

Parteienfinanzierung im „Parteienstaat“

Problemlagen, Mißverständnisse und Reformüberlegungen

Sabine Kropp

1. Einleitung

Seit dem CDU-Spendenskandal und der Flugaffäre der SPD-geführten Landesregierung in Nordrhein-Westfalen ist wieder einmal die Parteiendemokratie als solche in Verruf geraten. Eine erboste Bürgerin schrieb einer Zeitung in einem Leserbrief, nun sei endlich die Zeit gekommen, Parteien endgültig zu verbieten. Solcherlei Empörung wurde in den letzten Monaten – mehr oder minder überzeugend begründet – auch wissenschaftlich gestützt. So befindet einer der pointiertesten Parteienkritiker der Bundesrepublik, Hans Herbert von Arnim, die Parteien würden den Staat ausbeuten, indem sie „parteiübergreifende politische Kartelle“ bildeten, die, in ihrer Eigenschaft als Monopolisten über Parlamente und Regierungsämter, unablässig versuchten, sich eigene Vorteile auf Kosten des Gemeinwohls zu sichern: „Berufspolitiker denken nicht zuerst an das Gemeinwohl... Sie denken auch (und im Kollisionsfall meist vorrangig) an sich selbst, an ihre Macht, ihren Status, an Posten und Geld“ (von Arnim 2000: 32). Kurzum: Der Einfluß der egoistisch handelnden Parteien auf staatliche Entscheidungen, der den Staat zum „Parteienstaat“ deformiere, müsse deutlich zurückgeführt werden. In umgekehrter Stoßrichtung bedeutet diese Kritik, daß auch die Praxis, Parteien durch staatliche Mittel zu finanzieren, eingeschränkt werden müsse.

Gerhard Leibholz (1974: 93ff.), Staatsrechtler und Bundesverfassungsrichter, verstand unter dem Begriff des „Parteienstaates“ eine „rationalisierte Erscheinungsform der plebiszitären Demokratie“, in der die Parteien den Volkswillen gleichsam als Sprachrohre ungefiltert in die staatlichen Organe transportierten. Genuin repräsentative Strukturen wurden von ihm somit plebiszitär umgedeutet; die Funktionsweisen repräsentativer Demokratie und der großen Volksparteien wurden sowohl in der theoretischen Konzeptionalisierung als auch in der empirisch faßbaren Realität verkannt (vgl. hierzu kritisch: Haungs 1980: 12 ff.). Von Arnim hingegen wirft – in negativer Wendung dieses Begriffs – den Parteien vor, eben jene von Leibholz zugewiesene Funktion nicht mehr wahrzunehmen; der Staat werde von den Parteien, die sich vom – in sich als nicht differenziert, homogen aufgefaßten – „Volk“ entfernt hätten, inzwischen ungehemmt ausgebeutet (vgl. hierzu die Kritik von Wir-

tensohn 1999). Das Leibholz'sche Mißverständnis, Parteien Funktionen plebiszitärer Demokratie zuzuweisen, wird bei von Arnim somit gleichsam zum Maßstab, an dem sich die Parteien messen lassen sollen. Da in diesen Vorwurf der Selbstbereicherung auch die staatliche Parteienfinanzierung eingeordnet wird, scheinen restriktivere Regelungen angezeigt, um die Auswüchse des Parteienstaates zurückzuschneiden.

Ein angemessener – wenngleich in seiner Höhe stets umstritten bleibender – Anteil an der staatlichen Parteienfinanzierung ist aber aufgrund geltender Verfassungsnormen unverzichtbar und hat – entgegen der von von Arnim vertretenen Meinung – nichts mit einer Ausbeutung des Staates durch die Parteien zu tun. Dieses Argument gilt auch dann, wenn man in Rechnung stellt, daß die Parteien in Deutschland zweifelsohne weite Teile des gesellschaftlichen Lebens durchdringen. Auch genießen sie gegenüber anderen Organisationen ein „Parteienprivileg“, das sich schon dadurch ausdrückt, daß ihnen Verfassungsrang zukommt. Angesichts dieser Überlegungen scheint die Frage angemessen, wie sich Teile des Parteiengesetzes dahingehend verbessern lassen, daß die Hürden, die Verstößen gegen die in ihm aufgehobenen Wertvorstellungen und Verfassungsprinzipien entgegenstehen, erhöht werden. Bei nüchterner Betrachtung und angesichts der geltenden Praxis in anderen westlichen Demokratien ist jedoch, wie ich meine, keine grundlegende Neuordnung des Parteienfinanzierungsgesetzes nötig; vielmehr scheinen begrenzte Korrekturen der bestehenden Praxis ausreichend zu sein.

2. Grundprinzipien der Parteienfinanzierung

Nach Art. 21 GG wirken die Parteien an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Darunter versteht man die Organisierung sowie den Prozeß der Formung und Artikulation von Bedürfnissen, Interessen und Meinungen, welche die bestehenden gesellschaftlichen Herrschaftsverhältnisse erhalten, verändern oder beseitigen wollen. Denkt man Art. 21 mit Art. 20 GG, in dem das Repräsentationsprinzip festgeschrieben ist, im Zusammenhang, so sieht man unschwer, daß Parteien zwar ursprünglich und wesentlich im gesellschaftlichen Bereich, aber nicht nur dort anzusiedeln sind. „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus“, so heißt es in Art. 20,2 GG. In repräsentativen Demokratien bedarf es der Parteien, um den politischen Willen des Volkes in den Organen, in denen gewählte Vertreter Repräsentationsfunktionen wahrnehmen, in rechtlich verbindliche Entscheidungen umzusetzen, den Gesellschaftswillen mithin in einen „Staatswillen“ zu transformieren (vgl. Grimm 1994). Parteien sind somit nicht nur, wie Gerhard Leibholz dies noch in rousseauistischer Lesart angenommen hat, ein Surrogat für die *plebiszitäre* Demokratie im Flächenstaat, sondern sie vermitteln und formen den empirischen Volkswillen kraft ihrer besonderen Organisationsmerkmale zu entscheidungsfähigen Alternativen. Da Parteien somit in der repräsentativen Demokratie unverzichtbare Aufgaben wahrnehmen, sollten ihnen, so auch der Parteienrechtler Martin Morlok (2000: 6), auch die für eine ordentliche Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Der Parteienfinanzierung liegen verschiedene Verfassungsgrundsätze zugrunde, die teilweise einem Wertungskonflikt unterliegen (vgl. Morlok 2000). Zu diesen

Prinzipien zählt, neben der bereits genannten *Funktionsfähigkeit der Parteien*, auch deren *Staatsunabhängigkeit*. Dieser Grundsatz verkörpert die entgegengesetzte Blickrichtung zum Vorwurf der „Usurpation“ des Staates durch die Parteien, da mit ihm verhindert werden soll, daß gesellschaftliche Organisationen dem Staat dienstbar gemacht werden. Schon Ernst Fraenkel hat in den fünfziger Jahren die These entwickelt, daß das repräsentative Prinzip nur dann die demokratische Substanz sichern könne, wenn die Parteien den empirischen Volkswillen in ausreichendem Maße aufgreifen würden. Entfernten sich die Parteien zu sehr von den im Volk vertretenen Meinungen und Bedürfnissen, drohe die Gefahr, daß sich eine eigennützig handelnde oligarchische Schicht herausbilde und die Demokratie sich somit in letzter Konsequenz selbst aufhebe (Fraenkel 1991: 158). Überträgt man diese Überlegung auf die Parteienfinanzierung, so bedeutet dies, daß Parteien ihre Bodenhaftung im Volk zu verlieren drohen, wenn sie ausschließlich oder zu einem überwiegenden Teil durch staatliche Zuwendungen finanziert werden.

Ein drittes Prinzip ist die *Chancengleichheit*. Diese besagt, daß sich soziale Ungleichheit – und diese bemißt sich eben nicht zuletzt an der Verfügung über Vermögen – möglichst nicht in ungleiche Chancen politischer Beeinflussung umsetzen dürfe. Chancengleichheit in der Parteienfinanzierung bedeutet aber nicht nur, daß den Bürgern möglichst gleiche Einflußmöglichkeiten eingeräumt werden. Vielmehr müssen die Rahmenbedingungen des politischen Wettbewerbs so ausgestaltet sein, daß nicht ein bestimmter Parteientypus einseitig begünstigt wird. Dies heißt zum Beispiel, daß Parteien, die über einen vergleichsweise großen Mitgliederbestand verfügen (z.B. die SPD), gegenüber anderen Parteien, die nur wenige Mitgliedsbeiträge einnehmen und deshalb mehr auf Spenden angewiesen sind (z.B. die FDP), nicht bevorzugt werden sollen (vgl. hierzu: Naßmacher 2000: 19). Daraus ergeben sich zwei Folgerungen: Zum einen ist es nicht angebracht, Spenden – wie zuweilen gefordert – als Instrument der Parteienfinanzierung gänzlich auszuschließen. Zum anderen dürfen Spenden aber nicht derart begünstigt werden, daß wohlhabende Geldgeber politische Entscheidungen über Gebühr beeinflussen und sich die Empfänger ihrer Zuwendungen gewogen oder gar gefügig machen können. Gleich der Gesetzgeber mittels staatlicher Parteienfinanzierung andererseits solche Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Parteien aus, kann dies die notwendige Staatsunabhängigkeit der Parteien beeinträchtigen. Staatsferne und Chancengleichheit können als Prinzipien somit durchaus in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen.

Der vierte Grundsatz der *Transparenz* ist wiederum unverzichtbar, um die Chancengleichheit sicherzustellen. Art. 21, 4 GG bestimmt seit 1984 (nach den Erfahrungen des Flick-Skandals), daß die Parteien nicht nur über die *Herkunft*, sondern auch über die *Verwendung* ihrer Mittel und über ihr *Vermögen* Rechenschaft ablegen müssen. Das Öffentlichkeitsgebot für die Parteifinanzen soll zeigen, wer durch private Zuwendungen auf politische Entscheidungen potentiell Einfluß nimmt. Martin Morlok (2000: 8) weist darauf hin, daß das Öffentlichkeitsgebot der Parteifinanzen und die ordnungsgemäße Amtsführung in staatlichen Organen in Zusammenhang gesehen werden müssen, denn Regierungsämter wie Mandate werden schließlich von parteipolitisch rekrutierten Akteuren wahrgenommen. Werden Herkunft und Verwendung von Mitteln verschleiert, so kann nicht ausgeschlossen werden, daß staatliche Entscheidungen von interessierter Seite im wahrsten Sinne des

Wortes „gekauft“ und Staatsorgane damit korrumpiert werden. Deshalb können sich Parteienfinanzierungsskandale durchaus zu Staatskrisen ausweiten – zumal dann, wenn die betroffene Partei gleichzeitig Regierungsverantwortung trägt. Die jüngsten Skandale trugen, wie Umfragedaten der Forschungsgruppe Wahlen zeigten, aber nicht die Qualität einer Staatskrise: Bezeichneten noch im Januar 2000 51% der Wahlberechtigten den Spendenskandal als den Politikbereich, in dem es die meisten politischen Probleme gebe, so waren es im Mai bereits nur noch 10%.

Daneben soll das Publizitätsgebot für die Verwendung von Geldern auch die in Art. 21 verfassungsrechtlich verankerte *innerparteiliche Demokratie* sicherstellen. Wenn, wie im Falle der CDU der Ära Kohl, über den Kopf der Parteigliederungen hinweg Zahlungen an einzelne Unterverbände geleistet wurden, so gibt dies Anlaß zur Vermutung, der Geber habe damit Wohlwollen oder gar Abhängigkeiten erzeugen wollen, die seine innerparteiliche Macht abstützen.

Schon der knappe Abriß dieser tragenden normativen Grundpfeiler zeigt also, daß der Gesetzgeber ein spannungsreiches Gefüge zum Teil gegenläufiger Prinzipien auszutarieren hat. Von daher erklärt sich auch, warum in der Geschichte der bundesdeutschen Parteienfinanzierung immer wieder Kehrtwendungen vollzogen wurden, die nicht nur, aber auch durch die Akzentuierung des einen oder anderen Grundsatzes erklärt werden können. Die letzten fünfzig Jahre lassen indes bei der Ausgestaltung der Parteienfinanzierung durchaus Lernprozesse erkennen. Diese Lernprozesse wurden allerdings dadurch beeinträchtigt, daß die Begünstigten – nämlich die Parteienvertreter als Parlamentarier selbst – die Gesetze verabschieden, die ihren eigenen Handlungsspielraum eingrenzen sollen. Nicht zuletzt aus dieser Konstellation speist sich der Generalverdacht, daß sich die Parteien hemmungslos auf Kosten der Allgemeinheit bereichern würden.

Wer sich diese Lesart jedoch uneingeschränkt zu eigen macht, verkennt einen Teil der Realität. Betrachtet man nämlich die handelnden Akteure im Feld der Parteienfinanzierung genauer, so erkennt man, daß die Annahme, der Nutznießer beschließe souverän über die ihn hemmenden Regeln selbst, abgeschwächt werden muß. Denn das Parlament agiert ja nur als einer von mehreren Akteuren. In der Tat kommt dem Bundesverfassungsgericht eine tragende Rolle bei der Ausgestaltung der Parteienfinanzierung zu (Rudzio 2000: 429).

Ein Überblick über die Geschichte der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik zeigt allerdings, daß der Gesetzgeber immer wieder bemüht war, die Finanzierungsbasis der Parteien auszuweiten. Das Bundesverfassungsgericht hat diese oft großzügigen Regelungen einerseits in seinen Urteilen mit einer gewissen Regelmäßigkeit eingeschränkt, andererseits dem Gesetzgeber in seinen Urteilen aber auch neue Finanzquellen aufgezeigt. Dabei hat das Gericht in den letzten vierzig Jahren mehrfache Kehrtwendungen in seiner Rechtsprechung vollzogen (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:

3. Grundzüge der Parteienfinanzierung

Georg August Zinn, der spätere Ministerpräsident von Hessen, und Friedrich Wilhelm Wagner setzten im Parlamentarischen Rat durch, daß Art. 21, 1 Satz 4, die Rechenschaftspflicht von Parteien betreffend, in das Grundgesetz aufgenommen wurde. Obwohl Artikel 21 einen Gesetzgebungsauftrag enthält („Das Nähere regeln Bundesgesetze“), wurde erst 1967 – also 18 Jahre nach Verabschiedung des Grundgesetzes – eine einfachgesetzliche Regelung, das erste Parteiengesetz, verabschiedet (vgl. Lovens 2000). Bis zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Juni 1958 wurden insbesondere Spenden an politische Parteien bevorteilt. Diese von der hessischen Landesregierung beanstandete Regelung wurde vom Bundesverfassungsgericht, unter maßgeblicher Beteiligung übrigens von Gerhard Leibholz, mit der Begründung kassiert, daß sie gegen das Prinzip der *Chancengleichheit* verstoße. Denn je höher das Einkommen und je höher damit der steuerliche Progressionsgrad, desto größer der Spendenanreiz und desto stärker privilegiert seien die Parteien, die kapitalkräftige Kreise für sich zu gewinnen vermögen. In der Begründung des Urteils verwies das Gericht insofern konsequent in einem „obiter dictum“ auf die Möglichkeit einer staatlichen Parteienfinanzierung. Dies öffnete der daraufhin geübten Praxis die Tür, Mittel zur Parteienfinanzierung direkt in den Bundeshaushalt einzustellen. Mit dieser Regelung war jedoch wiederum das Gebot der *Staatsunabhängigkeit* unmittelbar berührt.

Die Landesregierung Hessens unter Ministerpräsident Zinn monierte in einem abstrakten Normenkontrollverfahren zu Recht, daß staatliche Finanzierung die Parteien vom staatlichen Ämtersystem abhängig mache, zumal die Zuwendung seinerzeit entsprechend der Fraktionsstärke im Deutschen Bundestag vorgenommen wurde. Das Bundesverfassungsgericht – diesmal ohne den als befangen abgelehnten Gerhard Leibholz – vollzog daraufhin 1966 eine deutliche Kehrtwendung: Es erklärte die staatliche Parteienfinanzierung als mit der Parteienfreiheit unvereinbar und akzeptierte lediglich eine Pauschalierung der Wahlkampfkostenerstattung mit Abschlagszahlungen. Diese Regelung fand Eingang in das am 24. Juli 1967 auf der Grundlage eines interfraktionellen Antrags verabschiedeten Parteiengesetz.

Bereits ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Parteiengesetzes verminderte das Gericht die Höhe des zu erreichenden Zweitstimmenanteils, um auch kleinen bzw. neuen Parteien Chancen einzuräumen und somit Verkrustungen des Parteiensystems vorzubeugen. Daneben forderte es, die Publikationspflicht für Spenden von juristischen Personen deutlich zu erweitern. Damit äußerte sich das Gericht erstmals zum *Transparenzgebot*. Die beiden nächstfolgenden Urteile des Gerichts – Nummer vier und fünf – forderten lediglich kleinere Korrekturen an der bestehenden Gesetzgebung. Auch das 1980 verabschiedete Änderungsgesetz zur Parteienfinanzierung veränderte nichts an der Struktur der Parteienfinanzierung, die somit eine Mischung aus mittelbarer steuerrechtlicher Begünstigung und direkter staatlicher Zuwendung darstellte.

Das am 22. Dezember 1983 nach dem Flick-Skandal verabschiedete Änderungsgesetz griff hingegen deutlicher in die Struktur der bis dahin geltenden Parteienfinanzierung ein. So wurde erstmalig der Anteil der unmittelbaren staatlichen Parteienfinanzierung auf maximal die Hälfte begrenzt. Weiterhin legte das Gesetz fest, daß eine Partei ihren Anspruch auf Wahlkampfkostenerstattung in doppelter Höhe rechtswidrig erlangter Spenden verliert. Damit wurde erstmalig eine Sanktion

in das Parteiengesetz aufgenommen, die allerdings nicht individuelles Fehlverhalten, sondern den kollektiven Akteur „Partei“ mit einer Strafe belegt. Weiterhin wurde, um die *Chancengleichheit* zwischen unterschiedlichen Parteitypen sicherzustellen, der sog. „*Chancenausgleich*“ eingeführt: Mittels einer äußerst komplizierten Regelung (vgl. BVerfGE 85, 264: 277ff.) wurde ein Teil des Spendenaufkommens auf die Parteien gemäß ihren Wahlerfolgen verteilt. Im selben Zuge näherte sich der Gesetzgeber in der Frage der Absetzbarkeit von Spenden wieder der Regelung an, welche das Bundesverfassungsgericht schon 1958 mit Hinweis auf die Verletzung der *Chancengleichheit* bemängelt hatte.

Schon drei Jahre später mußte sich das Bundesverfassungsgericht mit diesem Änderungsgesetz beschäftigen. Die steuerliche Abzugsfähigkeit der Spenden wurde auf – immerhin noch stattliche – 100.000 DM begrenzt. Diese Höhe wurde von den Richtern Mahrenholz und Böckenförde in einem Sondervotum ebenso wie die Absetzbarkeit für Spenden von juristischen Personen bemängelt; das Sondervotum wiederum sollte 1992 bereits zur Grundlage der Rechtsprechung werden.

Im fünften Änderungsgesetz von 1988 wiederum wurde der *Chancenausgleich* dahingehend verändert, daß Mitgliedsbeiträge und Spenden hinfort in ihrer Relation zu Mitgliedern und Zweitstimmen gesondert berechnet wurden. Daneben wurde u.a. ein Sockelbetrag eingeführt. Die Problematik dieser Regelung bestand darin, daß sie keinen Bezug zum Wählererfolg aufwies. Mit diesen Neuerungen, die insgesamt wieder darauf zielten, die Finanzierungsgrundlage der Parteien zu verbreitern, waren nun aber sowohl das *Transparenzgebot* als auch die Grundsätze der *Chancengleichheit* für die Teilnahme der Bürger an der politischen Willensbildung und der *Staatsunabhängigkeit* der Parteien ganz offensichtlich nachteilig berührt.

In seinem bislang letzten Urteil zur Parteienfinanzierung vom 9. April 1992 wich das Gericht erneut von den von ihm selbst in den vorangegangenen Urteilen aufgestellten Grundsätzen ab. Die Abkehr von der Rechtsprechung der achtziger Jahre wurde dadurch erleichtert, daß der Zweite Senat des Gerichts mittlerweile personell weitgehend erneuert worden war. Es erklärte die allgemeine Parteienfinanzierung nun wieder – wie 1958 – als mit dem Grundgesetz vereinbar. Die „Verwurzelung der Parteien im Volke“, hieß es, dürfe aber nicht durch eine übermäßige staatliche Parteienfinanzierung untergraben werden. Der Umfang der Staatsfinanzierung könne daher nur die Summe des Geldes bereitstellen, die unbedingt erforderlich sei, damit die Parteien die ihnen aufgetragenen staatspolitischen Aufgaben auch zwischen den Wahlen erfüllen könnten. Um diesen Grundsatz durchzusetzen, wurde eine „relative Obergrenze“ eingeführt, welche die Parteien dazu anhalten soll, die Bindung an Wähler und Mitglieder aufrechtzuerhalten. Außerdem darf die staatliche Parteienfinanzierung eine „absolute Obergrenze“ nicht überschreiten. Diese absolute Obergrenze wirkt sich dahingehend aus, daß die den Parteien nach der relativen Obergrenze zustehenden staatlichen Zuwendungen regelmäßig gekürzt werden.

Letztendlich wurde 1994 ein Regelwerk geschaffen, das die unterschiedlichen Grundprinzipien ausgewogener auspendelt. Über Details – wie den oftmals kritisierten Sinn der Degressionsklausel, welche die kleinen Parteien begünstigt und Stimmen unterschiedlich gewichtet, oder die Höhe der Publizitätsgrenze – mag man geteilter Meinung sein (vgl. Rudzio 1994). Offenkundig ist es jedoch gelungen, die konkurrierenden Anforderungen an die *Staatsunabhängigkeit* der Parteien und an deren Funktionsfähigkeit gesetzestechisch besser in Einklang zu bringen.

Betrachtet man die Entwicklung der oft umstrittenen Spendeneinnahmen seit 1990, so wird deutlich, daß nach dem Inkrafttreten des neuen Parteienfinanzierungsgesetzes 1994 vor allem die bürgerlichen Parteien CDU, CSU und FDP Einbrüche des Spendenvolumens zu verzeichnen hatten. Der Grund hierfür ist, daß die Steuererleichterungen für Spenden juristischer Personen weggefallen und im Wahljahr 1994 Spenden überdurchschnittlich geflossen waren. Durch zielgruppenorientierte Werbeaktionen konnten diese Einbrüche in den folgenden Jahren indessen wieder aufgefangen werden. Über direct mailing-Aktionen versuchten die Parteien Spenden einzuwerben (vgl. hierzu Römmele 1999). Solche Aktionen sollen zudem angesichts nachlassender Parteibindungen die Kommunikation mit den Bürgern stabilisieren helfen. SPD, B'90/Grüne und die PDS konnten ihr Spendenniveau seit 1994 sogar wieder geringfügig verbessern. Der Umfang an Großspenden und Spenden juristischer Personen ist insgesamt zurückgegangen (Naßmacher 2000). Der Anteil der Spenden an den Gesamteinnahmen der Parteien lag 1998 bei zwischen 12,1% (SPD) und 44,3% (FDP; vgl. Tabelle 2).

Tab. 2: Einnahmen der Bundestagsparteien nach den Rechenschaftsberichten für 1998 (in Mio DM)

	SPD		CDU		CSU		B'90/Grüne		FDP		PDS	
Gesamteinnahmen	304,4	100,0%	251,8	100,0%	65,6	100,0%	57,0	100,0%	49,4	100,0%	38,6	100,0%
Mitgliedsbeiträge	157,8	51,8%	100,7	40,0%	19,3	29,4%	21,6	38,0%	10,4	21,1%	17,3	44,8%
Staatliche Teilfinanzierung	96,8	31,8%	73,9	29,3%	17,5	26,7%	18,2	32,0%	13,2	26,7%	12,5	32,4%
Spenden	36,8	12,1%	66,2	26,2%	24,5	37,4%	11,4	20,1%	21,9	44,3%	7,4	19,2%
Sonstiges	12,9	4,2%	11,2	4,5%	4,3	6,5%	5,7	10,0%	3,9	7,9%	1,4	3,7%

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien

4. Regelungslücken des neuen Parteienfinanzierungsgesetzes?

Die jüngsten Parteienfinanzierungsskandale werfen die Frage auf, ob die derzeit geltenden Regelungen nicht trotz der ausgefeilten Gesetzeslage nachgebessert werden müßten. Zieht man beispielhaft die Verstöße Helmut Kohls und Walter Leisler Kieps gegen das Gebot der Namhaftmachung von Spendern heran, so sieht man, daß diese als individuelle Zuwiderhandlungen gegen geltendes Recht zu werten sind. Es handelt sich hierbei um nachgewiesene Spenden in Höhe von insgesamt mehr als 13 Mio DM. Daneben wurden seitens der hessischen CDU Vermögensbestände in zweistelliger Millionenhöhe ins Ausland transferiert, ohne dies im Rechenschaftsbericht auszuweisen. Dies geschah nach dem Flickskandal, noch bevor das neue Parteienfinanzierungsgesetz 1984 rechtswirksam werden konnte. Karl-Heinz Naßmacher (2000: 16) kommt deshalb zu dem schlüssigen Ergebnis, daß eben dieser Vorgang paradoxerweise zeige, daß die Rechenschaftslegung greife und eine „wesentliche Verbesserung für die Transparenz der Parteifinanz in Deutschland bewirkt hat“.

Die einsetzbaren Sanktionsmöglichkeiten gegen Verstöße betreffen nur den kollektiven Akteur „Partei“, nicht aber die Personen, in deren Verantwortung diese

Rechtsverletzungen fallen. Nach §23 a des Parteiengesetzes verliert eine Partei den Anspruch auf staatliche Mittel in doppelter Höhe der Spenden, die sie nicht als solche deklariert hat. Bei Spenden, deren Annahme verboten ist, muß zudem der Betrag selbst an den Bundespräsidenten abgeführt werden. Gibt eine Partei ihren Rechenschaftsbericht nicht ordnungsgemäß ab, verliert sie ihren Zuwendungsanteil an der staatlichen Teilfinanzierung.

Verstärkt wird der Anreiz zu normverletzendem Handeln durch zwei Faktoren: Wenn, erstens, wie in dem von uns betrachteten Falle, Parteien miteinander systembedingt im Wettbewerb um Wählerstimmen stehen, so steigt die Motivation, sich gegenüber dem Konkurrenten Vorteile auch mit illegalen Mitteln zu verschaffen. Der Parteienwettbewerb ist selbst ein zentrales Element der Demokratie; er erfordert finanzielle Mittel großen Ausmaßes, da Wahlkämpfe und Mitarbeiterstäbe sowie die eigene Parteiorganisation finanziert werden müssen. Zugespielt formuliert, verstärkt das demokratische Konkurrenzprinzip den Anreiz, die Normen des Parteiengesetzes zu überschreiten. Die in diesem Wettbewerb errungenen Ämter und Mandate stellen außerdem oftmals die materielle Existenzgrundlage für Abgeordnete und Regierungsmitglieder dar.

Zweitens wird die Neigung, bestehende Normen zu durchbrechen, nicht eben dadurch gebremst, daß strafbewehrte Maßnahmen nur gegen den Akteur Partei, nicht aber gegen die handelnden Individuen ausgesprochen werden können. Wenn Verfassungsbrüche und Gesetzesüberschreitungen für die politischen Akteure juristisch folgenlos bleiben, sinkt die Hemmschwelle herab. Ob der Verlust an Reputation in der Wählerschaft und an innerparteilichem Ansehen als Hemmnis ausreicht, muß bezweifelt werden. Deshalb liegt die Überlegung nahe, das in sich durchaus taugliche Gesetz durch Elemente der Kontrolle und strafbewehrte Sanktionen zu verbessern.

Als ein Beispiel für strafbewehrte Sanktionen kann die in *Frankreich* seit 1990 praktizierte Regelung herangezogen werden (vgl. Tessier 2000). Verletzt dort ein Kandidat seine Rechenlegungspflichten, drohen ihm eine Gefängnisstrafe von einem Monat bis zu einem Jahr und eine Geldstrafe von bis zu 25.000 Franc. Wird ein Wahlkampffinanzierungsbericht nicht ordnungsgemäß ausgefertigt, kann der Kandidat für die Dauer eines Jahres für nicht wählbar erklärt werden. Spenden von natürlichen Personen dürfen 30.000 FF nicht überschreiten; seit 1995 ist die Annahme von Spenden juristischer Personen generell verboten. Kandidaten dürfen Gelder nur über einen Wahlkampffinanzierungsverein oder über einen Finanzbevollmächtigten annehmen. Natürliche Personen, die Spenden gesetzeswidrig ausreichen, werden ebenfalls mit einer Gefängnisstrafe von bis zu einem Jahr und einer Geldstrafe von 25.000 FF belegt. Selbiges gilt für Führungskräfte von Unternehmen, die sich über das Spendenverbot hinwegsetzen. Eine Umwegfinanzierung der Wahlkreis-kandidaten über die politischen Parteien ist dadurch erschwert, daß es auch den Parteien und innerparteilichen Gruppen verwehrt ist, Spenden von juristischen Personen anzunehmen. Die Parteien sind zudem gezwungen, Finanzierungsvereine zu gründen, für die restriktive Offenlegungspflichten gelten. Daneben sind sie denselben strafbewehrten Sanktionen unterworfen wie auch die Kandidaten. Somit kann die Partei zwar grundsätzlich Ausgaben für Kandidaten übernehmen; dies setzt jedoch immer voraus, daß ein Finanzierungsverein – und damit eine Kontrollinstanz – zwischengeschaltet ist.

Damit hat der französische Gesetzgeber angesichts ausufernder Korruptionsfälle sehr restriktive Regelungen im Bereich der Parteienfinanzierung geschaffen. Auch in Frankreich hat es sich jedoch immer wieder gezeigt, daß auch perfektionierte Gesetze nicht vollständig vor ihrer Übertretung oder vor Umgehungsstrategien zu schützen vermögen. Wer fordert, das Parteiengesetz zu ändern, muß stets bedenken, daß gegen jedes noch so ausgefeilte Gesetz verstoßen werden kann. Auch Strafgesetze, die sich gegen Delikte wie Diebstahl richten, werden ja nicht schon deshalb fortlaufend verändert, weil sie immer wieder übertreten werden. Normen und Institutionen geben den Handelnden eben ein entsprechendes Verhalten nicht automatisch vor. Vielmehr beziehen rational handelnde Individuen auch Normüberschreitungen und Normverletzungen oftmals in ihr Kalkül ein, wenn sie meinen, daß dadurch ihr Gewinn und ihre Vorteile wachsen können (vgl. Opp 1986: 7).

Weitere in Deutschland derzeit diskutierte Vorschläge zielen auf eine Radikalkur. So sollen die Parteien keine oder doch deutlich geringere Anteile an der staatlichen Parteienfinanzierung und keine oder nur geringe Spenden erhalten dürfen. In dieser Hinsicht lohnt sich ein Blick nach den *Niederlanden*, wo Parteien kein der deutschen Regelung ähnlicher Verfassungsrang zukommt (vgl. Elzinga 1992). Parteien gelten dort vielmehr als rein gesellschaftliche Organisationen. Spenden können dort bei der Einkommensteuer begünstigt werden; allerdings legen einige Parteien von sich aus Höchstgrenzen für die Annahme von Spenden fest. Somit sind die Mitgliedsbeiträge die hauptsächliche Einnahmequelle. In den Niederlanden gibt es keine direkte finanzielle Unterstützung an politische Parteien, wohl aber unterschiedliche Formen von indirekter Subventionierung. So werden politisch-wissenschaftliche Institute und Bildungsinstitute der Parteien, aber auch die politischen Jugendorganisationen staatlich unterstützt. Die Zuwendungen werden nach einem Verteilungsschlüssel vergeben, der die Anzahl der Sitze in der Zweiten Kammer zugrunde legt. Da es letztlich nicht möglich ist, zwischen den Finanzen der Nebeneinrichtungen und den Finanzen der Parteiorganisation trennscharf zu unterscheiden, kann man als Ergebnis festhalten, daß die Parteien letztlich auch in den Niederlanden mit durchschnittlich 35% von staatlichen Subventionen abhängig sind.

Änderungsbedarf ergibt sich z.B. für die Mandatsträgerabgaben. Der Finanztransfer von einer Fraktion an ihre Mutterpartei ist grundsätzlich problematisch. Solche Beiträge sind Mittel der Fraktion, d.h. Verfügungsmasse von Teilen institutionalisierter Staatsorgane; diese Mittel fallen somit unter das Verbot der Spendenannahme. Mandatsträgerabgaben, wie sie übrigens auch in anderen Parteien (und auch in anderen Ländern) praktiziert werden, sind zumal dann höchst bedenklich, wenn sie aus den unversteuerten Aufwandspauschalen der Abgeordneten gezahlt werden und wenn daraus wiederum eine Gutschrift bei der Einkommensteuer gemacht werden kann. Der Partei wird nach geltendem Recht aus diesen Einnahmen wiederum zu einem erhöhten Anteil bei den Staatszuschüssen verholten, ohne daß Mandatsträgerabgaben in den Rechenschaftsberichten der Parteien ausgewiesen werden müssen.

Wider das Transparenzgebot ist auch die Regelung, nach der Parteien fünf Prozent ihrer Mittel ohne genaue Aufschlüsselung als „sonstige Einnahmen“ verbuchen dürfen (vgl. Tab. 2). Gewinne und Verluste können so miteinander verrechnet werden, ohne daß offensichtlich ist, in welchen Teilen des Parteivermögens sie an-

fallen. Gewinne von parteieigenen Unternehmen (derzeit steht die SPD in der Diskussion) können auf diese Weise verschleiert werden. Derzeit unterliegen auch die politischen Stiftungen nicht dem Transparenzgebot.

5. Parteienfinanzierung – ein Beispiel für negative Auswüchse des Parteienstaats?

Die vorgestellten Überlegungen zeigen, daß grundlegende Veränderungen des Systems der Parteienfinanzierung unnötig sind. Das Netz an Kontrollmechanismen ist vergleichsweise dicht, und auch die Mischfinanzierung der Parteien sorgt dafür, daß diese weder von privaten Gebern noch von staatlichen Mitteln einseitig abhängig sind. Allenfalls könnten Sanktionsmöglichkeiten eingeführt werden. So könnte man politischen Akteuren bei Verstößen gegen das Parteienfinanzierungsgesetz – die immerhin Verfassungsverstöße sind – die passive Wählbarkeit befristet aberkennen. Auch Haftstrafen ließen sich diskutieren, ebenso eine Ausweitung des Transparenzgebots auf Mandatsträgerabgaben und politische Stiftungen. Nicht zuletzt das Beispiel der USA zeigt, daß Ausgabenbegrenzungen für Wahlkämpfe, die darauf zielen, angesichts zunehmend teurer werdender Technik die wild wuchernden Kosten – und damit auch das ungezügelte Streben nach Finanzmitteln – einzudämmen, durch Umwegfinanzierungen leicht umgangen werden können. Nicht jeder Tatbestand, der solche Umgehungen ermöglicht, kann gesetzlich geregelt werden, ohne daß gleichzeitig erwünschte Effekte, wie die Förderung gemeinnütziger Organisationen, verhindert werden.

Generell sollte man sich davor hüten, die Parteiendemokratie insgesamt in Frage zu stellen. Viele der Argumente, die Parteien lediglich als eigennutzorientierte Organisationen abqualifizieren, gründen auf einem höchst problematischen Begriff des Gemeinwohls, gegen den die Parteien angeblich ständig verstoßen. Letztlich zeigt auch die überbordende Parteienkritik von Arnims, daß dieser von einem mehr oder weniger homogenen Willen „des“ Volkes ausgeht. Dieser wird mit einem a priori vorhandenen Gemeinwohl gleichgesetzt und einem als negativ qualifizierten Parteiwillen entgegengesetzt. Von daher kommen plebiszitäre Elemente, ferner angeblich „neutrale“, überparteiliche Institutionen wie Expertenrunden, das Bundesverfassungsgericht oder ein plebiszitär gewählter Bundespräsident als Garant für gemeinwohlorientiertes Handeln immer wieder ins Spiel. Nicht zufällig bezeichnet von Arnim direkt gewählte Bürgermeister als „Patrone des Gemeinwohls“. Damit sind es letztlich nichtpluralistische oder gar antipluralistische Ideen, auf die eine solche Parteienkritik zurückgreift (vgl. Wirtensohn 1999 mit Verweis auf Parallelen zu Carl Schmitt). Tatsächlich muß in einer Demokratie aber das, was konkret unter „Gemeinwohl“ zu verstehen ist, umstritten und dem Wettbewerb der Parteien unterzogen bleiben. Daher gewinnen demokratische Verfahren, deren Träger im parlamentarischen Regierungssystem notwendig die politischen Parteien sind, umso mehr an Gewicht.

Damit müssen auch die beschriebenen Grundprinzipien weiterhin im Rahmen der Parteienfinanzierung gewahrt bleiben. Aber diese Grundprinzipien werden andererseits *auch* durch ausbalancierte staatliche Zuwendungen an die Parteien garan-

tiert, gegen die – und hier sollte man sich zumal mit Blick ins Ausland, das andere Regelungen kennt, keinen Illusionen hingeben – immer wieder verstoßen werden wird.

Literatur

- Arnim, Hans Herbert von 1997: Fetter Bauch regiert nicht gern. Die politische Klasse – selbstbezogen und abgehoben, München.
- Arnim, Hans Herbert von 2000: Strukturprobleme des Parteienstaates, in: APuZ, B 16, S. 30-38.
- Elzinga, Douwe .J. 1992: Parteienfinanzierung in den Niederlanden, in: Tsatsos, S. 333-398.
- Fraenkel, Ernst 1991: Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt a.M.
- Grimm, Dieter 1994: Politische Parteien, in: Benda, Ernst/Maihofer, Werner/Vogel, Hans-Jochen (Hrsg.): Handbuch des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 2. Aufl., Berlin/New York, S. 599-656.
- Haungs, Peter 1980: Parteiendemokratie in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- Leibholz, Gerhard 1974: Strukturprobleme der modernen Demokratie, 3. Aufl., Karlsruhe.
- Lovens, Sebastian 2000: Stationen der Parteienfinanzierung im Spiegel der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl, 2, S. 285-298.
- Morlok, Martin 2000: Durchsichtige Taschen oder schwarze Koffer? Die rechtliche Regulierung der Parteifinanzien und der Fall der CDU, in: APuZ, B 16, S. 6-14.
- Naßmacher, Karl-Heinz 2000: Parteienfinanzierung in der Bewährung, in: APuZ, B 16, S. 15-22.
- Opp, Karl-Dieter 1986: Das Modell des Homo Sociologicus. Eine Explikation und eine Konfrontierung mit dem utilitaristischen Verhaltensmodell, in: Analyse und Kritik, 8, S. 1-27.
- Römmele, Andrea 1999: Direkte Kommunikation zwischen Parteien und Wählern: Direct Mailing bei SPD und CDU, in: ZParl, 2, S. 304-315.
- Rudzio, Wolfgang 1994: Das neue Parteienfinanzierungsmodell und seine Auswirkungen, in: ZParl, 3, S. 390-400.
- Rudzio, Wolfgang 2000: Die Parteifinanzien und die Zukunft des Parteiensystems, in: ZParl, 2, S. 428-440.
- Teissier, Cécile 2000: Regelung der Wahl-, Abgeordneten- und Parteispenden in Frankreich, in: ZParl, 2, S. 343-352.
- Tsatsos, Dimitris Th. (Hrsg.) 1992: Parteienfinanzierung im europäischen Vergleich. Die Finanzierung der politischen Parteien in den Staaten der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden.
- Tsatsos, Dimitris Th. (Hrsg.) 1997: Politikfinanzierung in Deutschland und in Europa. Aspekte aus Wissenschaft und Politik, Baden-Baden.
- Wirtensohn, Andreas 1999: Dem „ewigen Gespräch“ ein Ende setzen: Parlamentarismuskritik am Beispiel von Carl Schmitt und Hans Herbert von Arnim – nur eine Polemik?, in: ZParl, 2, S. 500-534.