem Aufwand an der staatlichen Teilfinanzierung teilnehmen zu können. Da die Parteien unabhängig von dem Land, in dem sie sich an der Wahl beteiligen, den gleichen Vorteil bezüglich der bundesweiten Abrechnung des Zuwendungsanteils haben, ist eine dauerhafte Privilegierung dieses Verhaltens untragbar.“ Zudem gehe es darum, dem auch von der Sachverständigenkommission angestrebten Ziel einer Ausgewogenheit von Wählerstimmen- und Zuwendungsanteil näher zu kommen.

Gegen die Neufassung des § 18 Absatz 4 Parteiengesetz erhoben die Ökologisch-Demokratische Partei (ödp) und die Partei DIE GRAUEN – Graue Panther im Wege eines Organstreits Klage vor dem Bundesverfassungsgericht. Aktuell war der Zuwendungsanteil für beide Parteien zwar nicht gefährdet, weil sie bei der Europawahl 2004 1,2 Prozent (Graue) bzw. 0,6 Prozent (ödp) der gültigen Stimmen erreicht hatten. Doch schon ein zusätzlicher Blick auf das Ergebnis der vorerst letzten Bundestagswahl von 2002, bei der die Grauen nicht über 0,2 Prozent, die ödp nicht über 0,1 Prozent der gültigen Zweitstimmen hinauskamen, zeigt, wie prekär es um die Überwindung der „Alter-

nativquoten“ für diese Parteien bestellt sein kann. Betrachtet man zudem die vom Bundesverfassungsgericht in seine Urteilsbegründung aufgenommene Übersicht über alle Landtagswahlergebnisse der zurückliegenden zehn Jahre, zeigt sich, dass die Teilnahme an der Auszahlung der Zuwendungsanteile für beide Parteien nach Inkrafttreten der geschilderten Neuregelung tatsächlich ernsthaft in Frage gestellt worden wäre. Die Grauen konnten bislang im Grunde nur in Berlin damit rechnen, die Ein-Prozent-Hürde einigermaßen zuverlässig zu überwinden. Dasselbe gilt für die ödp in Bezug auf ihr „Stammland“ Bayern.

Es ging aus Sicht der Klägerinnen um viel, denn der Zuwendungsanteil bei kleineren Parteien fällt regelmäßig wesentlich höher aus als der auf die Wählerstimmen entfallende Staatszuschuss, der auch für die großen Parteien durchschnittlich nur ein gutes Drittel ihrer Staatsfinanzierung ausmacht. Für die beiden klagenden Parteien betrug er im Jahr 2004 sogar nur rund 15 Prozent. Auf den Zuwendungsanteil entfielen für ödp und Graue mithin 85 Prozent, was konkret jährlich jeweils etwa 550 000 Euro und damit etwa einem Viertel der jeweiligen Gesamteinnahmen beider Parteien entsprach.

Die Klage war erfolgreich, denn das Bundesverfassungsgericht befand, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des „Drei-Länder-Quorums“ das Recht der beiden Klägerinnen auf Chancengleichheit im politischen Wettbewerb verletzt habe. Einstimmig stellten die Richterinnen und Richter des Zweiten Senats fest, dass kein einziges der insgesamt fünf Argumente, die von den vier Bundestagsfraktionen zur Begründung des „Drei-Länder-Quorums“ angeführt worden waren, verfassungsrechtlich haltbar sei. In geradezu unüberbietbarer Deutlichkeit heißt es dazu wörtlich im Urteil: „Die [...] Ungleichbehandlung der Antragstellerinnen lässt sich nicht mit dem behaupteten Missbrauch der Parteienfinanzierung, mit der angestrebten Angleichung des Wählerstimmen- und Zuwendungsanteils, mit dem Grundsatz der Staatsfreiheit politischer Parteien, mit dem Erfordernis bundespolitischer Bedeutung oder mit dem Ziel der Bekämpfung ‚radikaler‘ Parteien rechtfertigen.“

Es ist hier nicht der Ort, die Urteilsbegründung Punkt für Punkt nachzuzeichnen. Statt die – im Übrigen rundum plausible – Detailkritik der Richter an der vom Gesetzgeber angestrebten Neuregelung zu referieren, soll das Augenmerk vielmehr auf das Verständnis von Parteiendemokratie gerichtet werden, welches das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil entwickelt.

Das Gericht bestätigt dabei zunächst seine spätestens seit dem Jahr 1962 in ständiger Rechtsprechung entwickelte Auffassung, dass sich der in Artikel 38 Grundgesetz niedergelegte Grundsatz der „gleichen Wahl“ nicht nur auf die Wähler bezieht, sondern auch darauf, dass den konkurrierenden politischen Parteien gleiche Chancen im Wettbewerb um die Wählerstimmen gewährleistet werden müssen. Nicht neu ist auch, dass im Urteil wiederholt die „Offenheit des politischen Prozesses“ betont wird, die unter anderem durch die Möglichkeit gekennzeichnet sei, „[...] jederzeit neue Parteien zu gründen, um neuen politischen Vorstellungen die Chance zu eröffnen, im Prozess der politischen Willensbildung des Volkes wirksam zu werden.“

In der zitierten Passage erfährt also wiederum eine vom Verfassungsgericht bereits früher entwickelte Interpretation Bestätigung. Gleichwohl findet man hier den Anknüpfungspunkt für eine vom Gericht in dieser Deutlichkeit vordem noch nicht vorgetragene Würdigung der Bedeutung neuer und insbesondere „kleiner“ Parteien für ein offenes und entwicklungsfähiges demokratisches System. Die Parteiendemokratie bedürfe – so heißt es im Urteil – der „[...] Mitwirkung neuer Konkurrenten, aber auch der bestehenden kleinen Parteien. Der Wettbewerb zwischen den Parteien kann auf Dauer nur wirken, wenn er nicht auf die Konkurrenz zwischen den bereits existierenden und erfolgreichen beschränkt

bleibt, sondern durch das Hinzutreten neuer Wettbewerber und die anhaltende Herausforderung durch die kleinen Parteien erweitert, intensiviert und gefördert wird.“ Und: „Kleine Parteien können die Lernfähigkeit des politischen Systems eher stärken, wenn sie eine realistische Chance haben, selbst politische Erfolge zu erzielen.“ Begründet wird die potentielle Steigerung der Lernfähigkeit der Parteiendemokratie nicht zuletzt mit der Erwartung, dass die etablierten Parlamentsparteien sich im Zweifelsfall erst durch Wahlerfolge kleinerer Konkurrenten dazu genötigt sehen würden, „[...] sich mit den von diesen Parteien in den Mittelpunkt gestellten Themen auseinanderzusetzen.“

Wenn erst – und vielleicht allein – die Chance für kleine und neue Parteien, bei Parlamentswahlen vom Elektorat für innovative Lösungskonzepte belohnt zu werden, die etablierten Parteien wirklich zu einer „Rückkopplung mit dem Volk“ zwingen kann, dann darf der Gesetzgeber das Entstehen kleiner Parteien und ihre Behauptung im politischen Wettbewerb nicht unnötig erschweren. Eine solche, unverhältnismäßige Erschwerung wäre es nach Ansicht der Karlsruher Richter aber, wenn neugegründeten Parteien von vornherein abverlangt würde, ihre Anstrengungen auf mehrere Länder zu verteilen. Da eben dies in der logischen Konsequenz der Einführung des „Drei-Länder-Quorums“ läge, sei es verfassungsrechtlich auf keinen Fall zu rechtfertigen.

Dies ist aus politikwissenschaftlicher Sicht wohl die eigentlich zentrale Botschaft des Urteils: Es ist dem Gesetzgeber nicht gestattet, Regelungen zu erlassen, die politische Kräfte, welche erst in den politischen Wettbewerb treten wollen, von einer nennenswerten staatlichen Teilfinanzierung ausschließen. Dass dies selbst dann gilt, wenn „radikale“ Parteien, die bekämpft werden sollen, in den Genuss staatlicher Parteienfinanzierung kommen, hätte im Bundestag bekannt sein müssen, darf doch die Kenntnis des so genannten „Parteienprivilegs“ schon von jedem Absolventen einer politikwissenschaftlichen Basisveranstaltung zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland ohne weiteres erwartet werden.

Es ist beschämend für den Gesetzgeber, dass er von den Richtern tatsächlich daran erinnert werden musste, dass die „[...] Sperrwirkung des Art. 21 Abs. 2 GG [...] jede staatliche Bekämpfung einer politischen Partei [verbietet], so lange das Bundesverfassungsgericht sie nicht durch Urteil für verfassungswidrig erklärt und aufgelöst hat“. Genauso wenig gereicht es den Parlamentsfraktionen zur Ehre, dass es – bislang jedenfalls – regelmäßig erst der Einschaltung der Verfassungsgerichtsbarkeit bedurfte, um gleichheitswidrige Eingriffe in den Parteienwettbewerb zu verhindern. Es steht daher zu hoffen, dass die Parlamentarier ihre Lektion zu lernen bereit sind: Wenn sie – und damit letztlich die Parteien – als Gesetzgeber „in eigener Sache“ agieren, ist besondere Sensibilität gefragt, denn in der Demokratie gehört nun einmal die Konkurrenz zum Geschäft. Vielleicht ist ein erster Schritt in diese Richtung bereits getan: Am 2. November 2004 beschloss der Bundestag mit den Stimmen aller Fraktionen immerhin eine erneute Novelle des Parteiengesetzes, in welcher das Urteil des Bundesverfassungsgerichts durch die Streichung des „Drei-Länder-Quorums“ umgesetzt wurde.

Anmerkungen

- 1 Heinrich Pehle: Die Neuregelung der Parteienfinanzierung – Placebo oder wirksame Prävention weiterer Spendenskandale?, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 51/2002 (3), S. 337-340.
- 2 Bundespräsidialamt (Hrsg.): Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung. Empfehlungen für Änderungen im Recht der Parteienfinanzierung. Mit Gutachten, Baden-Baden 2001, S. 59.
- 3 Bundestagsdrucksache 14/8778 vom 16.04.2002.