

# Staat Wirtschaft Steuern

Festschrift  
für Karl Heinrich Friauf  
zum 65. Geburtstag

Herausgegeben von  
Rudolf Wendt, Wolfram Höfling,  
Ulrich Karpen, Martin Oldiges



C. F. Müller Verlag  
Heidelberg

1996

HANS HERBERT VON ARNIM

## Jüngste Entwicklungen der Parteienfinanzierung in Deutschland\*

### *I. Einführung*

Die Beschäftigung mit Finanzen, auch mit denen des Staates, gilt vielen immer noch als etwas Minderwertiges. Über Geld spricht man nicht. Auch in der Wissenschaft kam das Thema „Finanzierung der Politik“ lange zu kurz. Das hat historisch gewachsene ideologische Wurzeln. Der deutsche Idealismus verachtete alles Finanzielle zutiefst. *Jean Jacques Rousseau* meinte gar abfällig, Finanzen seien etwas für Sklaven, nicht für freie Bürger. Die überkommene „Finanzblindheit“ nimmt noch zu, wenn es um die Finanzierung der politischen Akteure selbst geht. Zum idealistischen Erbe kommt die Scheu hinzu, sich mit finanziellen Interna der Mächtigen in Staat und Politik zu befassen und diesen dabei möglicherweise zu nahe zu treten.

Solche Art von Zurückhaltung ist bedauerlich, sind die Finanzen doch nicht nur ein Bereich unter anderen, sondern in Wahrheit fast so etwas wie der strategische Punkt, von dem aus man die Dinge in den Blick und in den Griff bekommt. Das hat *Karl Heinrich Friauf* in seinen umfassenden Publikationen zum Finanzrecht, das er als integralen Teil des gesamten Staatsrechts versteht, immer wieder demonstriert. In den staatlichen Finanzen spiegelt sich der Zustand eines Gemeinwesens seit eh und je besonders deutlich wider; in der *Politikfinanzierung* zeigen sich charakteristische Eigenarten der Politik wie durch eine Lupe vergrößert.

Kaum ein Rechtsgebiet hat in den letzten Jahren derartige Wandlungen erfahren wie die Parteienfinanzierung. Das hat – zusammen mit der Kompliziertheit der Materie – dazu geführt, daß selbst gemeinhin gut informierte Beobach-

---

\* Das Thema war auch Gegenstand eines Vortrags, den der Verfasser am 12.3.1996 an der Hochschule für Politik München gehalten hat. Belege finden sich in der 2. Auflage seines Buches „Die Partei, der Abgeordnete und das Geld. Parteienfinanzierung in Deutschland“, Knauer Verlag, München 1996. Näheres zum Teil V dieses Beitrags in seinem weiteren Buch „Der Staat sind wir! Politische Klasse ohne Kontrolle. Das neue Diätengesetz“, München 1995.

ter aus Wissenschaft, Politik und den Medien kaum noch durchblicken. Ausgangspunkt der jüngsten Änderung war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992. Daraufhin mußte das Parteiengesetz, das die staatliche Parteienfinanzierung regelt, völlig umgekrempelt werden.

Neugeregelt wurde auch die Finanzierung (und der sonstige Rechtsstatus) der Parlamentsfraktionen. Im Bund und in fast allen Bundesländern ergingen Fraktionsgesetze; das des Bundes trat Anfang 1995 in Kraft. Vorher hatte es praktisch keine gesetzliche Regelung des Fraktionsstatus in Deutschland gegeben.

Ebenso wurden die *Abgeordnetengesetze* des Bundes und der Länder in jüngerer Zeit zum Teil erheblich geändert. Hier haben einerseits Diäten- und Versorgungsskandale, etwa in Hessen, Hamburg und im Saarland, erheblichen öffentlichen Reformdruck geschaffen und dazu geführt, daß Diätenkommissionen im Bund und in fast allen Ländern eingesetzt wurden und Reformvorschläge erarbeitet haben. Andererseits haben die Parlamente versucht, sich der öffentlichen Kontrolle auf verschiedenen Wegen zu entziehen.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, daß ich Parteienfinanzierung hier *in einem weiteren Sinne* verstehe. Sie umfaßt auch die Finanzierung von Einrichtungen im Umkreis der Parteien wie die Parlamentsfraktionen, die Parteistiftungen und die Abgeordneten einschließlich ihrer Mitarbeiter.

Die öffentlichen Auseinandersetzungen um die Parteienfinanzierung zeigen immer wieder, daß kaum etwas die Beziehungen zwischen Regierenden und Regierten so sehr berührt wie die Bezahlung der Mächtigen, und das hat vor allem drei Gründe:

Erstens gehört die Art und Weise der Parteienfinanzierung zu den sogenannten „Regeln des Machterwerbs“ (*Rudolf Wildenmann*). Ihre Ausgestaltung hat Einfluß darauf, welche Parteien die Mehrheit im Parlament und die Regierung stellen und damit das Recht setzen, dem alle unterworfen sind. Es versteht sich deshalb, daß die chancengleiche und gemeinwohlorientierte Ausgestaltung der Parteienfinanzierung einerseits von zentraler Bedeutung für die Legitimation des ganzen Systems ist, andererseits aber auch besonders gefährdet ist.

Diese Gefährdung ergibt sich – und das ist der zweite Punkt – vor allem daraus, daß die Parteien über jene Regeln selbst entscheiden. Sie entscheiden also in eigener Sache und sind dabei natürlich nicht unvoreingenommen.

Den dritten Grund für die besondere Sensibilität der Öffentlichkeit gegenüber Fragen der Parteienfinanzierung habe ich schon angesprochen; er liegt darin, daß sich hierin Eigenheiten, Entwicklungen und Fehlentwicklungen der Politik generell widerspiegeln, zum Teil sicher überzeichnet, aber wie in der Karikatur wird auch hier in der Überzeichnung das Charakteristische oft besonders deutlich.

Das besondere Interesse der Öffentlichkeit an Fragen der Parteienfinanzierung hat also seine Berechtigung. Dieses Interesse als Ausfluß bloßer Neidkomplexe abzutun, wie dies gerade Betroffene häufig tun, ist nur Ablenkungsmanöver und wird der Bedeutung der Materie nicht gerecht.

## II. Politikversagen

Wenn ich behauptet habe, daß allgemeine Defizite der Politik sich in der Parteienfinanzierung besonders deutlich widerspiegeln, so gilt dies auch für den wohl wichtigsten Grund für die verbreitete Parteien- und Politikerverdrossenenheit; ich meine die Problemlösungsschwäche der Politik, andere sprechen von „Staatsversagen“ oder „Politikversagen“. Das „Politikversagen“ wird im Bereich der Parteienfinanzierung auch deshalb deutlicher als in allen anderen Bereichen, weil die „Politik“ sich hier nicht auf Handlungszwänge und andere Begrenzungen ihres Spielraums berufen kann, wie etwa die Tarifautonomie oder europarechtliche Regelungen, und deshalb die Verantwortung für Fehlleistungen nicht an andere weiterreichen kann. Indikator für das Versagen „der Politik“ ist die Verlagerung der Gestaltung von Bonn nach Karlsruhe. Die entscheidenden Ansätze für eine Ordnung der Parteienfinanzierung gehen vom Bundesverfassungsgericht aus, das hier geradezu die Rolle eines Ersatzgesetzgebers übernommen hat (wenn das Gericht auch keineswegs eine gerade Linie verfolgte). Das Parteiengesetz, das in Wahrheit weitgehend ein *Parteienfinanzierungsgesetz* ist, stellt in allen wichtigen Punkten lediglich eine Ratifikation verfassungsgerichtlicher Urteile dar, wobei die Parteien allerdings ständig versuchten, die vom Gericht gesetzten Grenzen hinauszuschieben.

Was hier mit „Politikversagen“ gemeint ist, möchte ich an einigen Beispielen zeigen:

Die „Väter“ des Grundgesetzes (und die wenigen „Mütter“) gingen im Parlamentarischen Rat noch davon aus, die Parteien finanzierten sich allein aus privaten Zuwendungen, insbesondere Mitgliedsbeiträgen und Spenden. Sie schrieben deshalb in den Parteien-Artikel des Grundgesetzes hinsichtlich der Finanzen nur die *eine* Regelung, daß Parteien über die Herkunft ihrer Einnahmen öffentlich Rechenschaft zu geben haben. Dadurch sollte für die Bürger und Wähler deutlich werden, welche Geldgeber hinter den Parteien stünden. Doch bedurfte es zur Umsetzung dieses Verfassungsgebots eines Gesetzes, dessen Erlaß sage und schreibe 18 Jahre auf sich warten ließ.

Ein zweites Beispiel: Im Jahre 1959 führte der Bund erstmals eine staatliche Parteienfinanzierung ein. Dies war eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Argentinien und Costa Rica schon vorher eine staatliche Finanzierung der Parteien geschaffen. Im Haushaltsplan des Jahres 1959 waren zunächst nur 5 Millionen Mark für die Parteien bereitgestellt. Die Beträge wuchsen jedoch rasch und betrug schon 1964 38 Millionen, und in einem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen des Bundestags sollte das Gesamtvolumen der Staatszuschüsse sogar auf über 90 Millionen pro Jahr hochgedrückt werden.

Diese explosionsartigen (getätigten oder angekündigten) Steigerungen haben sicher dazu beigetragen, daß das Bundesverfassungsgericht, das 1958 noch in einer Nebenbemerkung Staatszuwendungen an Parteien zugelassen hatte, in sei-

nem Parteienfinanzungsurteil von 1966 die Staatsfinanzierung begrenzte und nur noch die Erstattung von Wahlkampfkosten erlaubte. Da das Gericht dies aber nur auf *gesetzlicher* Basis zuließ und die Parteien auf die Staatszuschüsse nicht verzichten wollten, kam es endlich zu dem längst überfälligen Parteiengesetz, in welchem nun auch die öffentliche Rechenschaft über die Einnahmen der Parteien geregelt werden mußte.

Seit 1968 liegen solche Rechenschaftsberichte der Parteien vor. Doch fehlen in ihnen gerade die problematischsten Einnahmequellen: die Einnahmen aus

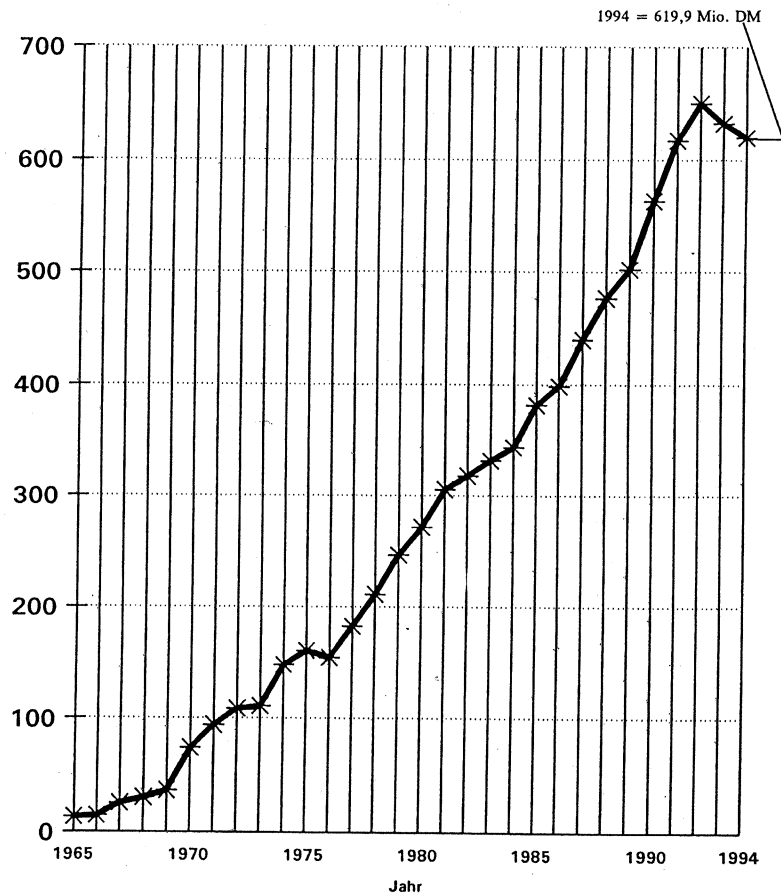


Abb. 1: Staatsfinanzierung der parteinahen Stiftungen aus dem Bundeshaushalt 1965 bis 1994, in Mio. DM

Kreditaufnahme und die Sonderbeiträge von Fraktionsmitgliedern, also die sogenannten Parteisteuern.

Die Limitierung der Zahlungen an die Parteien im engeren Sinne bewirkte eine gigantische Verlagerung der Zahlungsströme:

– Die Subventionen an die *Parteistiftungen* haben sich seitdem fast verfünffacht (Abbildung 1). Die im Inland verwendbaren sogenannten Globalzu-

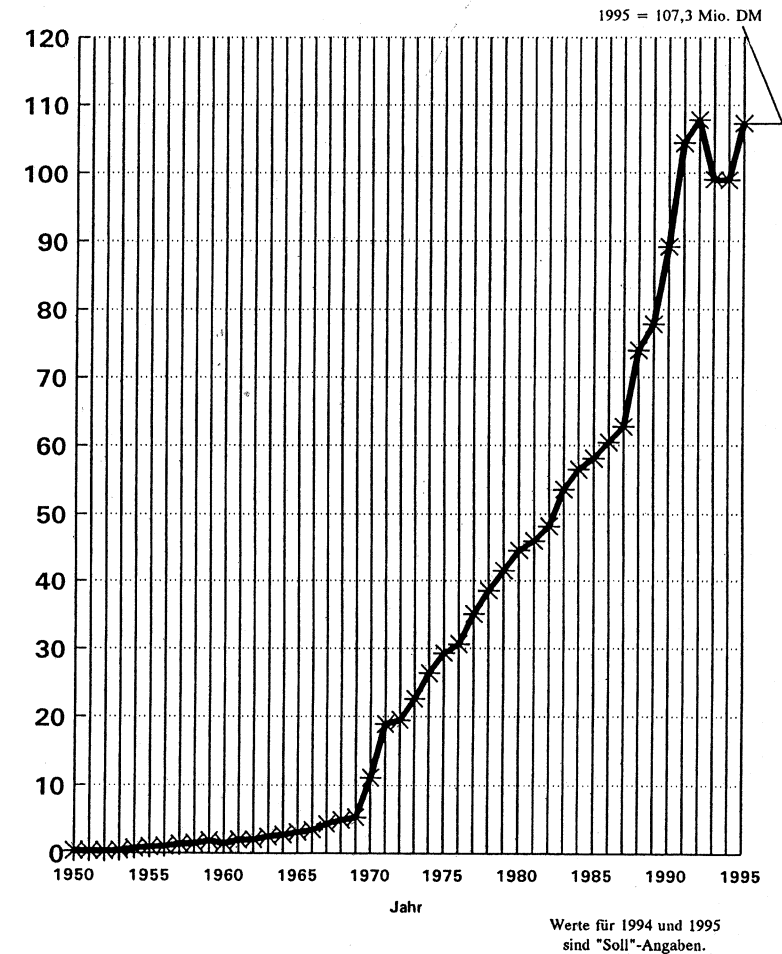


Abb. 2: „Zuschüsse“ an Bundestagsfraktionen, in Mio. DM

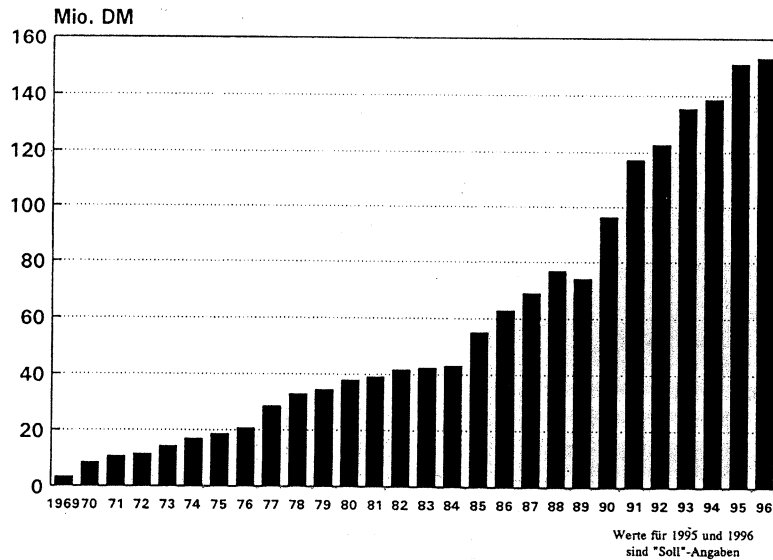


Abb. 3: Aufwendungen für Mitarbeiter der Abgeordneten im Bundestag

schüsse an die Parteistiftungen wurden – in unmittelbarer Reaktion auf das Parteienfinanzierungsurteil – erst geschaffen.

– Die Zahlungen aus der Staatskasse an Bundestagsfraktionen haben sich seitdem mehr als verdreifacht (Abbildung 2).

– Im Zusammenhang mit der Begrenzung der Parteienfinanzierung steht auch (wenn auch nicht *nur* damit) die Einrichtung von Mitarbeitern für Abgeordnete, die im Bund 1969 begründet wurde und deren Volumen schnell anwuchs. 1996 wurden dafür allein im Bundestag über 150 Millionen Mark bereitgestellt (Abbildung 3). Ein Bundestagsabgeordneter kann heute jährlich 235.000 DM für Mitarbeiter verwenden, und diese Bewilligung kommt zu seiner steuerfreien Kostenpauschale von etwa 74.000 Mark im Jahr, seiner sonstigen Amtsausstattung und seinen steuerpflichtigen Bezügen noch hinzu. Die Mitarbeiter werden – das ist ein offenes Geheimnis – vielfach auch für die Wahrnehmung von Parteiaufgaben eingesetzt.

Hinsichtlich der Parteistiftungen, der Abgeordnetenmitarbeiter und überwiegend auch der Fraktionen fehlt es noch an Begrenzungen, was andererseits natürlich auch eine Ursache für die gewaltigen Steigerungsraten der Vergangenheit ist. Hier zeigt sich wiederum Politikversagen.

Ein viertes Beispiel betrifft die Besteuerung der Abgeordnetendiäten. Sie waren ursprünglich als Aufwandsentschädigung gedacht und deshalb steuerfrei. Doch war es – spätestens nachdem 1968 eine Altersversorgung für Abge-

ordnete eingeführt worden war – unübersehbar, daß die Entschädigung zu einem Einkommen geworden war, das den Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie sichern sollte. Damit wurde die Versteuerung aus Gründen der steuerrechtlichen Gleichheit unausweichlich. Dennoch konnte der Bundestag sich alleine nicht dazu aufraffen. Auch hier bedurfte es eines verfassungsgerichtlichen Urteils, des sogenannten Diätenurteils von 1975.

### III. Parteienfinanzierung im engeren Sinne

Die Beispiele für Politikversagen bei Ordnung der Parteienfinanzierung ließen sich beliebig vermehren, doch will ich es dabei bewenden lassen und mich nunmehr auf die jüngste Entwicklung der Politikfinanzierung konzentrieren, und zwar zunächst auf die Parteienfinanzierung im engeren Sinne. Bei der staatlichen Parteienfinanzierung besteht nach aller Erfahrung – mindestens – die dreifache Gefahr,

- (1) daß die Parteien sich zu viel bewilligen,
- (2) daß politische Konkurrenten benachteiligt werden und
- (3) daß die Parteiführungen aufgrund der Staatsmittel von Mitgliedern und Sympathisanten unabhängig werden und sich dadurch die Bürgerferne der sogenannten politischen Klasse verschärft (Stichwort „Raumschiff Bonn“).

Auf diese drei Herausforderungen versuchte das Bundesverfassungsgericht Antworten zu geben, die teilweise im Urteil von 1992 entwickelt wurden, teils aber auch bereits in früheren Urteilen. Da zur Staatsfinanzierung der Parteien im Grundgesetz nirgendwo auch nur ein Wort steht, mußte das Gericht allgemeine Prinzipien des Grundgesetzes rechtsschöpferisch konkretisieren, um Grenzen für die in eigener Sache entscheidenden Parlamente zu gewinnen.

Der Gefahr eines Zuviel an Selbstbewilligung von Staatsfinanzierung suchte das Gericht durch Entwicklung der sogenannten absoluten Obergrenze zu wehren. Danach darf die staatliche Parteienfinanzierung nicht höher sein, als die Parteien im Schnitt der vier Jahre 1989 bis 1992 erhalten haben. Dies waren jährlich 230 Millionen Mark, eine Begrenzung, deren Anpassung an Preissteigerungen das Gericht allerdings erlaubt hat. Der Kritik, im Grundgesetz finde sich kein Anhaltspunkt, eine Begrenzung gerade auf diese Höhe vorzunehmen, kann ich mich nicht anschließen. Not kennt kein Gebot, und wer anders sollte eine solche Begrenzung des in eigener Sache entscheidenden Parlaments vornehmen als das Gericht? Im übrigen bin ich in dieser Frage befangen, weil ich eine derartige Begrenzung 1990 selbst vorgeschlagen hatte.

Der – zweiten – Gefahr einer Benachteiligung politischer Konkurrenten und der Verletzung der Chancengleichheit des politischen Einflusses der Bürger suchte das Gericht dadurch gerecht zu werden, daß es zum Beispiel auch die Einbeziehung kommunaler Wählergemeinschaften in die Staatsfinanzierung vorschreibt und bei der steuerlichen Begünstigung von Spenden und Beiträgen

betont, daß die Regelungen so beschaffen sein müssen, daß durchschnittliche Einkommensbezieher in der Lage sind, sie auszuschöpfen.

Der – dritten – Gefahr, daß die Staatsfinanzierung der Parteien privates Bürgerengagement demoralisiert, sucht das Gericht einmal dadurch entgegenzuwirken, daß es eine sogenannte relative Obergrenze festsetzt, wonach die Staatsfinanzierung nicht höher als die privat eingeworbenen Mittel sein darf. Weiter verlangt das Gericht, daß die Verteilung der Staatsmittel an solche Kriterien gebunden wird, die die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft widerspiegeln. Bemessungsgrundlage für die Staatsfinanzierung sind nicht mehr wie bisher die *Wahlberechtigten*, sondern nur die Wähler, die tatsächlich ihre Stimme abgaben; zugleich gibt es einen Staatszuschuß für alle von den Mitgliedern und von Spendern eingeworbenen Beiträge und kleineren Spenden. Die Steuerbegünstigung beim Geber und die Subventionierung bei der nehmenden Partei sollen die Parteien und ihre breitgestreuten privaten „Geldgeber“ wie an einem goldenen Zügel aufeinanderzuführen und so die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft sichern helfen.

Das neue Parteiengesetz, das Anfang 1994 in Kraft trat, hat diese Grundsätze gleichwohl nicht überall beachtet: Die Obergrenze wurde mehrfach überschritten. Die kommunalen Wählergemeinschaften sind an der direkten staatlichen Finanzierung immer noch nicht beteiligt. Und die steuerliche Begünstigung erfaßt jährliche Zuwendungen bis zu 6.000 Mark, für zusammenveranlagte Verheiratete sogar bis zu 12.000 Mark, Beträge, die durchschnittliche Einkommensbezieher sicherlich nicht aufbringen können. Die Parteienfinanzierungskommission, die der frühere Bundespräsident *von Weizsäcker* 1992 nach dem Urteil des Verfassungsgerichts unter dem Vorsitz des früheren Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts *Horst Sandler* eingesetzt hatte, hatte – mit Blick auf das Urteil – äußerstenfalls die Steuerbegünstigung von Spenden bis zu 2.000 (bei Verheirateten bis zu 4.000) Mark als zulässig angesehen. Der eigentliche Grund, warum die Schatzmeister, die dem Gesetzgeber die Feder geführt haben, die steuerliche Begünstigungsgrenze dreimal so hoch festsetzten, liegt in den sogenannten Parteisteuern, die Abgeordnete über ihre normalen Beiträge hinaus an ihre Partei entrichten müssen. Diese betragen leicht 1.000 Mark im Monat und sollten unbedingt an der steuerlichen Begünstigung teilhaben. Dabei sind solche „Parteisteuern“ ihrerseits, wie inzwischen fast allgemein anerkannt, hoch problematisch, weil sie den Abgeordneten mit der Drohung, sonst nicht wiederaufgestellt zu werden, von den Parteien förmlich abgepreßt werden. Pro Wählerstimme erhalten die Parteien nunmehr eine Mark jährlich (also nicht mehr wie bisher 5 Mark pro Wahlberechtigten in der ganzen Legislaturperiode). Doch gibt es für die ersten 5 Millionen Stimmen 1,30 Mark, und das auch für die Parteien *im* Bundestag, was wieder auf den vom Gericht für verfassungswidrig erklärten „Sockelbetrag“ hinausläuft.

Einbezogen in das Erstattungsverfahren werden nur Wahlen auf Bundes-, Landes- und Europaebene. Die Kommunalwahlen werden ausgeklammert, ob-

wohl sich in *ihnen* die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft besonders widerspiegelt, stärker wohl als in Landtags- und erst recht in Europawahlen. Die Sandler-Kommission hatte auch eine Einbeziehung der Wählerstimmen bei Gemeinderatswahlen empfohlen. Aber dann wären ja die kommunalen Wählergemeinschaften automatisch an der Staatsfinanzierung beteiligt worden, wie auch das Verfassungsgericht verlangt hatte, und das wäre im Rahmen der festliegenden Obergrenze auf Kosten der Parteien gegangen.

Für jede Mark an Mitgliedsbeiträgen und Spenden, die die Parteien „einwerben“, erhalten sie 50 Pfennig Staatszuschuß. Die Beträge sind allerdings so hoch gewählt, daß die Obergrenze von 230 Millionen Mark jährlich im Jahre 1995 um fast 100 Millionen überschritten wurde und deshalb eine proportionale Kürzung aller Staatszuschüsse erforderlich wurde, was die Transparenz beseitigt, weil der Staatszuschuß, den die Parteien pro Stimme und pro Zuwendungsmark erhalten, damit niedriger ausfällt, als im Gesetz genannt.

Eine andere – sicher nicht unbeabsichtigte – Folge ist, daß die *Wahlbeteiligung* – entgegen dem Grundgedanken des verfassungsgerichtlichen Urteils – keinen Einfluß auf die Höhe der Staatszuwendungen hat. Die Parteien erhalten – unabhängig von der Wahlbeteiligung – stets 230 Millionen Mark.

Problematisch ist auch, daß inzwischen 60 Prozent der direkten Staatsfinanzierung auf Beiträge und Spenden und nur 40 Prozent auf Wählerstimmen entfallen. In absehbarer Zeit wird das Verhältnis sogar zwei Drittel zu ein Drittel sein, weil die Wählerstimmen tendenziell gleichbleiben, die Beiträge und Spenden aber inflations- und wachstumsbedingt laufend zunehmen.

Bedenklich ist dieses Ungleichgewicht vor allem unter dem Aspekt der Offenheit des politischen Wettbewerbs. Neue politische Parteien sind, wenn sie beim Wähler Anklang finden, aller Erfahrung nach vor allem Wähler- und weniger Mitglieder- und Spender-Parteien, wie die etablierten Parteien. Das genannte Ungleichgewicht geht also zu Lasten von Herausforder-Parteien und wirkt „wie eine weitere, vorverlegte Verschanzung gegenüber allen auch demokratischen Herausforderern“ (*Wolfgang Rudzio*).

Die Parteien haben die ihnen gesetzten Grenzen also nicht nur voll ausgeschöpft, sondern zum Teil erheblich überschritten. Um die öffentliche Kritik an diesem Vorhaben in Grenzen zu halten, veranstaltete der zuständige Ausschuß des Bundestags im Oktober 1993 ein Hearing, dessen Verfahren eher einem Schauprozeß ähnelte. Von den 15 zur Anhörung Geladenen waren sechs die Schatzmeister der Parteien selbst. Andere „Sachverständige“ standen den vom Gesetz begünstigten Parteien übermäßig nahe. Noch anderen blieb – angesichts der kurzen Ladungsfrist – nicht die nötige Zeit, sich in die hochkomplizierte Materie einzuarbeiten. So kam am Ende das von den meisten Parteien in „demokratischer Einigkeit“ gewünschte Ergebnis heraus, und sie konnten sagen, die Mehrheit der angehörten Sachverständigen hätten dem Gesetz seine Unbedenklichkeit bescheinigt. Der Bundespräsident unterschrieb das Gesetz zwar schließlich, weil er sich bei der Verfassungsüberprüfung nicht an die

Stelle des Bundesverfassungsgerichts setzen wollte, aber nur unter größten Bedenken, die er in einer gleichzeitig veröffentlichten Presseerklärung näher begründete – ein bisher einmaliger Vorgang in der deutschen Verfassungsgeschichte.

#### IV. Ersatzfinanzierung von Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern

Alle diese Probleme der Parteienfinanzierung im engeren Sinne, so gewichtig sie jeweils für sich genommen auch sein mögen, sind doch *vergleichsweise* gering im Verhältnis zu den Problemen, die sich bei Finanzierung der Fraktionen, der Parteistiftungen und der Abgeordnetenmitarbeiter ergeben. Den umfassenden Versuchen des Bundesverfassungsgerichts, die Parteienfinanzierung rechtlich zu ordnen und zu begrenzen, steht hier ein weitgehender Wildwuchs gegenüber. Dies wäre nicht so schlimm, wenn sich die Finanzierung und die Aufgaben der Parteien von denen ihrer verwandten Organisationen abschotten ließen. Dies ist *rechtlich* immer wieder versucht worden, auch vom Bundesverfassungsgericht. Doch sind diese Versuche letztlich gescheitert. (Dies gilt wohl auch hinsichtlich der Parteistiftungen, wo die Rechtsprechung die Abschottung besonders nachdrücklich versucht hat; jedenfalls muß das Bundesverfassungsgericht schon im Stiftungsurteil von 1986 selbst einräumen, daß die Arbeit der Stiftungen „der ihnen jeweils nahestehenden Partei in einem gewissen Maße zugute“ komme.) In den Augen der Bürger und Wähler werden Aktionen der Fraktionen und der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter nun einmal den Parteien zugerechnet, und alle ziehen ja auch am gleichen Strang, indem sie ihre jeweilige Position im Vergleich zu Konkurrenzparteien und deren Hilfsorganisationen verbessern und bei den nächsten Wahlen möglichst die Mehrheit erringen oder behalten wollen. Besonders seitdem die Staatsmittel für die eigentlichen Parteien durch die Obergrenzen gedeckelt sind und die großen Parteien auch noch ständig Mitglieder verlieren (bzw. wie im Osten nur eine sehr dünne Mitgliederschicht haben), sind die Parteien immer mehr dazu übergegangen, Aufgaben etwa auf Fraktionen und Abgeordnete und ihre Mitarbeiter zu verlagern. Dies wird von den Beteiligten auch offen zugegeben. Der frühere Generalsekretär der CDU und jetzige Senator in Berlin *Peter Radunski* hat diese Aufgabenverlagerung schon 1991 in einer programmatischen Studie beschrieben und befürwortet und spricht in diesem Zusammenhang – ohne alle verfassungsrechtlichen Rücksichten – von „Fraktions-Parteien“. *Heiner Geißler*, ebenfalls ein früherer Generalsekretär der CDU, hat erst vor 14 Tagen auf einem Symposium über Politikfinanzierung in Hagen die scharfe Trennung zwischen parlamentarischer und parteipolitischer Tätigkeit als „politische Lebenslüge“ bezeichnet. Dies wird darin besonders deutlich, daß den Fraktionen in den Fraktionsgesetzen, die der Bund und inzwischen fast alle Länder erlassen

haben, auch Öffentlichkeitsarbeit offiziell erlaubt und zu ihren aus staatlichen Mitteln finanzierbaren Aufgaben erklärt wird. Wie aber soll Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen praktisch noch von Parteipropaganda unterschieden werden?

Doch gelten für die Satelliten der Parteien all jene Anforderungen, die den Parteien durch die Rechtsprechung mühsam abgerungen worden sind, nicht. Nur die Fraktionen müssen nach den neuen Gesetzen öffentlich Rechenschaft geben über ihre Einnahmen, Ausgaben und ihr Vermögen, wobei die geforderten Angaben zum Teil aber unzureichend sind. Für Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter ist aber selbst dies nicht vorgesehen. Alle anderen Vorkehrungen fehlen ohnehin:

An der staatlichen Parteienfinanzierung müssen Parteien, die mindestens ein halbes Prozent der Stimmen bei Wahlen erreicht haben, beteiligt werden, um auch kleinen und neu aufkommenden Parteien eine faire Chance zu geben und den politischen Wettbewerb möglichst offenzuhalten. Staatliche Finanzierung von Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern aber gibt es – aufgrund der Fünfprozent-Klausel – in aller Regel nur für Parteien mit zehnmal so hohen Stimmenanteilen.

Eine absolute Obergrenze gibt es bislang nur für Parteien, nicht auch für die anderen Bereiche.

Die staatlichen Mittel, die Parteien oder Abgeordnete erhalten, müssen spezialgesetzlich geregelt (und dürfen nicht etwa nur im Haushaltsplan bewilligt) werden, weil ein Gesetzgebungsverfahren die bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache besonders wichtige Öffentlichkeit noch am relativ umfassendsten sichert. Die meisten Fraktionsgesetze, auch das des Bundes, überlassen die Festlegung der genauen Beträge, die Fraktionen aus der Staatskasse erhalten, aber dem Haushaltsplan. Das gleiche gilt im Bund und in vielen Ländern für die Mittel, die Abgeordneten für die Beschäftigung von Mitarbeitern zur Verfügung stehen, und erst recht für Parteistiftungen, für die bisher keinerlei gesetzliche Grundlagen bestehen.

Mit der Verschiebung der Aufgaben von Parteien auf Fraktionen und Abgeordnete verlieren auch diejenigen Vorkehrungen zunehmend an Gewicht, die die Verwurzelung der Politik in der Gesellschaft sicherstellen sollen, weil sie alle für Fraktionen, Stiftungen und Abgeordnete und ihre Stäbe nicht gelten.

Berücksichtigt man, daß die Volumina der Staatsfinanzierung von Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeitern inzwischen um ein Vielfaches höher sind als die eigentliche staatliche Parteienfinanzierung, die im Vergleich dazu fast schon zu einer *quantité négligeable* geworden ist, so mutet es geradezu rührend an, wenn die Rechtsprechung versucht, den Problemen fast ausschließlich durch Konzentration auf die Parteienfinanzierung im engeren Sinne gerecht zu werden. Hier besteht eine offene Flanke so groß wie ein Scheunentor.

### V. Zum neuen Abgeordnetengesetz des Bundes

Auch die Abgeordnetenbezahlung ist, wie eingangs erwähnt, in Bewegung gekommen. Besonders der Bundestag hat nach dem Wahljahr 1994 die Bezahlung von Bundestags- und deutschen Europaabgeordneten massiv erhöht. Dies gelang allerdings erst im zweiten Anlauf, nachdem zunächst ein erster coup-artiger Versuch gescheitert war.

#### 1. Der gescheiterte Coup

Nach einem gemeinsamen Gesetzentwurf der beiden großen Regierungs- und Oppositionsfraktionen vom 28.6.1995 sollten die Bezüge von Bundestags- und Europaabgeordneten rückwirkend ab dem 1.1.1995 in sechs jährlichen Stufen von seinerzeit 10.366 Mark monatlich auf voraussichtlich etwa 16.500 Mark (ab dem 1.1.2000) steigen. Dies sollte dadurch geschehen, daß die Abgeordnetenentschädigung auf die Jahresbezüge von Bundesrichtern angehoben und mit ihnen verknüpft wurden. Die Altersversorgung sollte nicht etwa fallen, wie öffentlich versprochen, sondern ebenfalls erheblich wachsen.

Für diese Anhebung wurde vor allem ein angeblicher *Einkommensrückstand* der Bundestagsabgeordneten – im Verhältnis zur allgemeinen Einkommensentwicklung – ins Feld geführt. Der ließ sich jedoch nur errechnen, wenn man das Jahr 1977 zum Basisjahr des Vergleichs nahm. Ging man dagegen von dem Jahr 1976 (oder einem beliebigen Jahr vorher) aus, so ergab sich kein Rückstand, sondern ein erheblicher Vorsprung der Abgeordneten. Der Grund war einfach der, daß von 1976 auf 1977 die Entschädigung von Bundestagsabgeordneten praktisch verdoppelt worden war. Der angebliche Rückstand ließ sich also nur errechnen, wenn man diese Verdoppelung ausblendete und den Vergleich erst danach beginnen ließ (Abbildung 4).

Auf ähnlich schwachen Füßen stand das weitere Argument, durch die Erhöhung solle die *Unabhängigkeit* der Abgeordneten gestärkt werden. Unabhängigkeit von der *Partei* konnte damit jedenfalls nicht gemeint sein. Angesichts des faktischen Nominierungsmonopols der Parteien wird sich z. B. ein Lehrer um so mehr auf seine Partei angewiesen fühlen, je höher die Entschädigung und je größer damit der Abstand vom Lehrergehalt ist; desto größer wäre nämlich der finanzielle Absturz, wenn die Partei ihn nicht wieder nominierte.

Auch Unabhängigkeit von potentiellen Interessenten aus *Wirtschaft und Verbänden* kann eigentlich nicht gemeint sein. Sonst hätte der Bundestag etwas Wirksames gegen Interessentenzahlungen aller Art unternommen, gegen Abgeordnetenkorrption nicht nur einen symbolischen Tatbestand geschaffen und „Spenden“ an Abgeordnete nicht weiterhin unbegrenzt zugelassen, sie nicht sogar auch noch von der Einkommensteuer freigestellt und nicht einmal eine Veröffentlichung vorgesehen – abgesehen von der vom Bundesverfassungsgericht 1992 erzwungenen Publizität von „Spenden“ an Abgeordnete ab 20.000 DM.

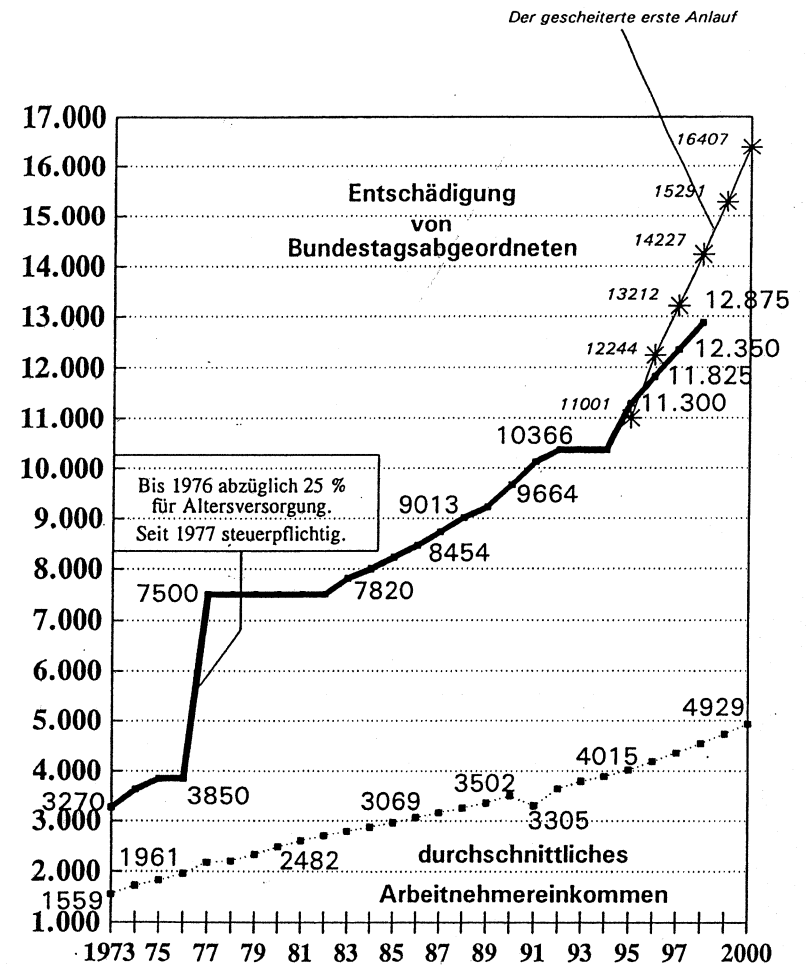


Abb. 4: Entschädigung von Bundestagsabgeordneten 1973 bis 1998, Monatsbeträge in DM

Auch das dritte Standardargument für eine Diätenerhöhung, nämlich die Behauptung, Parlamentsmandate würden dadurch für erfolgreiche und gutverdienende Persönlichkeiten aus Wirtschaft, Verwaltung, freien Berufen, Wissenschaft und Kultur *attraktiv* gemacht, übersieht grundlegende Gesichtspunkte der prak-



tischen Vernunft. Denn derartige Personenkreise werden ein Mandat ohnehin meist nicht anstreben. Eine Tätigkeit im Parlament ist gerade für gestaltungsorientierte Persönlichkeiten auch bei höheren Bezügen meist wenig attraktiv, weil ein „normales“ Mandat noch lange nicht gleichbedeutend mit der Mitwirkung an politischen Entscheidungen ist, liegen diese doch meist in den Händen weniger „Vorentscheider“ aus der Regierung, den Fraktions- und Parteispitzen (und auf Bundesebene des Bundesrats). Abschreckend wirkt auch, daß eine aussichtsreiche Kandidatur in aller Regel nicht ohne parteiinterne Hausmacht zu erreichen ist, die aber erst in jahrelanger „Ochsentour“ zu sammeln ist, der sich – auch bei höheren Diäten – Seiteneinsteiger meist nicht aussetzen wollen. Aber selbst wenn sie wollten, sind die Chancen einer aussichtsreichen Nominierung geringer als gemeinhin erwartet. Der parteiinterne Kampf dürfte – gerade als Folge massiver Niveauerhöhen der Entschädigungen – noch gnadenloser werden als bisher, und bei diesem Kampf haben diejenigen, die seit langem in der Lage sind, ihre Parteibasis zu „pflegen“, einen für Seiteneinsteiger meist unaufholbaren Vorsprung.

Im übrigen mußte die geplante Anbindung der Entschädigung von Abgeordneten an die Bezüge von Richtern an obersten Bundesgerichten auch etwas vermessen erscheinen. Zudem wurden Äpfel an Birnen gekoppelt,

- weil Richter ein ganzes Arbeitsleben für den Erwerb der vollen Pension benötigen, Abgeordnete dagegen nur ein halbes,
- weil Abgeordnete rechtlich unbeschränkt dazu verdienen dürfen, Richter nicht,
- weil Abgeordnete praktisch ungestraft „Spenden“ von Interessenten und Zahlungen aus Scheinberaterverträgen und Scheinarbeitsverträgen entgegennehmen dürfen, Zuwendungen, deretwegen Richter wegen Korruption verfolgt würden, und

– weil aktive und ehemalige Abgeordnete in vielen Fällen (unzureichend gekürzte) Doppelzahlungen aus öffentlichen Kassen entgegennehmen können, während strenge Anrechnungsvorschriften dies für Richter verhindern.

Noch problematischer war die vorgesehene Erhöhung der Altersversorgung für ehemalige und amtierende Bundestagsabgeordnete. Sie erhielten bisher bereits nach 18 Jahren im Parlament die Höchstversorgung von fast 8.000 Mark Rente monatlich, dynamisiert, ohne eigene Beiträge und ab dem 55. Lebensjahr – nach der Gesetzesänderung sollten es fast 11.000 Mark werden (Abbildung 5). Dies war besonders problematisch, weil Politiker schon bisher als überversorgt gelten (*Scharping*: Politiker sind zwar unterbezahlt, aber überversorgt). Deshalb hatten Bundestagspräsidentin *Süssmuth* (CDU) und Vizepräsident *Klose* (SPD) bei Vorstellung der Gesetzentwürfe auch angekündigt, die Renten würden gekürzt.

Diese Bonner Diätenpläne vom letzten Sommer scheuten das Tageslicht so sehr, daß die Initiatoren es in einem völlig unleserlichen Gesetz versteckten. Zudem hatten Bundestagspräsidentin *Süssmuth* (CDU) und Vizepräsident *Klose*

(SPD) die ganze Bonner Journalistenschaft in die Irre geführt. Zwar hatten sie Mitte Juni eine Vorlage öffentlich präsentiert. Doch die dann – unmittelbar vor der Sommerpause – ins Parlament eingebrachte war eine ganz andere, auf die kräftig draufgesattelt worden war – ohne daß dies zunächst jemand Außenstehendes gemerkt hätte.

Das Vorhaben widersprach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Grundgesetz verlangt, daß die Beträge, die Abgeordnete erhalten, ausdrücklich im Gesetz genannt werden, nicht nur Prozentsätze; eine Kopplung an die Bezüge von Richtern, die es erlaubt, die Diäten geräuschlos und ohne viel Aufhebens zu erhöhen, ist unzulässig.

Doch statt sich an die Verfassung zu halten, wollte der Bundestag zum ersten Mal in der Geschichte der Bundesrepublik im eigenen finanziellen Interesse Hand an das Grundgesetz legen und das Vorhaben durch eine ebenfalls vorgesehene Änderung des Grundgesetzes verfassungsrechtlich absichern. Die vorgesehene Verfassungsänderung hätte es sogar ermöglicht, die Höhe und Ausgestaltung der Bezüge, der Altersversorgung und der Aufwandsentschädigung in ein nicht öffentlich tagendes Untergremium des Bundestages (nämlich den Haushaltsausschuß) zu verlagern und damit der öffentlichen Kontrolle vollends zu entziehen. Wäre diese Abdunkelung des Entscheidungsverfahrens im Bund gelungen, so wäre zu befürchten gewesen, daß die Länder „flächendeckend“ gefolgt wären. Und wodurch wäre gewährleistet gewesen, daß dieser für die politische Klasse so verführerische Weg zurück von der Publizität in die „Dunkelkammer“ (*Pestalozza*) auf die Abgeordnetendiäten beschränkt geblieben wäre und nicht auch andere Zweige der Politikfinanzierung erfaßt hätte bis hin zur staatlichen Parteienfinanzierung? Wer hätte dann die Politiker noch daran hindern können, künftig z. B. die absolute Obergrenze zu beseitigen oder etwa verfassungswidrige Parteibuchwirtschaft im öffentlichen Dienst zu legalisieren? Wäre das Tabu, daß große Diätenkoalitionen ihre fraktionsübergreifenden Zweidrittel-Mehrheiten nicht dazu mißbrauchen dürfen, die ihnen in eigener Sache gesetzten Verfassungsgrenzen zu beseitigen, erst einmal gebrochen gewesen, wäre die Gefahr eines neuen Absolutismus der politischen Klasse ganz konkret geworden.

Die vorgesehene Verfassungsänderung hatte – aus der Sicht der Bürger und Steuerzahler – noch einen anderen schlimmen Pferdefuß. Die beabsichtigte Neufassung des Art. 48 GG hätte den Bundestag nämlich ermächtigt, die Bezüge von Bundestagsabgeordneten in Zukunft noch stärker zu erhöhen. Die Klausel sah vor, daß die Diäten sich nach den Bezügen eines „Richters an einem obersten Bundesgericht“ bestimmen. Da es jedoch verschiedene Kategorien solcher Richter gibt, „weitere Richter“, „Vorsitzende Richter“ und „Präsidenten“, die jeweils nach unterschiedlichen Besoldungsgruppen bezahlt werden, hätte die geplante Verfassungsänderung dem Parlament die selbstgeschaffene Legitimation geliefert, später das Abgeordnetengesetz abermals zu ändern und dabei auch an höheren Stufen Maß zu nehmen. Die höchste Stufe liegt noch

6.000 Mark monatlich höher als die im Abgeordnetengesetz vorgesehene Besoldungsgruppe R 6. Wohin die Diätenreise hätte gehen können, hatte die Präsidentin des Bundestags durchblicken lassen: Bundestagsabgeordnete sollten, so hatte sie bei der ersten Lesung des Gesetzentwurfs gesagt, eigentlich soviel verdienen wie die höchsten Beamten, die sie kontrollieren. Das ist der nach B 11 besoldete Staatssekretär mit, umgelegt auf 12 Monatsgehälter, über 21.000 DM monatlich.

Um so wichtiger war es, daß die öffentliche Kontrolle das Vorhaben bereits im Vorfeld verhindern konnte. Der Bund der Steuerzahler machte Anfang September den von mir dechiffrierten Inhalt des Gesetzes publik. 86 deutsche Staatsrechtler appellierten in einer bisher einmaligen Aktion an den Bundesrat, der Grundgesetzänderung die Zustimmung zu verweigern. Aus dem vorher eher halbherzigen Widerstand der kleinen Bundestagsfraktionen wurde ein Aufstand der Parteibasis, besonders in der SPD, an dem die Ministerpräsidenten der Länder, die überwiegend Landesvorsitzende dieser Partei sind, nicht vorbeigehen konnten. Als das Fernsehmagazin „Monitor“ dann am 5. Oktober darlegte, daß *Hans-Ulrich Klose*, der Vorsitzende der vorbereitenden „Rechtsstellungskommission“ gewesen war, nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes im Monat Dezember zusammen mit seiner Versorgung als früherer Bürgermeister von Hamburg 40.000 DM erhalten würde, zeigte dies Wirkung. Tags darauf ging SPD-Chef *Scharping* vor die Presse, erklärte die Kritik für „teilweise berechtigt“ und zog die Zustimmung seiner Fraktion zurück. Das Vorhaben scheiterte schließlich am 13. Oktober 1995 im Bundesrat.

## 2. Das neue Gesetz

Sechs Wochen später unterbreiteten *Süssmuth/Klose* nach fraktionsübergreifenden Absprachen einen neuen Entwurf, der dann am 15.12.1995 Gesetz wurde. Das neue Gesetz stimmt seiner Struktur nach mit dem gescheiterten Entwurf überein, doch sind die Beträge niedriger. Nunmehr wird die Entschädigung in vier Stufen auf 12.875 DM zum 1.1.1998 steigen (Abbildung 4). Das ist ein Plus von rund 24 Prozent, aber dennoch erheblich weniger als ursprünglich vorgesehen. Die genannten Beträge sind jetzt im Gesetz genannt, auf die Grundgesetzänderung wurde verzichtet, so daß auch der Bundesrat nicht mehr zustimmen mußte.

Die geringere Erhöhung der Entschädigung schlägt auch auf die Altersversorgung durch. Die für ehemalige und für amtierende Abgeordnete wächst erst einmal erheblich langsamer als nach dem gescheiterten Gesetz vorgesehen war, nämlich bis 1998 um ca. 12 Prozent (Abbildung 5); angesichts der Überversorgung wäre allerdings ein Einfrieren die bessere Lösung gewesen.

Auf das ursprüngliche Ziel, die Entschädigung später einmal an die Gehälter von Bundesrichtern anzulehnen, was bei Beibehaltung der Gesetzesstruktur

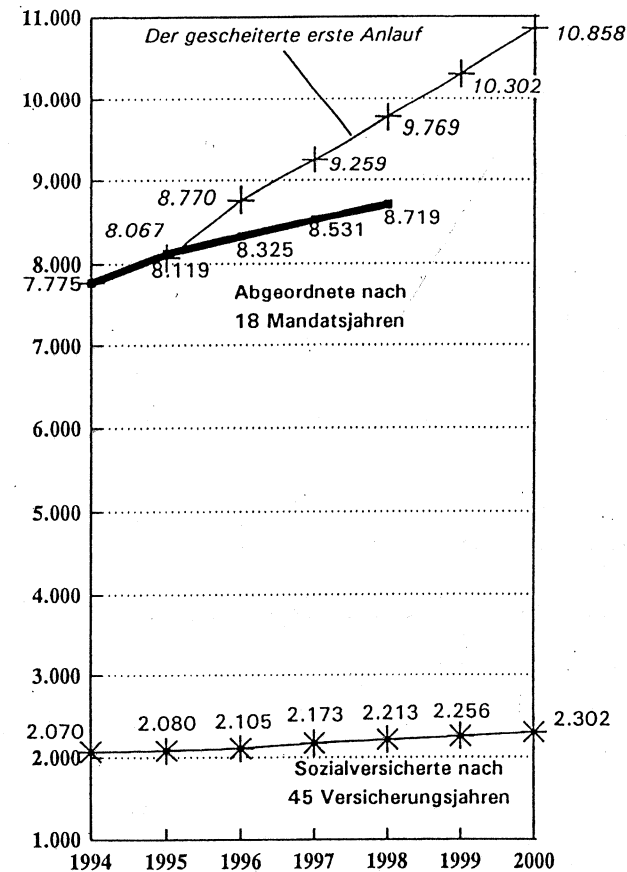


Abb. 5: Altersrente von ehemaligen und amtierenden Bundestagsabgeordneten 1994 bis 1998, Monatsbeträge in DM

auch zu einer starken Anhebung des Übergangsgeldes und der Altersversorgung führen würde, hat man gleichwohl noch nicht verzichtet.

Skeptisch machte wieder die Eile, mit der das neue Gesetz noch im Dezember durchgepaukt wurde. Diese trug auch dazu bei, daß weitere Privilegien fortbestehen, z. B.

- die Möglichkeit, Doppelbezüge aus öffentlichen Kassen zu erhalten,
- die steuerfreie Pauschale, die nicht nur beibehalten, sondern sogar dynamisiert worden ist und jetzt ca. 74.000 DM im Jahr beträgt,

– die Zulässigkeit von sogenannten Spenden in unbegrenzter Höhe und von Scheinberater- und Scheinarbeitsverträgen.

#### VI. Das Entscheidungsverfahren als Schlüsselproblem

Abschließend möchte ich auf die Frage eingehen, die sich immer mehr als die Schlüsselfrage der ganzen Parteienfinanzierung herausgestellt hat: das Verfahren der Entscheidungsbildung. Das Problem besteht darin, daß hier das Parlament in eigener Sache entscheidet. Das ist in der parlamentarischen Demokratie zwar unvermeidbar, um so wichtiger aber ist es – auch zur Entlastung der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht – halbwegs wirksame Kontrollen durch Bürger und Öffentlichkeit zu installieren. *Hildegard Krüger* hatte 1964 – in Anlehnung an den Parlamentsrechtler *Julius Hatschek* – vorgeschlagen, das Parlament solle Diätenerhöhungen immer nur mit Wirkung für die künftige Wahlperiode beschließen dürfen. Das schafft Distanz der Abgeordneten zu ihrer Entscheidung und Kontrolle durch die Wähler aufgrund der dazwischenliegenden Wahlen. *Krüger* hatte sogar ein verfassungsrechtliches *Gebot* zu einer solchen Verfahrensweise zur Diskussion gestellt, eine Anregung, die damals allerdings noch keine Gefolgschaft fand. Inzwischen aber haben die Probleme von Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache eine völlig neue verfassungsrechtliche Dimension gewonnen. Der Gegenstand der Entscheidung wurde praktisch ausgetauscht und damit ihr Gewicht völlig verändert. Ging es ursprünglich nur um eine „Aufwandsentschädigung“, so ist daraus inzwischen eine „Vollalimentation“ mit Überversorgung und erheblicher personeller Ausstattung geworden. Die staatliche Parteienfinanzierung hat ein Gewicht erlangt, das sich seinerzeit noch kaum jemand hatte vorstellen können. Zusammen mit der Finanzierung der Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter beläuft sie sich auf 1500 Millionen Mark pro Jahr. Diese Veränderungen haben den großen Parteienrechtler *Wilhelm Henke* im Jahre 1991 dazu veranlaßt, Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache – vor allem wegen Verstoßes gegen elementare Grundsätze des Rechtsstaatsprinzips – ebenfalls als verfassungswidrig anzusehen. *Henkes* Ausweg, stattdessen eine unabhängige Kommission mit Entscheidungsbefugnissen einzuschalten, ist allerdings aus verfassungsrechtlichen und verfassungspolitischen Gründen auf allgemeine Ablehnung gestoßen. Um so mehr aber dürfte – jedenfalls solange unmittelbare Entscheidungen des Volkes nicht in Betracht kommen – der *Hatschek-Krügerische* Ansatz eine überzeugende verfassungsrechtliche Minimallösung sein. Derartige Überlegungen haben auch dadurch Auftrieb erhalten, daß im Jahre 1992 in die amerikanische Bundesverfassung eine Vorschrift eingefügt wurde, nach der der Kongreß Diätenerhöhungen immer nur mit Wirkung für die Zukunft beschließen kann. Die vom damaligen Bundespräsidenten von

*Weizsäcker* berufene Parteienfinanzierungskommission hat ebendies mit Recht auch für Entscheidungen über Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung vorgeschlagen.

Derartige Vorschläge – und ihre Durchsetzung kraft Verfassungsrechts – erhalten um so größeres Gewicht, als der Bundestag – und z. B. auch der bayerische Landtag – dabei sind, in die umgekehrte Richtung zu gehen. Nach § 30 des Abgeordnetengesetzes des Bundes in der Fassung vom Dezember 1995 soll der Bundestag künftig stets am *Anfang* einer Wahlperiode die Erhöhung für die folgenden vier Jahre festlegen; so entscheiden die Abgeordneten unmittelbar in eigener Sache und dies, bevor sie überhaupt etwas geleistet haben. Zugleich sind die Wahlen noch so weit weg, daß von daher kaum eine Kontrolle zu erwarten ist. In diesem Verfahren, das – auch wegen der beabsichtigten weiteren Niveauanhebung – besonders kritische Beachtung verdient, liegt eine Pervertierung des amerikanischen Modells.