

Eine vom Bundespräsidenten eingesetzte Kommission will die Staatsfinanzierung der Parteien in die Hände der Bürger legen

DIESE WOCHE

## Fesseln für Selbstbediener

Von Hans Herbert von Arnim

Was darf Politik kosten?  
Hans Herbert von Arnim:  
Gegen das Wuchern  
der Parteienfinanzierung

Die Staatsfinanzierung der Parteien, Fraktionen und Parteistiftungen beträgt im Jahr 1992 rund 1400 Millionen Mark und ist die höchste der Welt. Den Vätern des Grundgesetzes war der Gedanke einer Alimentation der Parteien durch den Staat noch „völlig unvorstellbar“, wie der hessische Ministerpräsident Zinn später rückblickend bemerkte. Gefahren sah man zunächst nur im politischen Einfluß des privaten Geldes.

Zehn Jahre später führte die Bundesrepublik gleichwohl als erstes Land Europas eine staatlich Finanzierung der Parteien ein. Zunächst wurde fünf Millionen Mark in den Bundeshaushalt eingelegt, die sich rasch auf 38 Millionen vermehrten. 1966 zog das Bundesverfassungsgericht – unter dem Eindruck des unkontrollierten Wachstums – zwar Grenzen. Das Urteil war aber der Startschuß für das Ausweichen in eine sprunghaft wachsende Staatsfinanzierung der Parlamentsfraktionen und der Parteistiftungen. Doch noch immer gibt es Länder, die im wesentlichen ohne Staatsfinanzierung der Parteien auskommen, wie England, Belgien und die Schweiz.

Die Ausweitung der Staatsfinanzierung in der Bundesrepublik ist geeignet, die Verwurzelung der Parteien in Volk und Basis zu schwächen. Die Zahlungen sich auf die etablierten politischen Kräfte konzentrieren und mögliche Newcomer benachteiligen, fördern sie eine Verkrustung und „Verbonzung“ (Helmut Kohl), mindern die Offenheit des politischen Prozesses und schwächen den notwendigen Innovationsdruck. Geld ist auch Macht.

„Politikverdrossenheit“ hat weniger mit mangelnder Darstellungskunst der Politiker zu tun sondern beruht auf der Entmündigung der Bürger, dem Unterlaufen der Gewaltenteilung, dem mangelnden Problemlösungskompetenz der Parteien bei gleichzeitiger Tendenz zur Ausbeutung der staatlichen Institutionen und Finanzen. Diese Systemfehler bedingen einander, und sie zeigen sich in der staatlichen Politikfinanzierung wie durch eine Lupe vergrößert. Wenn die Schatzmeister der etablierten Parteien sich absprechen, das politische Kartell von den Parteivorsitzenden absegnen lassen und Parlament und Öffentlichkeit vor vollendete Tatsachen stellen, wird das System der „checks and balances“ zwischen Regierung und Opposition ausgehebelt und der Wähler entmachtet. Wenn immer er wählt, alle sind in das Kartell eingebunden. Die „Machtversessenheit“ der Parteien (Richard von Weizsäcker) zeigt sich besonders darin, daß das Bundesverfassungsgericht dem Parlament als „Ersatzgesetzgeber“ immer wieder die Richtung weisen mußte. Das Parteienfinanzierungsrecht ist fast vollständig durch die Karlsruhe Richter vorgezeichnet, dies aber nicht aus richterlicher Selbstüberhebung, sondern weil das Parlament versagt hat.

Den vorläufigen Schlüsselstein bildet das auf Antrag der Grünen ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992, das fast die gesamte bisherige Staatsfinanzierung der Parteien für verfassungswidrig erklärt und den Gesetzgeber verpflichtet hat, bis zum 1. Januar 1994 eine Neuregelung in Kraft zu setzen. Dem Parlament, das über die staatliche Politikfinanzierung in eigener Sache entscheidet, fehle das „korrigierende Element gegenüber politischer Interessen“. Auswüchse der Politikfinanzierung belasteten die öffentlichen Haushalte und bedrohten die Funktionsfähigkeit des politischen Systems. „Gewinne der Bürger den Eindruck“, so schreibt das Gericht den Parteien ins Stammbuch, „die Parteien bedienten“ sich aus der Staatskasse, so führte dies notwendig zu einer Verminderung ihres Ansehens und würde letztlich ihre Fähigkeit beeinträchtigen, die ihnen von der Verfassung zugewiesenen Aufgaben zu erfüllen.“

Das Gericht entwirft deshalb ein ganz neues System:

- Es erklärt den neben der bisherigen Wahlkampfkostenerstattung gewährten „Sockelbetrag“ und den „Chancenausgleich“ für verfassungswidrig; beide waren 1988 von den Schatzmeistern der etablierten Parteien konzipiert worden. Bemessungsgrundlage der Staatsleistungen müssen in Zukunft neben den Wählerstimmen auch die Mitgliedsbeiträge und kleine und mittlere Spenden sein.

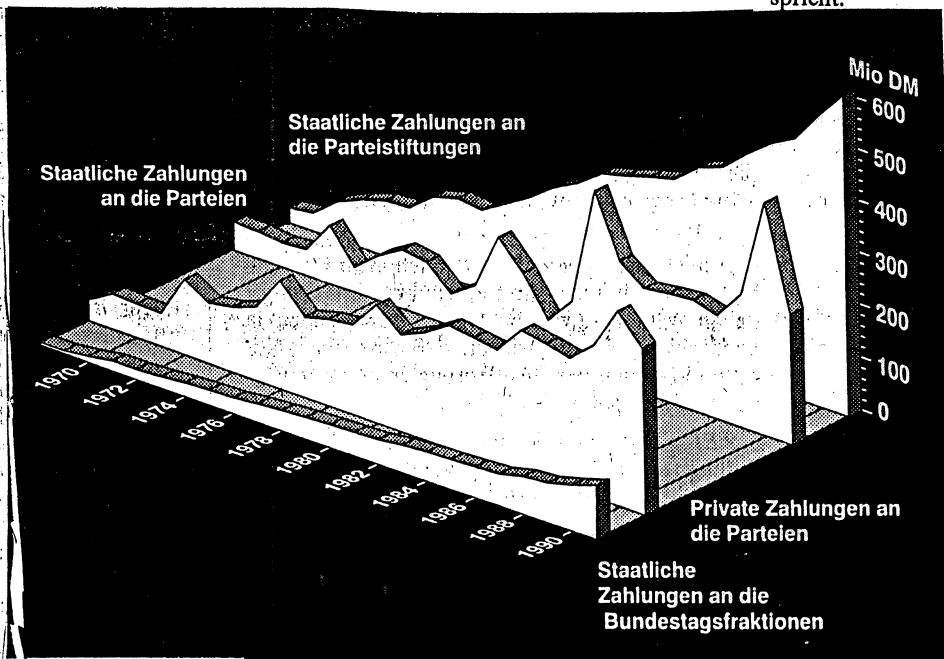
- Es zieht eine „absolute Obergrenze“; danach darf die direkte Staatsfinanzierung der Parteien nicht höher sein als im Durchschnitt der vergangenen Jahre. Diese Grenze beträgt nach Berechnungen der Bundestagsverwaltung derzeit 230 Millionen Mark jährlich und schließt eine Anpassung an Geldentwertung und einschneidende Änderungen der Verhältnisse nicht aus.

- Auch die indirekte Staatsfinanzierung wird eingeschränkt: Mitgliedsbeiträge und Spenden dürfen nur bis zu einer Größenordnung steuerbegünstigt sein, die ein durchschnittlicher Einkommensbezieher noch ausschöpfen kann. Nach dem Einkommensteuergesetz können Zuwendungen an die Parteien bis 2400 Mark jährlich (bei Ledigen bis 1200 Mark) zur Hälfte von der Steuer abgezogen werden. Das Gericht läßt aber eine Anhebung der Grenze entsprechend der zwischenzeitlichen Einkommensentwicklung zu.

Damit wird einerseits die steuerliche Begünstigung von Großspenden unterbunden, andererseits werden kleine und mittlere Zuwendungen doppelt

Parteien für jede Mark Mitgliedsbeitrag oder Spende im Rahmen der Steuerbegünstigungsgrenzen zwanzig Pfennig Staatszuschuß bekommen. Bei einer Gesamtsumme der Beiträge der fünf großen Parteien im Jahr 1991 von 285 Millionen Mark und des zuschufähigen Teils der Spenden von etwa 74 Millionen Mark errechnen sich weitere 72 Millionen, insgesamt also 221 Millionen Mark an jährlichen Staatszuschüssen. Rechnet man auch die Spenden und Beiträge der sonstigen Parteien hinzu, die bisher Wahlkampfkostenerstattung erhielten, und das „normale“ Wachstum der Beiträge bis 1993, das der Berechnung für 1994 zugrunde gelegt wird, so ergeben sich jährliche Staatszuschüsse von 230 Millionen Mark.

Der Grundgedanke der Empfehlungen der Kommission besteht darin, Umfang und Verteilung der staatlichen Parteienfinanzierung in die Hände der Bürger und der Parteibasis zu legen. Der Erfolg soll entscheiden. Für Nichtwähler soll es kein Geld mehr geben. Jeder, ob Wähler, Mitglied oder Spender, kann zudem genau ersehen, welchen Betrag er der Partei mit seiner Stimme oder seiner Zuwendung verschafft. Von der doppelten staatlichen Förderung der Beiträge und Spenden erwartet die Kommission einen Anreiz mit verhaltensändernder Wirkung: Wenn der Geber in Zukunft weiß, daß er nicht nur selbst Steuern spart, sondern seine Zuwendung zugleich staatliche Zuschüsse bei seiner Partei auslöst, entsteht eine neue Ausgangsmotivation, die eine erhebliche Dynamik in die Entwicklung der Beiträge und kleineren Spenden zu bringen verspricht.



Die Schatzmeister hingegen befürchten, daß Großspenden und Teile der „Parteisteuern“, die Abgeordnete über ihre normalen Mitgliedsbeiträge hinaus zu zahlen haben, zurückgehen werden, weil sie in Zukunft nur noch eingeschränkt steuerlich begünstigt sind. Doch haben Beiträge und kleine Spenden ein vielfaches Volumen, so daß ihre doppelte staatliche Förderung im Ergebnis auch stärker durchschlagen dürfte.

Das zeigt eine Beispielrechnung. Die durchschnittlichen Monatsbeiträge aller Parteien betragen derzeit etwa elf Mark. Wenn es aufgrund des in der doppelten Förderung liegenden Anreizeffekts gelingt, die Beiträge in den nächsten zwei Jahren um drei Mark monatlich anzuheben, ergibt sich zusammen mit dem Staatszuschuß insgesamt ein Mehr von fast hundert Millionen Mark. Angesichts dieser Dynamik wäre es sogar sinnvoll, niedrigere Beträge anzusetzen.

Die Kommission hat auch die Finanzen der Fraktionen und Parteistiftungen in ihre Empfehlungen einbezogen. Die Tätigkeit der Fraktionen und Parteistiftungen kommt den jeweiligen Mutterparteien zugute und stärkt ihre Stellung im politischen Wettbewerb. Fraktionen und Parteistiftungen finanzieren sich aus Staatsmitteln, denen jede Transparenz fehlt. Es gibt, von Ausnahmen in den Bundesländern abgesehen, kein Gesetz und keine öffentliche Rechenschaftspflicht.

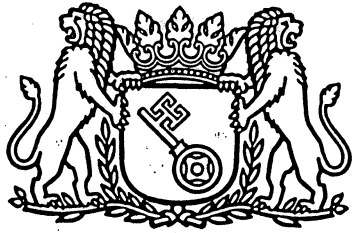
Parteinähe, Staatsfinanzierung, Entscheidung der mittelbar Begünstigten in eigener Sache und völlige Undurchsichtigkeit bilden eine für die Glaubwürdigkeit der parlamentarischen Demokratie brisante Mischung und begründen die Gefahr unkontrollierter Ausweitung der Staatsfinanzierung. Die öffentlichen Mittel für die Fraktionen des Bundestags und der Landesparlamente und die Parteistiftungen machten 1992 rund 900 Millionen Mark aus. Im Jahre 1966, als das Bundesverfassungsgericht der staatlichen Parteienfinanzierung erstmals Grenzen zog, waren es noch etwa 25 Millionen Mark. Selbst ohne diejenigen Steigerungen, die auf die deutsche Vereinigung entfallen, und die sogenannten zweckgebundenen Zuwendungen an die Parteistiftungen, die vornehmlich im Ausland verwendet werden, bleiben sehr hohe Wachstumsraten, die dazu geführt haben, daß die Proportionen sich, von der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt, völlig verschoben haben und die Subventionierung der Parteistiftungen und Parlamentsfraktionen inzwischen ein Mehrfaches der staatlichen Parteienfinanzierung ausmacht.

gefördert: beim Geber und bei der empfangenden Partei. Damit sollen die Parteien an ihrer Basis verankert werden.

Das Urteil veranlaßte den Bundespräsidenten, im Sommer 1992 eine siebenköpfige Kommission mit dem Auftrag zu berufen, „Vorschläge für eine künftige Regelung der mit der Parteienfinanzierung zusammenhängenden Fragen zu erarbeiten.“ Ihr Bericht wurde in der vergangenen Woche der Öffentlichkeit vorgestellt.

Aufgabe der Kommission war es, die Vorgaben des Gerichts zu konkretisieren. Die Finanzierung der Fraktionen und der Parteistiftungen soll entsprechend geregelt werden. Die Parteien sollen für jede abgegebene Wählerstimme bei Bundestags-, Landtags-, Europa- und Gemeinderatswahlen einen jährlichen Zuschuß von neunzig Pfennig erhalten.

Die Gemeindeebene wird einbezogen. (Bisher gab es auf den drei Ebenen der Bundestags-, Landtags- und Europawahlen für eine Wahlperiode jeweils fünf Mark pro Wahlberechtigtem, also auch für Nichtwähler.) Bei den letzten Wahlen auf den vier Ebenen wurden rund 165 Millionen Wählerstimmen abgegeben. Dies ergäbe 149 Millionen Mark jährlich. Zusätzlich sollen die



Eine vom Bundespräsidenten eingesetzte Kommission will die Staatsfinanzierung der Parteien in die Hände der Bürger legen

## Fesseln für Selbstbediener

Legt die Therapie nahe. Die Kommission empfiehlt für die Fraktionen und Parteistiftungen öffentliche Rechenschaftslegung über die Herkunft und Verwendung der Mittel und das Vermögen sowie eine gesetzliche Regelung sämtlicher Staatsleistungen an Fraktionen und Parteistiftungen. Die Bewilligung im unübersichtlichen Haushaltsplan allein reicht nicht um die Initiatoren bei Erhöhungen zur öffentlichen Begründung zu zwingen und unbegründete Erhöhungen zu verhindern. Zugleich müssen die Rechnungshöfe regelmäßig prüfen und die Ergebnisse veröffentlichen.

Der Bundestag hat die staatlichen Mittel an seine Fraktionen 1993 um neun Prozent und an die Parteistiftungen um fünf Prozent gesenkt. Die Kommission schlägt vor, die Fraktionsmittel auf dem Niveau von 1993

für einige Zeit einzufrieren. Gleiches wäre – angesichts der „schlaraffenländischen“ Wachstumsraten der Vergangenheit – auch für die Parteistiftungen angezeigt.

Weiter empfiehlt die Kommission, das Verfahren der Gesetzgebung des Parlaments in eigener Sache zu verbessern und „Blitzgesetze“ unmöglich zu machen. Gesetzesvorlagen sollen in Zukunft schriftlich und verständlich begründet und für die Beratungen des Parlaments zwingende Mindestfristen festgelegt werden. Darüber hinaus sollen Gesetze über Politikfinanzierung grundsätzlich erst in der nächsten Legislaturperiode wirksam werden.

Auch für Abgeordnete macht die Kommission Vorschläge, soweit sie in engem Zusammenhang mit der Parteienfinanzierung stehen: die Einführung eines Straftatbestandes der aktiven und passiven Abgeordnetenbestechung, ein Verbot von Spenden an Abgeordnete und eine bessere Kontrolle der Mittel für Abgeordnetenmitarbeiter.

### Die Fehler des politischen Systems zeigen sich kraß in der Politikfinanzierung

Die Vorschläge sind von den Grünen begrüßt, von den Schatzmeistern etablierter Parteien dagegen kritisiert worden. Das ist Teil des üblichen Rituals. Die Klage über zu wenig Geld gehört zum Geschäft. Der Übergang zum neuen System führt zwangsläufig zu Umschichtungen: Kleinere Parteien erleiden Einbußen. Innerhalb der Parteien werden die unteren Ebenen stärker bedacht, was den ohnehin fälligen parteiinternen Finanzausgleich zugunsten der Parteizentralen erzwingt. Ginge es nach den Schatzmeistern, würden systembedingte Einbußen wohl nach dem größten gemeinsamen Nenner aus der Staatskasse ausgeglichen. Dieser Versuchung mußte die Kommission widerstehen. Auch bei der Gewichtung der Wählerstimmen und Zuwendungen als Kriterien für die Staatsfinanzierung die nach dem Vorschlag der Kommission vorläufig etwa im Verhältnis 2 : 1 stehen, bestand wenig Spielraum: Beiträge und Spenden müssen zur Vermeidung von Manipulationsanreizen mit gleichem Satz und erheblich niedriger als Wählerstimmen „bezuschußt“ werden, die zudem Ausdruck der Verwurzelung in der gesamten Aktivbürgerschaft sind. Die Parteien täten gut daran, wenn sie den Bericht der Kommission als Chance begriffen, Politikverdrossenheit abzubauen, und ihn zügig in ein neues Gesetz umsetzen.

*Der Verfasser ist Professor für Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Er war Mitglied der vom Bundespräsidenten berufenen Parteienfinanzierungskommission.*

b. w.