Professor Dr. Dr. h. c. Hans Meyer, Berlin*

Aufsätze

Staatliche Wahlkampffinanzierung in Deutschland

Die direkte staatliche Finanzierung des Wahlkampfes der politischen Parteien hat für die Bundesebene eine mäandernde Bewegung hinter sich, die zum Ausgangspunkt zurückführte. Am Anfang der Bundesrepublik hat es keine direkte Finanzierung der Parteien für den Wahlkampf gegeben. Der Wahlkampf galt als eine Aufgabe der Parteien, die sie mit eigenen Kräften erfüllen sollten: mit der kostenlosen Werbung durch die Mitglieder und mit dem Einsatz von eigenen Mitteln in Form von Mitgliedsbeiträgen, Spenden Privater oder Einsatz des eigenen Vermögens. Eine unspezifische indirekte Finanzierung durch den Staat gab es allerdings durch die steuerliche Absetzbarkeit von allgemeinen Parteispenden Privater.

I.

Die erste Phase unausgesprochener *staatlicher* Wahlkampfkostenfinanzierung begann 1959. Im Bundeshaushalt wurde ein zunächst mit 5 Millionen DM bescheiden dotierter Titel „Zuschüsse zur Förderung der politischen Bildungsarbeit der Parteien" eingesetzt. Nur die im Bundestag vertretenen Parteien sollten an diesen Zuschüssen partizipieren, und zwar im Verhältnis ihrer Vertretung im Bundestag. 1961 stieg die Summe schon auf 20 Millionen DM. Ihr Verwendungszweck wurde um die generelle Zwecksetzung „Sondermittel für die Aufgaben der Parteien nach Artikel 21 des Grundgesetzes" erweitert. In der Folgezeit wurde das die einzige Zweckbindung. Die Verteilung nach dem Stärkeverhältnis der Parteien im Bundestag blieb erhalten. 1964 wurde die Summe auf 38 Millionen DM fast verdoppelt. Einen Nachweis, wie die Mittel verwendet wurden, brauchten die Parteien nicht zu führen. Es ging also in dieser ersten Phase um eine allgemeine und direkte staatliche Finanzierung der politischen Parteien. Da sie auf die „Bundestagsparteien" beschränkt war, wirkte sie bestätigend auf den status quo des Parteiensystems.

In einem der sehr seltenen Fälle, in denen die politische Klasse gegen sich selbst klagt, hat die damalige hessische Regierung diese Regelung angegriffen und das Bundesverfassungsgericht 1966 zu einem sehr grundsätzlichen Urteil provoziert (BVerfGE 20, 56–119). In zwei weiteren Urteilen vom gleichen Tag beurteilte das Gericht den Ausschluss derjenigen Parteien aus der Staatsfinanzierung, die nicht im Bundestag vertreten sind, als gleichheitswidrig (BVerfGE 20, 119–134; 134–144).

In dem ersten der drei Verfahren haben die politischen Parteien ihre Finanzierungsgrundlagen offen legen müssen. Es zeigte sich, dass schon damals die staatlichen Mittel[1] der im Bundestag vertreten Parteien bis an die Höhe der eigenen Mittel heranreichten oder sie überstiegen.

In der Sache selbst hatte sich das Gericht mit einer früheren Entscheidung aus dem Jahre 1958 auseinanderzusetzen (BVerfGE 8, 51–71). Diese hatte die grundsätzliche Zulässigkeit der schon genannten steuerlichen Abzugsfähigkeit von Parteispenden Privater und damit eine indirekte staatliche Parteienfinanzierung bejaht. Das Argument war, den Parteien komme bei der „öffentlichen Aufgabe" der Abhaltung von Wahlen eine entscheidende Rolle zu und *darum* könne der Staat „nicht nur für die Wahlen selbst, sondern auch für die die Wahlen tragenden politischen Parteien finanzielle Mittel zur Verfügung stellen" (S. 63).[2] Schon früh war also jedenfalls die *indirekte* staatliche Finanzierung der Parteien mit dem Wahlkampfargument verbunden worden. Zugleich aber war aus dem Argument die Möglichkeit der Finanzierung der Parteiarbeit durch den Staat auch im Übrigen gezogen worden.

Diese These wird 1966 aufgegeben und mit erheblichem Begründungsaufwand die Gegenthese aufgestellt: Die Entscheidung des Grundgesetzes „für einen freien und offenen Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes" verbiete „eine Finanzierung der gesamten politischen Tätigkeit der Parteien von Staats wegen" (BVerfGE 20, 56, 97). Wenn es dabei geblieben wäre, hätten nicht wenige der Bundestagsparteien Insolvenz anmelden müssen. Das Gericht öffnete aber ein Schlupfloch und kommt wieder auf die Rechtfertigung der Beteiligung an den Wahlen: „Es lässt sich jedoch verfassungsrechtlich rechtfertigen, wenn [erstens] unter Beachtung der Grundsätze der Parteienfreiheit und [zweitens] der Chancengleichheit der politischen Parteien [drittens] die notwendigen Kosten eines [viertens] angemessenen Wahlkampfes ersetzt werden" (S. 113).[3]

Auf die im Einzelnen nicht näher erläuterte vierfache Einschränkung ist später einzugehen. Hier interessiert, dass die eigentliche Begründung schwach bleibt. Das Gericht sieht, dass die Parteien kein Monopol haben, an der politischen Willenbildung des Volkes mitzuwirken, sieht

* *Hans Meyer* war von 1996–2000 Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin. Von 1970–1976 gehörte er dem Wissenschaftsrat an und war seit 1974 Professor für Staats-, Verwaltungs-, und Finanzrecht an der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main. Nach der Wiedervereinigung lehrte er an der Humboldt-Universität. Zu seinen Forschungsinteressen gehören das Wahlrecht, das Parlamentsrecht, die Staatsorganisation, das Finanzrecht, das Allgemeine Verwaltungsrecht, das Kommunalrecht und das Baurecht.

1 Neben dem Bund kannten auch die Länder Zuschüsse an die politischen Parteien.

2 Die Entscheidung hält es aber für einen Gleichheitsverstoß, dass die formal gleiche Abzugsfähigkeit wegen der progressiven Besteuerung die reicheren Spender in ihrem Einfluss auf die Parteien begünstigt.

3 Die Klammerzusätze stammen vom Verfasser.

sie aber – auch durch das Wahlgesetz –[4] privilegiert: sie allein seien „für das Funktionieren einer demokratischen Ordnung des Gemeinwesens schlechthin unerlässlich und entscheidend“ (S. 114). Warum sie darum aber jedenfalls für den Wahlkampf vom Staat finanziert werden dürfen, obwohl „das Verfassungsgebot der grundsätzlich staatsfreien und offenen Meinungs- und Willenbildung vom Volk zu den Staatsorganen“ gilt (S. 101/102) und eine Einschränkung für den Wahlkampf nicht gemacht wird, bleibt ein wenig dunkel. Die These verlangt aber, dass die Wahlkampfkosten von den übrigen Kosten der politischen Parteien abtrennbar sind. Für diese Gewissheit reicht dem Gericht in gehöriger Naivität die Ausweisung durch die Schatzmeister der politischen Parteien (S. 114).

Wer den Geldhunger der politischen Parteien kennt, wird nicht verwundert sein, dass nur eine der vier Schranken, welche das Gericht für die staatliche Wahlkampfkostenfinanzierung 1966 gezogen hat, eine korrigierende, wenn auch nicht begrenzende Wirkung hat entfalten können. Selbst bei gutem Willen dürfte es schwer sein, Einigkeit über die Frage zu erzielen, was ein „angemessener Wahlkampf“ ist, selbst wenn man die Angemessenheit nur nach den Kosten bemäße. Über die „Notwendigkeit“ der Kosten für einen solchen Wahlkampf dürfte man auch eher streiten. Die dritte vom Gericht genannte Schranke, die Freiheit der Parteien, kann durch eine staatliche Finanzierung in der Regel nicht verletzt werden. Virulent ist und bleibt bis heute dagegen der Gleichbehandlungsanspruch der Parteien oder wie die vierte Schranke formuliert, die Chancengleichheit der Parteien.

Bis zu dieser Entscheidung aus dem Jahr 1966 gab es kein Parteiengesetz, obwohl Art. 21 Abs. 3 GG das verlangte: die politische Klasse wollte lieber in eigenen Angelegenheiten souverän agieren. Das Urteil erzwang nun ein Parteiengesetz (S. 115). Es wurde 1967 erlassen. Es sieht eine Wahlkampfkostenerstattung von 2,50 DM pro Wahlberechtigtem vor. Von der Erstattung sind alle Parteien ausgeschlossen, die weniger als 2,5 % der Stimmen bei der Bundestagswahl erzielt hatten. Regeln über Abschlagszahlungen erlauben, im zweiten Jahr nach einer Wahl bis zu 10 % der Summe, im dritten Jahr bis zu 15 % und im Wahljahr bis zu 35 % des zu erwartenden Erstattungsbetrages zu fordern. Stellt sich nach der Wahl heraus, dass die Abschläge zu hoch waren, entsteht eine Rückzahlungspflicht. Weitere Einzelheiten interessieren hier nicht. Die vom Gericht im Jahre 1966 offensichtlich als Bremse für eine zu hohe Staatsfinanzierung der Parteien gedachte Regelung ergab in Wirklichkeit einen Anstieg von bisher 38 Millionen auf über 96 Millionen DM.

Ein Jahr nach Erlass des Parteiengesetzes rügte das Gericht den Ausschluss aller Parteien von der Wahlkampffinanzierung, die nicht wenigstens 2,5 % der Stimmen im Bundesgebiet erreicht haben und empfahl, die Grenze bei 0,5 % anzusetzen (BVerfGE 20, 339 f., 342); dem ist der Gesetzgeber gefolgt.

4 Nur sie, nicht aber andere politische Vereinigungen können bei der Bundestagswahl Listen aufstellen.

Diese Ausweitung, aber auch die Anhebung der Quote von 2,50 DM im Jahre 1974 auf 3,50 DM und im Jahre 1983 auf 5 DM pro Wahlberechtigtem und die Einführung eines zusätzlichen Sockelbetrages für jede Partei, die wenigstens 0,5 % der Zweitstimmen erzielt hatte, führte zu einer Steigerung der gesamten unmittelbaren Staatsfinanzierung auf 295 Millionen DM im Jahre 1989 und nach der Einigung Deutschlands 1990 auf 360 Millionen DM.

II.

Es ist evident, dass man spätestens mit dieser Situation den Modus einer reinen Wahlkampffinanzierung inhaltlich längst verlassen hatte und das System zu einer originären staatlichen Parteienfinanzierung mutiert war. Der Finanzhunger der politischen Parteien war nicht nur dominant, er konnte von ihnen auch über das Parlament und seine Gesetzgebung jederzeit befriedigt werden.

Jenseits des außerordentlich hohen Betrages waren es drei Elemente des sich nach und nach ausbildenden Systems, die deutliche Anzeichen dieser Mutation waren. Das eine waren die 1967 eingeführten „Abschlagszahlungen“, also Vorauszahlungen auf zu erwartende Erstattungszahlungen nach dem Wahlergebnis. Wenn man schon drei Jahre *vor* einer Wahl 10 % der *nach* der Wahl zu erwartenden Summe verlangen kann, lässt sich das mit einer Vorbereitung auf die Wahl schwerlich begründen. „Die Aufstellung von politischen Programmen und die kritischen Stellungnahmen zur Regierungs- und Oppositionspolitik“ (BVerfGE 24, 300, 348) haben drei Jahre oder auch zwei Jahre vor einer Wahl mit dem „Wahlkampf“ nichts zu tun, sondern sind normale Parteiaufgaben. Nachgerade komisch wirkt die Behauptung, schon Jahre vor der Wahl müssten „Druckschriften und Plakate (sic!) vorbereitet und bestellt werden“ (S. 349). In Wirklichkeit ging es den Parteien darum, eine möglichst kontinuierliche Staatsfinanzierung zu gewährleisten, die notwendig der Organisation als solcher zukommt und daher keiner ausgesprochenen oder unausgesprochenen Zweckbindung unterliegt.

Das zweite Element, das auf eine Mutation zu einer allgemeinen Parteienfinanzierung hinweist, war das rapide Wachstum der Finanzierung, das mit einem entsprechenden Wachstum des Aufwandes bei den Wahlen schwerlich gerechtfertigt werden konnte. Schon die etwas blauäugige Übernahme der Angaben der Schatzmeister der Parteien über die Wahlkampfkosten im Jahre 1968 musste die Parteien dazu ermuntern, bei der Prognose der Steigerung der Kosten sich keine allzu großen Hemmungen aufzuerlegen und in erster Linie ihr Organisationsinteresse maßgebend sein zu lassen. Eine „Opposition“, geschweige denn eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die Höhe der Dotierung, brauchten sie nicht zu fürchten, solange sie sich diskriminierender Regeln enthielten.

Das dritte Element, das jedenfalls auch darauf verweist, dass es nicht um eine Wahlkampfkostenerstattung, sondern um eine allgemeine Parteienfinanzierung geht,

ist die Regelung der Materie nicht im Wahlgesetz, sondern im Parteiengesetz. Das schien auch zwei weitere Vorteile zu haben. Nach allgemeiner Auffassung gibt Art. 21 Abs. 3 GG dem Bundesgesetzgeber auch die Kompetenz, das Recht reiner Landesparteien zu regeln, die nicht wie die CSU auch im Bund aktiv werden. So sah § 22 PartG a. F. vor, dass die Länder Regeln für die Erstattung von Wahlkampfkosten für Landtagswahlen erlassen könnten. Wichtiger ist der zweite Vorteil: Man erweckte die Vorstellung, dass für den Gleichbehandlungsanspruch der Verfassung Parteienrecht und nicht das strengere Wahlrecht entscheidend sei.

Gerade dieses Element der Finanzierungsregeln ist problematisch und, weil angegriffen, auch Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überlegungen geworden. Es geht um die oben erwähnte vierte der vom Gericht aufgestellten Bedingungen: die Einhaltung des Anspruchs auf Gleichbehandlung der Parteien oder, in der Terminologie des Gerichts, ihrer Chancengleichheit. Abstrakt gesprochen geht es um die Frage, wann der Staat den Gleichbehandlungsanspruch erfüllt, wenn er durch Leistung, hier durch die von ihm so behandelte Wahlkampffinanzierung der Parteien, in ein Konkurrenzverhältnis eingreift, in dem unterschiedlich große und daher auch unterschiedlich leistungsfähige Akteure um die Gunst der Wähler kämpfen.

Obwohl das Gericht bestätigt, dass im Bereich der Wahl und also auch hier der Gleichheitsanspruch formal, also strikt zu erfüllen ist, und nur ein zwingender Grund davon abzuweichen erlaubt, übernimmt er eine Überlegung aus einer Entscheidung zu den Wahlsendungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Weil bei privaten Rundfunkanbietern der Staat nicht gezwungen sei, die unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten der Parteien durch entsprechende Gestaltung der Privatrechtsordnung auszugleichen – was sicherlich richtig ist – sei er auch nicht verpflichtet, die Unterschiede der politischen Parteien „durch staatliche Maßnahmen auszugleichen".

Es geht hier aber nicht um einen Ausgleich, sondern um die Verteilung freiwilliger staatlicher Leistungen, die unter dem Gebot strikter Wahlgleichheit stehen. Die Beachtung dieses Grundsatzes würde zu gleichen Leistungen an alle Parteien führen. Dies wiederum hätte selbstverständlich zur Folge, dass die Wahlkampffinanzierung des Staates sich am untersten Level bewegen würde, weil die dominanten Parteien ihre Konkurrenz nicht unnötig stärken würden. Nicht mehr die Kosten eines angemessenen Wahlkampfes, sondern die Mindestkosten eines hinreichenden Wahlkampfes würde der Staat bei Einhaltung des strikten Gleichbehandlungsanspruches zahlen, und zwar an alle antretenden Parteien gleich. Die unterschiedliche Stärke der jeweiligen Parteien würde sich nur in ihren eigenen unterschiedlichen Zusatzleistungen auswirken. Die vom Bundesverfassungsgericht eingenommene Position stabilisiert den status quo, obwohl alle Parteien beim Wahlkampf vom Nullpunkt starten; es ist so, als wenn man bei einem Hundertmeterlauf den Sprintern einige Meter erließe, die bei den letzten Läufen am schnellsten waren. Die ständige Rechtsprechung ist zwar stabil, aber nicht gerade überzeugend.

III.

Die schleichende Mutation einer staatlichen Wahlkampffinanzierung zu einer allgemeinen Parteienfinanzierung und der scheinbar „unaufhaltsame Aufstieg" der Summen brachte das Bundesverfassungsgericht in eine zunehmend unhaltbare Situation: Seine Rechtsprechung war ungewollt die Basis dieser Entwicklung. Im Jahre 1992 holte es zu einem Befreiungsschlag aus. Es nahm einige 1988 eingeführte und von einer damals kleineren Oppositionspartei angegriffene Detailänderungen des Parteiengesetzes zum Anlass, in einer für seine Rechtsprechung außerordentlich seltenen Offenheit die bisherigen Grundlagen der Rechtsprechung aufzugeben.

Das Wahlkampfargument zur Rechtfertigung einer staatlichen Parteienfinanzierung wird aufgegeben. Der Staat, so das Gericht, kann „den Parteien Mittel für die Finanzierung der *allgemein* ihnen nach dem Grundgesetz obliegenden Tätigkeit gewähren" (BVerfGE 85, 264, 285). Damit allein wäre freilich der Selbstbedienung Tür und Tor geöffnet. Daher entwickelt das Gericht aus dem Grundsatz der „Staatsfreiheit der Parteien" eine Begrenzung auf eine Teilfinanzierung. Die Parteien müssen auf eine auch finanzielle Unterstützung durch die Bürger angewiesen bleiben (S. 287). Zurecht traut das Gericht den politischen Parteien nicht zu, entsprechende Begrenzungen über die Parlamente einzuführen, und definiert diese Grenzen selbst, indem es eine *relative Obergrenze* staatlicher Finanzierung für jede einzelne Partei im Verhältnis zu ihren Gesamteinnahmen festlegt sowie für alle Parteien zusammen eine *absolute Obergrenze* für die Staatsfinanzierung. Außerdem legt es die für alle Parteien geltenden Bezugsgrößen für die Verteilung fest (S. 288/289).

Die *relative Obergrenze* für jegliche unmittelbare staatliche Finanzierung bilden für jede Partei ihre selbst erwirtschafteten Einnahmen, also vor allem die Mitgliedsbeiträge, die Sonderabgaben für Funktionsträger, die Spenden und die Vermögenseinnahmen. Ausgenommen sind konsequenter Weise Kredite. Dass die Spenden durch staatliche Steuervergünstigung beeinflusst sind, spielt keine Rolle. Dagegen ergibt sich aus den späteren Ausführungen des Gerichts über die Verteilungsmaßstäbe (S. 292/293), dass Spenden nur bis zu einer bestimmten Höhe zum Maßstab staatlicher Finanzierung gemacht werden dürfen. Bei der relativen Obergrenze werden sie aber voll angerechnet.

Zum Maßstab der *absoluten Obergrenze* der gesamten unmittelbareren staatlichen Finanzierung hat das Gericht den status quo gemacht (S. 290 f.). Der Gesetzgeber hat die Grenze mit 230 Millionen DM beziffert. Zurzeit wird eine Erhöhung auf 150 Millionen Euro betrieben. Das Gericht hatte mit einem Seitenblick auf mögliche Geldentwertungen eine Anpassung ermöglicht.

Die Obergrenzen besagen nur, bis zu welcher Höhe jeder Partei und der Parteigesamtheit unmittelbar staatliche

Mittel zugewandt werden können. Sie besagen nichts über die zulässigen *Verteilungsmaßstäbe*. Bei deren Festlegung hat das Gericht besonderen Wert darauf gelegt, dass Spenden wie Mitglieds- und Mandatsträgerbeiträge[5] nur kupiert in die Rechnung eingehen. Derzeit liegt die Grenze bei 3.300 Euro pro Person. Parteien mit Programmen für wohlhabendere Bevölkerungsschichten dürften nicht bevorzugt werden.

Ausdrücklich wird die Verteilung von Sockelbeträgen für verfassungswidrig erklärt (S. 294 f.), weil sie keinen Bezug zum Wahlerfolg oder dem Erfolg beim Einwerben von Spenden hätten. Eine Staatsfinanzierung der Parteien dürfe nur der „Festigung ihrer gesellschaftlichen Verwurzelung, ihrer aktiven Hinwendung zum Bürger und Wähler" dienen (S. 295). Das Parteiengesetz sieht aber etwas Ähnliches vor, weil es für die ersten vier Millionen Stimmen, die eine Partei erhält, statt der 0,70 Euro eine Summe von 0,85 Euro vorsieht.[6]

Versucht man einen etwas distanzierteren Blick auf das derzeitige System, dann geht es zwar nicht mehr um eine Wahlkampffinanzierung, sondern um eine allgemeine staatliche Finanzierung für Parteien. Der wesentliche Budgetposten der Parteien ist aber weiterhin die Wahlkampffinanzierung. Aber auch materiell ist die Parteienfinanzierung weiterhin markant mit der Wahl verbunden. Ein nicht unwesentlicher Teil der Finanzierung beruht auf den Stimmen der Wähler, und zwar sowohl bei der Bundestags-, wie bei der Landtags-, wie bei der Europawahl. Mit seiner Zweitstimme wählt der Wähler nicht nur seine Partei, sondern finanziert sie zu Lasten der Staatskasse, was den wenigsten Wählern bewusst sein wird. Auch durch diese Technik stabilisiert die geläufige Form der Parteienfinanzierung den parteipolitischen status quo.

IV.

Mit der vom Bundesverfassungsgericht verfügten Plafondierung der staatlichen Parteienfinanzierung scheint das Ende des Ringens der politischen Parteien um staatliche Unterstützung und der einhegenden Strategie des Bundesverfassungsgerichts gekommen zu sein. Es gibt freilich immer wieder Streit um Detailfragen, im Wesentlichen ist aber die Lage seit der Entscheidung aus dem Jahre 1992 stabil.

Die Parteien haben aber mit den verfassungsgerichtlichen relativen und absoluten Obergrenzen nicht Frieden gemacht, sondern überlegt, wie man ihre Wirkung mindern kann. Sie sind dabei auf eine Idee gekommen, die unser politisches System unerkannt zunehmend verändert. Die Idee ist naheliegend: Wenn das Gericht die staatliche Finanzierung der politischen Parteien kappt, müssen Funktionen der Parteien in den Staatsapparat übernommen werden, damit sie auch vom Staat finanziert werden. Die Einbruchstelle ist der Arm der Parteien im Parlament, die Fraktionen.

Ich will das an drei Beispielen illustrieren. Schon zwei Jahre nach der Entscheidung aus dem Jahre 1992 hat der damalige Fraktionsvorsitzende der Unionsfraktion und jetzige Finanzminister *Schäuble* das „Büro für auswärtige Beziehungen" der CDU von der Bundesgeschäftsstelle der CDU in die Fraktionsverwaltung übernommen. Die FAZ pries ihn damals als „guten Manager der Macht".[7] In Wirklichkeit ging es darum, die Partei vor allem von den Personalkosten dieses Büros zu entlasten. Dass damit zugleich die auswärtige Kompetenz der CDU als Partei auf Bundesebene entscheidend geschwächt wurde, war ein freilich nicht wieder gut zu machender Kollateralschaden. Es ist auch wenig bekannt, dass mittlerweile das Verwaltungspersonal der großen Fraktionen das ihrer Parteizentralen bei weitem übersteigt. Überspitzt kann man sagen, der immer wieder beschworene Parteienstaat ist längst zum Fraktionsstaat mutiert.

Das zweite Beispiel ist weniger spektakulär und auch finanziell von geringerer Bedeutung, aber nicht untypisch. Vor einiger Zeit veranstaltete die FDP-Fraktion des niedersächsischen Landtags mit 13 Abgeordneten einen Neujahrsempfang, von dem sie wohl zu Recht behauptete, es sei die größte „In-door-Veranstaltung" der FDP auf Bundesebene, also mit Hunderten von Teilnehmern. Die Reden handelten denn auch weitaus überwiegend von der FDP und kaum von der Landtagsfraktion.

Das dritte Beispiel sind die „Mandatsträgerbeiträge", also die Sonderzahlungen der Abgeordneten an ihre Parteien. Sie sind in § 18 Abs. 3 Nr. 3 PartG ausdrücklich genannt, offenbar auch, um sie rechtlich abzusichern. In Wirklichkeit handelt es sich um eine Besteuerung der Mandatsträger einer Partei durch die Partei. Ich halte das für verfassungsrechtlich unzulässig.[8] Der Sinn ist aber, auf diesem Wege eine verdeckte zusätzliche Staatsfinanzierung der Parteien zu erreichen. Denn selbstverständlich trägt der Staat bei der Festsetzung der Diäten für die Abgeordneten dieser Verpflichtung gegenüber der Partei Rechnung. Auch ein weiteres um sich greifendes Phänomen wird dadurch vielleicht verständlich. Versteckt in den Regeln über die Rechnungslegung der Fraktionen (§ 52 Abs. 2 Nr. 2a AbgG) ist die Erlaubnis enthalten, Abgeordneten unabhängig von den Diäten aus Fraktionsgeldern Funktionszulagen zu zahlen, was zunehmend exzessiv gehandhabt wird.

Alle drei Beispiele sollen nur verdeutlichen, was sich markant aus dem Zahlenwerk ergibt: Die Fraktionsfinanzierung ist seit der Plafondierung der Parteienfinanzierung durch das Bundesverfassungsgericht markant ge-

5 Es ist höchst zweifelhaft, ob eine Partei ihren Mandatsträgern eine im Vergleich zum einfachen Mitglied höhere Beitragsleistung abverlangen kann. Indirekt wird dies hier so verfügt.

6 Wenn man das Gesetz nur liest und nicht nachrechnet, entsteht der Eindruck, die meisten Stimmen würden nur mit 0,70 Euro dotiert, während es markant umgekehrt ist, ein Fall gesetzlicher Mimikry.

7 Am 28. März 1994 berichtete das die FAZ unter dem Titel „Schäubles Stunde kommt, wenn er es will".

8 Die Partei kann zwar alle Mandatsträger wie die übrigen Mitglieder behandeln und ihre Beiträge z. B. an deren Diäten ausrichten, sie höher zu belasten, nur weil sie Abgeordnete sind, kommt der Inanspruchnahme eines Besteuerungsrechtes nahe.

stiegen.[9] Das vertieft die finanzielle Spaltung zwischen den im Bundestag vertretenen Parteien und den Parteien, die an der Sperrklausel des Wahlgesetzes gescheitert sind, verfestigt also den status quo stärker als dies die Parteienfinanzierung möchte.

Daher muss ein Bericht über die Wahlkampffinanzierung in Deutschland über die Parteienfinanzierung hinausgreifen.

9 Siehe *Hans Herbert v. Arnim,* Der Verfassungsbruch – Verbotene Extra-Diäten – Gefräßige Fraktionen, Berlin 2011.