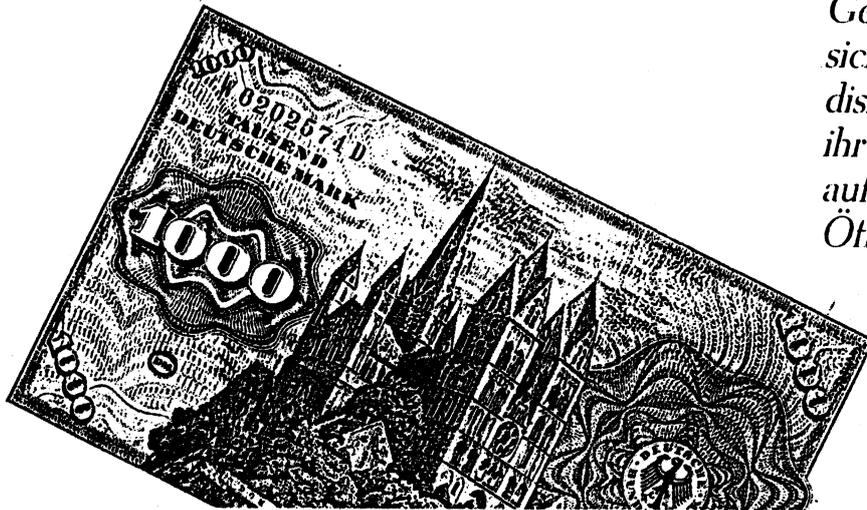


*Schon wieder wollen die Parteien mehr Geld. Darauf hatten sich die Schatzmeister diskret geeinigt. Doch ihr Gesetzentwurf stieß auf Widerspruch in der Öffentlichkeit.*



# Der Machtkampf im Schlaraffenland

Mehr als eine halbe Milliarde Mark im Jahr: Die politischen Parteien kommen die Republik teuer zu stehen /

Von Hans Herbert von Arnim

Die Parteien wirken bei der politischen Willensbildung des Volkes mit.“ Dieser Satz des Grundgesetzes erwies sich im Jahre 1949 nach der Unterdrückung demokratischer Parteien in der Diktatur als ausgesprochen fortschrittlich, weil er die legitime Rolle der politischen Parteien zum Ausdruck brachte. Doch darf die Anerkennung der Parteien nicht umschlagen in eine Immunsierung gegen Kritik. Im Gegenteil: Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, Kontrolle benötigt, bedürfen die Parteien der besonders ausgeprägten Kontrolle. Entgegen der Absicht des Grundgesetzes haben die Parteien sich immer mehr zu beherrschenden Organisationen des gesamten öffentlichen Lebens entwickelt. Nach vier Jahrzehnten zeigt sich die Gefahr des Mißbrauchs auf den verschiedensten Ebenen.

So durchdringen die Parteien durch Ämterpatronage allmählich auch Sektoren, in denen sie eigentlich nichts zu suchen haben — wie im öffentlichen Dienst, in der Rechtsprechung, in den Rundfunk- und Fernsehanstalten, in den Hochschulen und in anderen vom Grundgesetz als parteifrei konzipierten Einrichtungen. Wer darin nur die Verletzung juristisch-formaler Grenzen sieht, verkennt die Dimension des Problems. Es droht nicht weniger als eine qualitative Veränderung des gesamten staats- und politikrelevanten Denkens und Handelns.

Die Machtorientierung der Parteien gerät leicht in einen Gegensatz zu sach- und wertorientierten Denkweisen, die das charakteristische Gemeinsame sonst so verschiedener Einrichtungen wie der öffentlichen Verwaltung, der Gerichtsbarkeit, der Wissenschaft und der Medien ausmachen (oder doch sein sollten). Deshalb kann nicht einmal die Herstellung von „parteilichter Ausgewogenheit“ in diesen Institutionen das Problem entschärfen. Denn der parteilichter Einfluß als solcher verändert auch dann, wenn er nicht von einer Monopolpartei ausgeht, die Motivations- und Denkweisen. Die Folgen dieser Kolonisierungstendenzen der Parteien liegen auf der Hand: Wem es nur noch auf Mehrheiten, Bündnisse und

die Festigung der eigenen Macht ankommt, dem kommt der Anreiz, nach sachgerechten Problemlösungen zu suchen, allmählich abhanden. „Sprachregelungen“ und „symbolische Politik“ herrschen vor.

Die Monopolisierungstendenzen der Parteien äußern sich nicht zuletzt darin, daß die Bürger bei den Wahlen, also bei der Ausübung ihres demokratischen Königsrechts, von den Parteien vielfach bevormundet werden — und zwar oft weitaus mehr als nach den Gegebenheiten der Massendemokratie vermeidlich: Einfluß auf die Auswahl der Volksvertreter — etwa durch Häufeln der Stimmen auf bestimmte Kandidaten oder durch Ankreuzen von Kandidaten verschiedener Listen — haben die Wähler selbst bei Kommunalwahlen nur in einigen Bundesländern. Die Wahl des Bürgermeisters direkt durchs Volk gibt es nur in Süddeutschland — und dies nicht etwa, weil die Volkswahl Demagogen und Kandidaten minderer fachlicher oder persönlicher Qualität ans Ruder brächte. Wie die süddeutschen Erfahrungen zeigen, ist das Gegenteil der Fall.

Aber mit der Erweiterung der Befugnisse des Volkes würde das Parteienmonopol zwangsläufig gelockert. Vom Volk direkt gewählte Bürgermeister sind nicht so gefügig (etwa gegenüber Patronagewünschen der Fraktionen) wie Kommunalpolitiker, die für ihre Wiederwahl auf das Wohlwollen der Fraktionen angewiesen sind. Die Parteien pflegen sich einer solchen Relativierung ihrer Macht zu widersetzen, auch wenn das Mehr an Bürgerentscheidung der Offenheit des politischen Prozesses und der Qualität des politischen Personals zugute käme.

Selbst die Kommunalverfassung Nordrhein-Westfalens und Niedersachsens, deren trostloser Zustand allgemein beklagt wird, scheint sich nicht reformieren zu lassen, obwohl dies von Sachverständigen oft vorgeschlagen wurde. Die erforderliche Zusammenlegung der Verwaltungsspitze und des Ratsvorsitzes, also der Ämter des Oberstadtdirektors und des Oberbürgermeisters, würde nicht nur die Hälfte des bisherigen Führungspersonals überflüssig machen, sondern auch den exzessiven Parteeinfluß eindämmen, was beides auf größten Widerstand stößt.

Vor allem in der Parteienfinanzierung schlägt sich die über die Maßen gewachsene Rolle der politischen Parteien nieder. Wie sich der Zustand des Gemeinwesens in den staatlichen Finanzen schon immer gespiegelt hat, so wird heute auch die Problematik des Parteiwirkens und die Gefahr des Mißbrauchs etablierter Macht in den Finanzen der Parteien (einschließlich der Fraktionen und der politischen Stiftungen) besonders deutlich.

Die Parteien finanzieren sich in der Bundesrepublik aus drei Hauptquellen: aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und aus der staatlichen Wahlkampf-kostenerstattung (neuerdings auch aus dem staatlichen Chancenausgleich). Das ergibt zusammen weit über eine halbe Milliarde Mark im Jahr. Unproblematisch sind eigentlich nur Beiträge und kleinere Spenden. Bei Großspenden dagegen besteht die Gefahr, daß Geld in politische Macht transformiert und plutokratische Elemente in die Demokratie getragen werden.

Dem will das Grundgesetz durch die Pflicht zur Offenlegung entgegenwirken. Nach der derzeitigen Gesetzeslage muß bei Spenden von mehr als 20 000 Mark im Jahr der Name des Spenders im öffentlichen Rechenschaftsbericht der begünstigten Partei genannt werden. Diese „Publizitätsgrenze“ (an deren Beachtung erst seit 1984 auch die steuerliche Begünstigung geknüpft ist) wollen die Parteien nun mit ihrem jüngsten Gesetzentwurf verdoppeln: Das ist nicht unproblematisch, weil Spenden von 20 000 Mark auf regionaler Ebene einen beträchtlichen Einfluß verschaffen können, vor allem bei jährlicher Wiederkehr.

Große Spenden auch noch *steuerlich* zu fördern und damit den Einfluß des Geldes auf die Politik staatlich zu unterstützen, galt lange als Verstoß gegen den verfassungsrechtlichen Gleichheitssatz. Deshalb konnten vor 1979 nur Spenden bis 600 Mark und bis 1983 allenfalls in der Höhe von 1800 Mark jährlich steuerlich berücksichtigt werden. Die Mehrheit des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts hat mit dieser Tradition — zur freudigen Überraschung der Betroffenen — in seiner Entscheidung vom 14. Juli 1986 gebrochen und die steuerliche Berücksichtigung von Spenden bis 100 000 Mark jährlich zugelassen. Diesen Betrag wollen die Parteien nun auf 60 000 Mark (für Verheiratete 120 000 Mark) zurückführen. Die Regelung bleibt trotzdem verfassungsrechtlich anfechtbar, weil sie die kommunalen Wählergemeinschaften diskriminiert. Bei einer Höchstgrenze von 60 000 Mark und einem Spitzensteuersatz von 53 Prozent kann eine Parteispende die Einkommensteuer des Spenders um maximal 31 000 Mark ermäßigen, eine Spende an Wählergemeinschaften aber nur bis zu 600 Mark.

Immer problematischer wird auch die direkte Staatsfinanzierung der Parteien. Inzwischen geht es nicht mehr um die Frage, ob Parteien, Fraktionen, Stiftungen und auch Abgeordnete überhaupt staatliche Mittel erhalten, sondern nur noch darum, in welchem Verfahren und in welchem Umfang sie gewährt werden. Otto von Bismarck hatte das Diätenverbot der Reichsverfassung von 1871 noch als „Korrektiv gegen das allgemeine Wahlrecht“ gepriesen. Unter den Geboten des Grundgesetzes soll die staatliche Finanzierung der Politik die Chancengleichheit im politischen Wettbewerb fördern und verhindern, daß nur Reiche oder solche, die sich in die Abhängigkeit potenter Financiers begeben, für das Parlament abkömmlich sind. Doch längst haben sich die Probleme erneut verschoben: Aus Wohltat wird Plage.

Eine zu üppige Staatsfinanzierung bürokratisiert die Parteien und entfremdet sie den Bürgern. Zugleich geraten sie in große Versuchung, weil sie selbst über die staatlichen Finanzquellen verfügen. Hier entscheiden das Parlament und die in ihm vertretenen Parteien letztlich in eigener Sache. Sie sind also befangen. Damit wächst der Kontrollbedarf.

Doch dies alles eröffnet staatstheoretisch eine ganz neue Perspektive: Nach überkommenem Verständnis ist das Parlament der Kontrolleur der Regierung und der Verwaltung. Bei Entscheidungen in eigener Sache jedoch bedarf das Parlament selbst der Kontrolle. Wer aber ist in der Lage, den Kontrolleur zu kontrollieren?

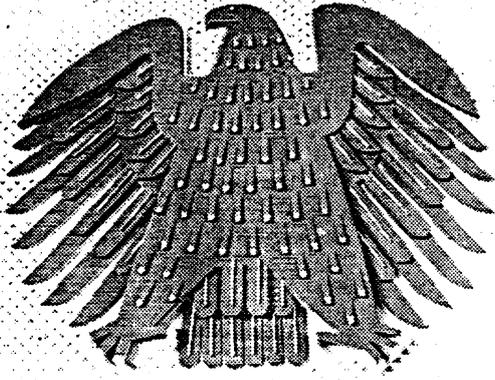
Der erste Blick richtet sich auf den Wähler, den nominellen Herrn und Schiedsrichter in der Demokratie. Was aber kann der Bürger mit dem Stimmzettel noch bewirken, wenn die Fraktionen sich einig (oder fast einig) sind und per Vorab-sprache der Schatzmeister oder gar der Parteivorsitzenden eine Art von großer Koalition in Sachen Parteienfinanzierung bilden, der Wähler also mangels wählbarer Alternative entmachtet wird? Zur Kontrolle des Kontrolleurs bleiben damit vornehmlich zwei Institutionen, die Verfassungsrechtsprechung und die Öffentlichkeit.

Der Einfluß des Bundesverfassungsgerichts auf die Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung ist in der Tat gewaltig. Die Geschichte der staatlichen Parteienfinanzierung wurde von einem steten Wechselspiel zwischen Parlament und Bundesverfassungsgericht geprägt. Einer gigantischen Schachpartie gleich, haben sich die Finanzierungsregelungen Zug um Zug entwickelt: Sobald das Gericht eine Möglichkeit versperrte, nahm das Parlament eine andere, vom Gericht offengelassene wahr (und manchmal auch mehr als das), worauf das Bundesverfassungsgericht wiederum versuchte, Grenzen zu ziehen und dem Mißbrauch zu begegnen.

Den Auftakt gab Karlsruhe 1958, als es die staatliche Parteienfinanzierung eher nebenbei für zulässig erklärte. Alsbald wurden in den Bundeshaushalt Zuschüsse an die Bundestagsparteien eingestellt, 1959 noch fünf Millionen Mark, 1965 bereits 38 Millionen.

Offenbar als Reaktion auf diese Explosion zog das Gericht 1966 zwei Schranken: Zum ersten unterschieden die Richter zwischen den Gesamtkosten der Partei und den Wahlkampfkosten und erklärten allein die Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes für zulässig; eine allgemeine Parteienfinanzierung (auch die Finanzierung von politischer Bildungsarbeit) sei dagegen unzulässig. Zum zweiten legte das Gericht fest, die staatlichen Gelder dürften höchstens die Hälfte aller Einnahmen der Parteien ausmachen.

Diese Grenzen, die das Gericht mit dem Prinzip begründete, die Parteien seien staatsfreie Einrichtungen und müßten dies auch bleiben, galten allerdings nicht für die Fraktionen in den Volksvertretungen. Zwar hatten dies die Richter ausdrücklich so festgestellt, aber damit hatten sie auch, sicherlich ohne es zu wollen, die Fraktionsfinanzierung geradezu beflügelt. Allein die staatlichen Zahlungen an die Fraktionen des Bundestags sind von 3,4 Millionen Mark im Jahr 1966 auf 74 Millionen im Jahr 1988 gestiegen. Sie haben sich also in 22 Jahren verzweihundzwanzigfach — Wachstumsraten wie im Schlaraffenland.



Aufnahme: Sven Simon/Montage DZ

Dieses Geld stärkt die Fraktionsführung, gibt ihr die Möglichkeit, willfährige Abgeordnete zu belohnen, zum Beispiel durch Übernahme von Reisekosten. Die Verwendung dieser Mittel unterliegt nicht den staatlichen Besoldungsgrundsätzen, so daß es zu Doppel- und Dreifachalimentationen kommen kann. Addiert man die Beträge der vier Jahre einer Legislaturperiode, so sind sie inzwischen mit 296 Millionen Mark höher als die Wahlkampfkostenerstattung für die Bundestagswahl 1987 mit 226 Millionen Mark.

**E**in ähnlicher Ausweich- und Ersatzeffekt ergab sich bei den vier Stiftungen der „Altparteien“. Kaum hatte das Bundesverfassungsgericht 1966 die Finanzierung der Parteien für ihre politische Bildungsarbeit aus der Staatskasse verboten, wurden 1967 staatliche Globalzuschüsse „zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit“ von zunächst neun Millionen Mark für die vier Stiftungen eingeführt; sie sind im Einzelplan des Bundesinnenministers veranschlagt und 1988 auf 142 Millionen Mark gestiegen, wobei diese Zahlungen nur einen Teil der gesamten Zuschüsse aus der Staatskasse von ungefähr 400 Millionen Mark ausmachen, die die Parteistiftungen erhalten. (Bald wird nun auch eine Stiftung der Grünen hinzukommen, nachdem der Versuch der Grünen, die Stiftungsfinanzierung für verfassungswidrig erklärt zu bekommen, 1986 von Karlsruhe zurückgewiesen worden ist.)

Bei der staatlichen Fraktions- und Stiftungsfinanzierung fällt dreierlei auf: erstens ihr gewaltiges Volumen, zweitens die hohe Steigerungsrate und drittens, daß die Zahlungen – trotz ihres Volumens und der Steigerungsraten – bisher kaum jemandem aufgefallen sind. Sie werden weit- hin im Verborgenen abgewickelt – was Wunder angesichts des besonderen Entscheidungsverfahrens. Sie werden nämlich bisher lediglich im Haushaltsplan bewilligt.

Künftig sollte die parlamentarische Entscheidung öffentlichkeitswirksam im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren fallen, also in einem besonderen Gesetz formuliert werden. Nur so können die öffentlichen Kontrollen aktiviert, kann der nötige Druck geschaffen werden, auf daß die Erhöhungen öffentlich gerechtfertigt werden müssen.

In diesen Wochen wird wieder einmal über eine Änderung der Parteienfinanzierung gestritten – zum Glück, denn der Gesetzentwurf war darauf angelegt, eine solche Diskussion (auch in den Parteien und Fraktionen selbst) zu unterlaufen: Sein Inhalt ist selbst für Experten kaum noch zu verstehen, so kompliziert sind die Vorschriften gefaßt. Die teils unvollständigen, teils irreführenden Angaben über die Kosten bringen das Ausmaß der Haushaltsbelastung (und damit der zusätzlichen Leistungen an die etablierten Parteien) nicht entfernt zum Ausdruck. Die Schatzmeister der vier „Altparteien“, die den Entwurf abgesprochen haben und von den Parteivorsitzenden der CDU und der SPD billigen ließen, wollen die erforderliche Umgestaltung des Chancenausgleichs nutzen, um sich massive Mehreinnahmen aus der Staatskasse zu verschaffen (obwohl die Umgestaltung durchaus auch kostenneutral erfolgen könnte): ...

● Der *Chancenausgleich* soll um rund 24 Millionen Mark in einer Legislaturperiode, also um die Hälfte, erhöht werden — mit steigender Tendenz aufgrund bestimmter, nicht wirksam zu verbindender Manipulationsmöglichkeiten der Parteien.

● Zusätzlich zur bisherigen Wahlkampfkostenerstattung soll ein *Grundbetrag* eingeführt werden, der den Parteien 68 Millionen Mark mehr bringt (also 30 Prozent mehr). Wollte man die Wahlkampfkostenerstattung für Bundestagswahlen um denselben Betrag erhöhen, müßte man den derzeitigen Pro-Kopf-Betrag von fünf Mark pro Wahlberechtigten auf 6,50 Mark erhöhen.

Diese zentralen Bestandteile des Gesetzentwurfs sollen dem Vernehmen nach bestehen bleiben — auch nach der öffentlichen Kritik, die die Schatzmeister immerhin veranlaßt hat, etwas zurückzustecken.

Diese geplanten Erhöhungen gehen weit über die Preis- und Lohnsteigerungen hinaus. Sie kommen fast ausschließlich der SPD (in vier Jahren voraussichtlich 45 Millionen Mark mehr), der CDU (29 Millionen Mark mehr) und der CSU (zwölf Millionen Mark mehr) zugute — und dies alles, obwohl erst vor wenigen Jahren eine massive Anhebung der staatlichen Wahlkampfkostenerstattung vorgenommen wurde, die noch über das Votum der durchaus parteigenigten Parteienfinanzierungskommission hinausgegangen war. 1984 war der Pro-Kopf-Beitrag, der seit 1974 stets 3,50 Mark betragen hatte, auf fünf Mark angehoben worden, was für Bundestagswahlen erstmals 1987 wirksam wurde.

Die genannte Parteienfinanzierungskommission hatte in ihrem Bericht von 1983 empfohlen, die gesamte Parteienfinanzierung einschließlich der Fraktions- und Stiftungsfinanzierung nach fünf Jahren zu überprüfen. Dagegen beschränkt der vorliegende Gesetzentwurf die Überprüfung auf einen kleinen Ausschnitt aus der Gesamtproblematik. Er läßt außerdem jeden Ansatz vermissen für die überfälligen gesetzlichen Begrenzungen und Kontrollen der Parteienfinanzierung (gesetzliche Erzwingung von Kostenbegrenzungsabkommen der Parteien, gesetzliche Beschränkungen ihrer Kreditaufnahme, Kontrolle der Parteienfinanzen durch die Rechnungshöfe). Im Grunde setzt der Gesetzentwurf die Überprüfung mit Erhöhung gleich; die wahrhaft überprüfungsbedürftige Fraktions- und Stiftungsfinanzierung bleibt völlig unberücksichtigt.

Ein Bürgerbonus, der es dem Wähler überlasse, im Wege einer zusätzlichen Finanzstimme zu entscheiden, welche Partei den Fünf-Mark-Betrag erhält, scheint politisch keine Chance zu haben, obwohl in einer Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags vom 21. November sich fünf von sechs Sachverständigen dafür ausgesprochen haben. Viel zu stark sind die Sicherheitsbedürfnisse der Parteikassierer. Der Bürgerbonus wäre ein ideales Instrument, die Parteien aus ihrer Bürgerferne zu lösen.

Die politische Zukunft der Bundesrepublik Deutschland hängt nicht zuletzt von der Qualität ihres Parteiensystems ab. Und hier wiederum spielen die Finanzen eine wichtige Rolle. Die Gleichsetzung „mehr Geld gleich bessere Parteien“ wäre allerdings ein folgenschwerer Fehlschuß. Beim jetzigen Niveau der staatlichen Politikfinanzierung, die im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien in der Spitzengruppe liegt, dürfte eher das Gegenteil der Fall sein. Die angemessene Ordnung der Parteienfinanzierung ist zu wichtig für die Demokratie, als daß man sie den Kassierern überlassen könnte.

Allerdings: Jede Partei für sich allein ist überfordert, wenn sie beim Geldausgeben sparen soll; denn sie fürchtet, dadurch ihre Position im Wettbewerb um die Macht zu verschlechtern. Solange nicht sichergestellt ist, daß die anderen Parteien sich ebenfalls einschränken, wird es beim kostentreibenden „Wettrüsten“ bleiben. Ganz ähnlich verhält es sich bei der parteipolitischen Ämterpatronage etwa im öffentlichen Dienst, bei der die Parteien nicht staatliche Finanzmittel, sondern staatliche Institutionen für ihre Zwecke instrumentalisieren: Beim Mehrheitswechsel nach Wahlen liefert die Ämterpatronage der Vergangenheit die Rechtfertigung oder auch nur den Vorwand für erneute Patronage mit umgekehrtem Vorzeichen. Ein Teufelskreis: Ämterpatronage nährt Ämterpatronage. Auch hier helfen keine Appelle.

Es bedarf wirksamer, für alle Akteure geltender Beschränkungen, damit die individuelle Rationalität der Akteure nicht zur kollektiven Irrationalität entartet. Letztlich geht es um die uralte Frage, wie die Mächtigen am Mißbrauch gehindert und wie sie dazu veranlaßt werden können, ihre Macht möglichst im Interesse der Gemeinschaft einzusetzen.

Die Vorstellung, es könne etwas Wirkungsvolles gegen die Anmaßung der Parteien unternommen werden, mag auf den ersten Blick weltfremd erscheinen, sind sie es doch selbst, die in den Schaltzentralen der staatlichen Macht die Hebel bedienen und die Gesetzgebung, auch die verfassungsändernde Gesetzgebung, beherrschen. Läuft die Empfehlung zur verfassungsrechtlichen Disziplinierung von Parteien (und Verbänden) deshalb nicht auf die Empfehlung hinaus, sich wie Münchhausen am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen? Dagegen setze ich die These: Fast alle Beteiligten (einschließlich der Politiker und der großen Masse der Parteimitglieder) fühlen sich als Opfer der Gesamtentwicklung, führen diese also nicht etwa zielstrebig herbei, sondern erleiden sie. Angemessene verfassungsrechtliche Spielregeln (und ihre wirkungsvolle Durchsetzung) würden fast alle Mitglieder des Gemeinwesens besser stellen als vorher. Die Chance, ein politisches Klima herzustellen, das ihrer Einführung (und zunächst dem Nachdenken und der Diskussion über sie) günstig ist, wird um so größer, je umfassender es gelingt, den für alle förderlichen Effekt zu verdeutlichen. Es handelt sich um nicht weniger als die Aufgabe, die Wähler über ihre Interessen aufzuklären und daraus institutionelle Konsequenzen zu ziehen.

*Der Verwaltungsrechtler Hans Herbert von Arnim lehrt an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer. Er hat sich mit mehreren Gutachten zur Parteienfinanzierung einen Namen gemacht. Zuletzt brachte er im vergangenen Sommer den hessischen Diätenskandal ins Rollen.*