

Hans Herbert von Arnim

Die Partei, der Abgeordnete und das Geld

Parteienfinanzierung in Deutschland

Droemersch Verlagsgesellschaft Th. Knaur Nachf., München 1996
ISBN 3-426-80074-8

Inhalt

Vorwort

I. Einführung: Überblick und Thesen

1 Einleitung

Überkommene Finanzblindheit der Staatslehre

Finanzen als Kern der öffentlichen Dinge

Parteienfinanzierung als Ausdruck des Parteienstaates

Wende in der Parteienbeurteilung:

Von der Parteienverklärung

... zum Glaubwürdigkeitsverlust

Regeln des Machterwerbs

Entscheidung in eigener Sache als Grundproblem

Prozeßorientierter Ansatz

»Aufgaben« als Kriterien der Staatsfinanzierung?

Inhalt und Gliederung des Buchs

2 Neunzehn Thesen

Schlüsselfunktion der Öffentlichkeit

II. Parteienfinanzierung

3 Parteienfinanzierung - Parteienstaat - Grundgesetz...

Staatliche Parteienfinanzierung als Ausdruck des Parteienstaates

Das Grundgesetz kannte ursprünglich keine Staatsfinanzierung

4 Transparenz der Parteienfinanzen?

Spendenpublizität

Veröffentlichung von Großspendern - Umgehung der

Publizität durch »Spenden« an Abgeordnete

Publizität sonstiger Einnahmen

»Parteisteuern« werden vertuscht - Statt Begrenzung: Verschleierung der Krediteinnahmen - Veröffentlichung der

Parteigläubiger? Verfassungsrechtlich bedenklich

Publizität von Ausgaben und Vermögen

5 Steuerliche Begünstigung von Parteispenden

Die seltsamen Wege der steuerlichen Begünstigung

Steuerbegünstigung von 1954: international einmalig - Urteil von 1957: Ausschluß von kleinen Parteien

verfassungswidrig -

Urteile von 1958 und 1979: Bundesverfassungsgericht erzwingt niedrigen Freibetrag - Umgehungen -

Parteispendenprozesse - Amnestieversuche - Flucht nach vorn: Grenzenlose Steuerbegünstigung ... -... führt zu immer

weiteren Staatsleistungen - Spendenurteil von 1986 - Umbau des »Chancenausgleichs« - Vom Regen in die Traufe: der

»Chancenausgleich« 1988 - Undurchsichtigkeit des »Chancenausgleichs« verhinderte Öffentlichkeit und erschwerte

Kontrolle - »Sockelbetrag« als Lückenbüßer - Kumulation von Staatsleistungen - Das Urteil von 1992 - Neuregelung

verfassungswidrig

Diskriminierung kommunaler Wählergemeinschaften

6 Direkte Staatsfinanzierung

Das Wechselspiel zwischen Bonn und Karlsruhe

Am Anfang war ein Wort aus Karlsruhe - Es begann mit fünf Millionen DM - Bald waren es 38 Millionen DM - mit

steigender Tendenz - Eine europäische Premiere - Wegfall einer ursprünglichen Rechtfertigung der Staatsfinanzierung

- Gefahren der Staatsfinanzierung - Das Bundesverfassungsgericht tritt auf die Bremse (Erstes

Parteienfinanzingsurteil von 1966) - Parteiengesetz von 1967 - Lockerung der Bremse? (Zweites

Parteienfinanzingsurteil von 1968) - Festschreiben der Subventionen - »Geburtsfehler« der staatlichen

Parteienfinanzierung - Rückwirkungen auf den Aufgabenkatalog der Parteien

Neukonzeption der Parteienfinanzierung.....

Das Urteil von 1992 - Der Sinn des Urteils - Verfassungswandel - Bürgerbonus - Parteienfinanzierungskommission
1993

Die Neuregelung 1994

Überblick - Kritik

Weitere Probleme

Ausgaben- und Kreditbegrenzung - Staatsabhängigkeit der Parteizentralen.. - ... macht Finanzausgleich innerhalb der Parteien überfällig - Stärkung oder Korruption neuer Parteien? - Staatliche Parteienfinanzierung auf Umwegen Finanzierung über die Europäische Union?

7 Höhe und Staatsanteil der Einnahmen der Parteien insgesamt

750 Millionen Mark im Jahr

Staatsfinanzierungsquote über 60 Prozent

III. Die Finanzierung der Fraktionen, Parteistiftungen und der Mitarbeiter von Abgeordneten

8 Parteienfinanzierung im weiteren Sinne: Überblick

9 Fraktionsgesetze - und ihre Mängel

Keine spezialgesetzliche Nennung der Beträge

Geheimverfahren

Fehlen von Obergrenzen

Aufgabenverlagerung auf die Fraktionen

Öffentlichkeitsarbeit - »Fraktionsparteien« - Explosion der Staats»zuschüsse« und des Fraktionspersonals -Stärkung der Opposition - zu Lasten der Regierungsfaktionen

Weitere Probleme der Fraktionsfinanzierung

Einzelveranschlagung im Haushaltsplan - Prüfung durch die Rechnungshöfe -Öffentliche Rechnungslegung

10 Parteistiftungen

Irreführende Bezeichnung

Ein Geburtsfehler

Totale Intransparenz

Parteinähe begünstigt Finanzexplosion

Kumulieren von Privilegien

Finanzierungskompetenz des Bundes?

Unverzichtbarkeit von Parteistiftungen?

Öffentliche Diskussion überfällig

11 Abgeordnetenmitarbeiter

Keine gesetzliche Regelung.. ..

Öffentliche Rechenschaftslegung

Mißbrauchsgefahren

Obergrenze

12 Staatsfinanzierung von Parteien, Fraktionen,

»Stiftungen« und Abgeordnetenmitarbeitern insgesamt.

Sechs Milliarden Mark Staatsleistungen in einer Legislaturperiode

Verzehnfachung in zwei Jahrzehnten

Internationaler Vergleich: die Bundesrepublik als Vorreiter

IV. Abgeordnetenentschädigung

13 Entwicklungen und Probleme.....

Abgeordnete als Funktionsträger ihrer Parteien (»Parteisoldaten«)

Zwiespältige Problematik

Parteienkartell schwächt auch Öffentlichkeitskontrolle

Neuartigkeit des Problems

Staatspolitische und demokratietheoretische Bedeutung

Art. 48 Grundgesetz als Magna Charta

Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts

Struktur der Abgeordnetenbezüge

Hamburgs Feierabendparlament

Durchgreifende Kritik am geltenden Recht

Frühe Kritik blieb unbeachtet - Der hessische Diätenfall - Der Hamburger Diäten- und Versorgungsfall - Die Überversorgung von Landesministern - Diskussionsanstöße für andere Parlamente - Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1987 - Seufferts Minderheitsvotum wird zur Mehrheitsmeinung - Reaktion der Parlamente überfällig

Reformbedarf im Bund und in den Ländern (Überblick) .

14 Einkommen, Übergangsgeld, Beihilfe und Versorgung

Einkommen.....

Höhe des Einkommens - Geltung auch für Landesparlamente ?

- Struktur des Einkommens-Alternativkonzepte - Teilzeitparlament - Die Ausstrahlungswirkung übertensorgter Parlamente - Die Schlüsselrolle des Wahlrechts - Echte Entschädigung statt Alimentation - Einheitslösung

Übergangsgeld

Beihilfe

Versorgung

Altersversorgung - Invalidenversorgung - Sterbegeld

- Hinterbliebenenversorgung

Zusätzliche Entschädigung für Funktionsträger?

Ist das Diätenurteil überholt?

Doppelbezüge aus der Staatskasse?

Verfassungswidrig - Anrechnung von Fraktions- und Parteibezügen

15 Kostenpauschalen als verdecktes steuerfreies

Zusatzeinkommen

Mißbrauchsanfälligkeit von Pauschalen

Ein lukrativer Automatismus - Grenzen der Verfassung -

Darlegungslasten des Parlaments - Ohne Kläger kein Richter

- Zivilgerichte bringen es an den Tag - Kritik von Kommissionen -

Einheitspauschalen (Bund, Bayern, Berlin)

... sind verfassungswidrig ... aus mehreren Gründen

Teil-Pauschalen (plus Abgeltung der Reisekosten)...

... sind überhöht

Kostenpauschalen von Inhabern besonderer Ämter

Privilegien für Minister und parlamentarische Staatssekretäre

- Präsidenten, Fraktions- und Ausschußvorsitzende werden privilegiert

16 Abgeordnetenkorruption, »Spenden« und sonstige

Zahlungen von Interessenten

Strafbarkeit von Abgeordnetenkorruption als bloß symbolische Gesetzgebung

"Verhaltensregeln" als Alibi

Die fortdauernde Zulassung von »Spenden« an Abgeordnete

»Frankfurt ist überall« - Schleichendes Gift für die Gesetzestreu der Verwaltung und Bürger - Rainer Magulski

Mangelhafte Publizität

Steuerliche Privilegierung

Beschwichtigungsversuche

Laufende Zahlungen von Interessenten

Handlungsbedarf auch hier

»Gläserne Abgeordnete«?

17 »Parteisteuern«

Verheimlichte Größenordnungen

Verfassungswidriger Zwangscharakter

Staatliche Prämierung verfassungswidriger »Parteisteuern«

- ein Widerspruch in sich

Gegenmaßnahmen

18 Signale in die falsche Richtung

Landesparlamente gerieren sich als Bundestag

Der hessische Gipfel

Die Begründung des Unbegründbaren - Macht schafft Will-

kür - wenn die öffentliche Kontrolle erlahmt - Sockelpauschale und Einzelabrechnung der Kosten in Hessen

Zum Vergleich: Abgeordnetenentschädigung in amerikanischen Staatenparlamenten und in der Schweiz

19 Das neue Abgeordnetengesetz des Bundes

Gescheiterter Coup

Diätenerhöhung um über 50 Prozent - Schiefe Argumente

- Übergangsgeld - Altersrente - Ermächtigung zu weiterer Erhöhung - Camouflage - Absegnung durch

Grundgesetzänderung - Öffentliche Kontrolle

Neuregelung. Inhalt des neuen Abgeordnetengesetzes - Fortbestehen von Privilegien - Schlüsselfunktion des Entscheidungsverfahrens

V. Zusammenfassung und Auswertung der bisherigen Erfahrungen

Strukturierung des Befundes.....

Fehlen von veröffentlichungsfähigen Begründungen
Undemokratischer Einfluß des großen Geldes
Zweifelhafte Argumente für die Staatsfinanzierung
Von der Benachteiligung außerparlamentarischer Konkurrenten zum parteipolitischen »closed shop«

Charakteristische Asymmetrie.....
Leichtigkeit der Bewilligung von Geld in eigener Sache . .
Staatsnähe begünstigt Bürgerferne
Rückwirkungen auf die Rekrutierung des politischen Führungspersonals
Politikversagen bei Schaffung nötiger Begrenzungen
Ordnung und Kontrolle der Politikfinanzierung als vordringliche Staatsaufgabe
Kartell der Etablierten
Absprachen auf größtem gemeinsamem Nenner
Unbegrenzte Finanzierungswünsche
... ohne Gegengewicht
... wirken wie ein suchtbildendes Rauschgift
Die »bahnbrechende« Rolle der Verschuldung der Partezentralen
Ein Konstruktionsfehler der Verfassung und seine Folgen.

21 Öffentlichkeitskontrolle?

Anforderungen an Öffentlichkeit - Schwächung der öffentlichen Kontrolle
Entscheidung durch Gesetz
Haushaltsverfahren schafft keine Publizität -Anforderungen an das Gesetzgebungsverfahren - Blitzgesetzgebung -
Irreführende Angaben im Gesetzgebungsverfahren - Sonderfall: Kostenpauschalen für Abgeordnete -
Instrumentalisierung von Sachverständigenkommissionen und Sachverständigenhearings - Pflicht des Gesetzgebers zum Eingreifen bei »Spenden« und Interessentenzahlungen an Abgeordnete
Öffentlichkeit von Einnahmen, Ausgaben und Vermögen
Öffentlichkeitskontrolle durch Rechnungshöfe

22 Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht:

Zwiespältige Rolle . Richterrecht herrscht vor - Asymmetrie des gerichtlichen Gegenhaltens
Anstoßeffekte durch das Bundesverfassungsgericht..... Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung -
Abgeordnetenentschädigung: Das Diätenurteil und seine Folgen - Folgen und Folgerungen - Beharrungseffekte -
Bundesverfassungsgericht vermittelt Scheinlegitimation - Umdeutung der verfassungsgerichtlichen Urteile in der Praxis -
Autoritätsverlust durch Zickzackkurs der Rechtsprechung - Entscheidungen in eigener Sache begründen
Unrichtigkeitsvermutung - Konsequenzen für die gerichtliche Kontrolldichte

23 Kontrolle durch Öffentlichkeit und Bund der Steuerzahler

24 Verfassungswandel: Obergrenzen und Volksgesetzgebung

Das Grundproblem war den Vätern des Grundgesetzes unbekannt
Übertragung der Entscheidungskompetenz auf Kommissionen?
Entscheidung durch das Volk statt durch das Parlament in eigener Sache
Mehr Einfluß des Volkes auf die Personalauswahl
Wirkung von Gesetzen erst ab der nächsten Legislaturperiode

Anhang

Übersicht der Tabellen und Schaubilder

Tabelle: Fraktionsgesetze in Bund und Ländern

Tabelle: Abgeordnetengesetze in Bund und Ländern

Anmerkungen

I. Einführung - II. Parteienfinanzierung III. Die Finanzierung der Fraktionen - IV. Abgeordnetenentschädigung

V. Zusammenfassung

Literatur

Register

Vorwort

Die Parteienfinanzierung, zu der hier auch die Finanzierung der Fraktionen, der Parteistiftungen und der Parlamentsabgeordneten gezählt werden, hat in den letzten Jahren ihr Gesicht völlig verändert. Der Hunger der Parteien nach Geld, öffentliche Skandale und Diskussionen, Berichte von Sachverständigen und Urteile des Bundesverfassungsgerichts haben in ihrem Zusammenwirken dazu geführt, daß in kurzer Zeit neue Parteien-, Fraktions- und Abgeordnetengesetze ergingen, so daß es selbst für gemeinhin gut informierte Beobachter fast unmöglich wurde, noch den Überblick zu behalten. Darunter leidet dann auch die öffentliche Kontrolle, die gerade bei Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache doppelt wichtig ist. Die 1991 erschienene erste Auflage dieses Buches mußte deshalb

völlig überarbeitet werden; in weiten Teilen ist ein neues Buch entstanden, das nun als Taschenbuch allgemein verfügbar ist. Trotz der teils komplizierten Materie habe ich versucht, es so zu schreiben, daß es für den politisch interessierten Bürger lesbar bleibt. Denn der Bürger ist in erster Linie betroffen, wenn es um das Verhältnis von Geld, Macht und Recht im demokratischen Verfassungsstaat geht.

Speyer, März 1995
Herbert von Arnim

Hans

1. Einführung:

Überblick und Thesen

1 Einleitung

Überkommene Finanzblindheit der Staatslehre

Die Beschäftigung mit den 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 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.

Finanzen als Kern der öffentlichen Dinge

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. 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. Geld ist nicht nur Mittel zur Erringung der Macht und Gegenstand sowie Resultat der Machtausübung, sondern auch exakt meßbar. Geldflüsse bieten deshalb, sofern sie der Wissenschaft zugänglich sind, besonders geeignete Ansätze für Forschungen. »If you follow the money trail you will come upon the truth« heißt es im angelsächsischen Sprachbereich treffend,¹ mag der Widerwille vieler Staats- und Sozialwissenschaftler, sich mit der Geldseite ihrer Forschungsobjekte zu befassen, diese Quelle der Erkenntnis auch oft ungenutzt lassen. Die zentrale Bedeutung der Finanzen war früher, vor Rousseau und dem Idealismus, auch unter politischen Schriftstellern² weithin anerkannt. Der Satz »Geld ist der Kern der öffentlichen Dinge« stand seit dem Altertum im Mittelpunkt der Staatswissenschaften.³ Die Frage, wie das Gemeinwesen seine politischen Führer entschädigen solle, war für politische Denker von Aristoteles bis Bentham ein zentraler Gegenstand ihres Interesses - ganz im Gegensatz zur lange bei uns vorherrschenden Haltung der Wissenschaft. Dabei verdient dieser Bereich gerade heute wieder verstärkte Aufmerksamkeit.

Parteienfinanzierung als Ausdruck des Parteienstaates

Die Parteien sind in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland die zentralen machtpolitischen Größen, auch wenn es daneben natürlich noch andere Akteure wie etwa die Verwaltung, die Interessenverbände und die Medien gibt: Doch nur die politischen Parteien kämpfen um die Macht im Staat, besetzen mit ihren Führungsgruppen die staatlichen Ämter und haben grundlegende innen- und außenpolitische Entscheidungen zu verantworten, die alle Bürger binden. Man spricht deshalb nicht zu Unrecht vom »Parteienstaat«. Dabei darf, wenn in diesem Buch generalisierend von »Parteien« gesprochen wird, nicht übersehen werden, daß sie keine monolithischen Blöcke sind. Die politischen Parteien umfassen nicht nur die nach außen vor allem in Erscheinung tretenden Führungsgruppen, die wir hier - entsprechend einem inzwischen verbreiteten Sprachgebrauch - auch als »politische Klasse« bezeichnen, sondern auch eine große Zahl zumeist ehrenamtlich tätiger aktiver Mitglieder und eine noch viel größere Zahl passiver, lediglich ihre Beiträge zahlender Mitglieder, die gerade in Sachen Parteienfinanzierung nicht selten eine ganz andere Einstellung haben als die Angehörigen der politischen Klasse. Entwicklungen und Strukturen, aber auch Fehlentwicklungen und Mängel des Parteienstaates spiegeln sich in der Finanzierung der Parteien im weiteren Sinne (also einschließlich der Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordneten) besonders deutlich wider. Was für den Staat und die Politik generell gesagt wurde, gilt auch für den Parteienstaat. In der staatlichen Parteienfinanzierung spitzen sich die Gefahren des Mißbrauchs unkontrollierter Macht förmlich zu. Ihr seit einigen Jahrzehnten explosionsartig ausgeweitetes Volumen ist nicht nur Ausdruck der Parteienmacht, sondern auch Mittel, diese immer weiter auszudehnen. Wer die Macht der Parteien begrenzen will, muß zuvörderst ihre Finanzierung aus öffentlichen Haushalten eindämmen.

Wende in der Parteienbeurteilung: Von der Parteienverklärung ...

In der Beurteilung der politischen Parteien hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein bemerkenswerter Wandel ergeben. In der Vor- und Anfangsphase der Bundesrepublik hatte sich dem Weg in den Parteienstaat kaum Widerstand entgegengestellt. Die Parteien stießen in der Stunde Null - auch angesichts der politischen Vorbelastung mancher konkurrierender Einflußgruppen - in ein Vakuum und konnten ihre Position rasch festigen. In Überreaktion auf die Verketzerung demokratischer Parteien in der Weimarer Republik, die ihnen die Daseinsberechtigung abgesprochen und der nationalsozialistischen Diktatur in den Sattel geholfen hatte, verfiel man nach dem Zusammenbruch zunächst ins gegenteilige Extrem, so als gelte der Satz »Parties can do no wrong«.

Die Überhöhung der Parteien fand ihren staatsrechtlichen Ausdruck in der überspitzten Parteienstaatsdoktrin von Gerhard Leibholz, der in den Parteien nicht nur Vermittler zwischen Volk und Staat sah, sondern die Parteien mit beiden identifiziert¹⁵ und so den Blick für Mißstände und Fehlentwicklungen lange verstellte. Da Leibholz einflußreiches Mitglied des Bundesverfassungsgerichts wurde, schlug sich seine Auffassung anfangs auch in der Rechtsprechung nieder. So bewirkte ein bloßer Wink aus Karlsruhe im Jahre 1958,¹⁶ daß die Bundesrepublik 1959 als erstes europäisches Land die staatliche Finanzierung der Parteien einführt; die Verfasser des Grundgesetzes waren noch von einer rein privaten Finanzierung ausgegangen.

Auch die Politikwissenschaft wirkte einseitig parteietablierend: Sie sah anfangs ihre Hauptaufgabe darin, die bundesdeutsche Bevölkerung von der Nazidiktatur zur parlamentarischen Demokratie umzuerziehen. Dabei stand auch hier die (natürlich nicht bestreitbare) Unverzichtbarkeit der Parteien in der Demokratie so sehr im Vordergrund, daß die ebenfalls notwendige Diskussion über Begrenzungen und Kontrollen zu kurz kam.

... zum Glaubwürdigkeitsverlust

Heute hat sich die Situation gewandelt. Nach fast fünf Jahrzehnten »Marsch in den Parteienstaat« haben sich die Problemfronten verschoben. Mußte es nach dem Zusammenbruch der Hitler-Diktatur erst einmal darum gehen, die politischen Parteien zu etablieren, so sind sie heute, nach einem halben Jahrhundert, wahrhaft etabliert genug. Es besteht kein Grund mehr, sie mit Samthandschuhen anzufassen oder gar gegen Kritik zu immunisieren. Im Gegenteil: Wenn der Satz stimmt, daß Macht, soll sie nicht korrumpieren, Kontrolle benötigt, sind die Parteien heute besonders kontrollbedürftig. Entgegen der Absicht des Grundgesetzes (das in Art. 21 I nur von einer Mitwirkung bei der politischen Willensbildung des Volkes spricht) haben sich die Parteien mit den Worten des früheren Bundespräsidenten Richard von Weizsäcker immer mehr zu beherrschenden Organisationen des gesamten öffentlichen Lebens entwickelt. Sie breiten sich »fettfleckartig« auch in solche Bereiche aus, in denen sie nach dem Grundgesetz eigentlich nichts zu suchen haben, und vermitteln den Eindruck, daß sie sich den Staat vollends »zur Beute« machen. Die Gewaltenteilung wird unterlaufen, und auch neutrale Gewalten wie Verwaltung, Justiz und Wissenschaft werden zunehmend vereinnahmt. Als Folge dieser Entwicklung zeigt sich auch in den Staatswissenschaften fast so etwas wie ein paradigmatischer Wandel des Ausgangsverständnisses. Kritik und Warnungen vor der zunehmenden Oligopolisierung aller Staatsmacht in der Hand der politischen Parteien nehmen sprunghaft zu. Auch ansonsten mit Kritik sehr zurückhaltende Autoren sprechen von »Beschlagnahme« des Staates (und zunehmender Bereiche der Gesellschaft) durch die Parteien und von »Partitokratie«. Die Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer widmete 1985 ihre Jahrestagung dem Thema »Parteienstaatlichkeit - Krisensymptome des demokratischen Verfassungsstaates?« Auch die Politikwissenschaft geht zunehmend zu einer mehr oder weniger kritischen Behandlung der Thematik über, obwohl dies gerade manchen Parteienforschern aufgrund ihrer häufig sehr engen Parteibindungen und ihrer Unsicherheit im Umgang mit normativen Maßstäben, die sie offiziell für »unwissenschaftlich« erklären, inoffiziell aber durch die Hintertür doch wieder einfließen lassen, besonders schwer zu fallen scheint.

Regeln des Machterwerbs

Die Regelung der Höhe, der Art und Weise und der Verteilung der Parteienfinanzierung gehört zu den »Regeln des Machterwerbs« (Rudolf Wildenmann), das heißt zu den zentralen Determinanten des politischen Prozesses. Diese Spielregeln haben nicht nur Einfluß auf Erfolg oder Mißerfolg der Akteure im politischen Wettbewerb, sondern bestimmen auch den Ablauf der gesamten politischen Willensbildung mit. Wie Parteienfinanzierung ausgestaltet wird, ist deshalb von völlig anderer machtpolitischer Bedeutung und demokratietheoretischer Qualität als etwa die Art der staatlichen Subventionierung von irgendwelchen Wirtschaftszweigen oder auch von gemeinnützigen Institutionen. Es geht um zentrale Machtfragen. Die Regeln des Machterwerbs bestimmen mit über Erwerb und Erhalt der Mehrheit und damit der Gesetzgebungs-, Regierungs- und Verwaltungsmacht durch die politischen Parteien, der alle Bürger, auch die der überstimmten Minderheit, unterworfen sind; sie bestimmen auch mit über die Einwirkungsmöglichkeiten der Bürger auf den politischen Prozeß und die Blickrichtung der Parteien und Politiker. Es versteht sich deshalb, daß die Regeln des Machterwerbs einerseits bevorzugter Gegenstand des Machtinteresses der jeweiligen Mehrheiten in den Parlamenten sind, die versuchen, sie zu ihren Gunsten zu biegen, so daß Fairneß und Gemeinwohlorientiertheit der Spielregeln besonders gefährdet sind. Andererseits ist es für das Gedeihen des Gemeinwesens und die Legitimität seiner Führung besonders wichtig, daß die Spielregeln vor Verzerrungen zugunsten der jeweiligen Machthaber möglichst bewahrt werden.

Entscheidung in eigener Sache als Grundproblem

Das zentrale Problem der staatlichen Politikfinanzierung, das man in den Mittelpunkt aller Diagnose- und Therapieüberlegungen stellen muß, liegt in einer parlamentarischen Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland darin: Über die rechtliche Ordnung der Abgeordneten, Fraktionen, Parteien und Parteistiftungen und über das Geld, das sie aus der Staatskasse erhalten, entscheiden die Betroffenen letztlich selbst. Die Parlamente beherrschen die öffentlichen Haushalte und die Gesetzgebung. Sie bestimmen mit Erlaß der Haushaltspläne darüber, wer wieviel Geld aus der Staatskasse erhält, und sie bestimmen durch die Gesetzgebung, was als »Recht« für alle verbindlich gilt. Die Parlamente bestehen aber ihrerseits aus nichts anderem als Abgeordneten und Fraktionen, und diese stehen ihren

Parteien und Stiftungen denkbar nahe. Die Parlamente entscheiden hier also in eigener Sache. Von dieser Erkenntnis ist das Bundesverfassungsgericht in seinem Diätenurteil von 1975 mit Recht ausgegangen. Sie hat sich mittlerweile auch für die Parteien-, Fraktions- und Stiftungsfinanzierung weitgehend durchgesetzt. Entscheidungen in eigener Sache sind ansonsten in unserer Rechtsordnung seit je verpönt - und das aus gutem Grund: Selbstbetroffenheit macht befangen, und man weiß aus Erfahrung, daß die eigenen Interessen der Entscheidenden mangels Gegengewichts durchschlagen und es so der Tendenz nach zu einseitigen, unangemessenen und mißbräuchlichen Entscheidungen kommt. Genau das zeigt sich auch bei der Politikfinanzierung. Berücksichtigt man zusätzlich, daß die sie betreffenden Regelungen zu den besonders wichtigen, aber auch besonders gefährdeten »Regeln des Machterwerbs« gehören, so erscheint die bereits in ihren Entstehungsprozeß eingebaute Schiefelage um so problematischer.

Prozeßorientierter Ansatz

Der methodische Ansatz, der diesem Buch zugrunde liegt, beruht auf der Erkenntnis, daß zwischen dem Verfahren und dem Inhalt von Entscheidungen ein Zusammenhang besteht. Diese allgemeine Erkenntnis gilt auch für die Politikfinanzierung: Ist das Verfahren, in dem über Fragen der Politikfinanzierung entschieden wird, einseitig von bestimmten Interessen dominiert, dann werden mangels wirksamer Widerlager die daraus hervorgehenden Resultate meist auch inhaltlich unangemessen und damit unrichtig sein. Unser Ansatz setzt also nicht die (in aller Regel ohnehin unmögliche) Bestimmung irgendeines »allein richtigen« Optimums voraus (etwa um damit den Ist-Befund vergleichen und bewerten zu können). Er verlangt nicht einmal den Nachweis, daß eine bestimmte Entscheidung im Einzelfall wirklich unrichtig ist. Er erlaubt vielmehr Kritik und Empfehlungen bereits dann, wenn es nur zutrifft, daß ein tendenziell und im allgemeinen wirksamer, nicht unbedingt in jedem Einzelfall nachweisbarer Zusammenhang zwischen Prozeß und Ergebnis besteht, mit anderen Worten: Ein unausgewogener Prozeß der Willensbildung in Sachen Politikfinanzierung »indiziert« zugleich die Unausgewogenheit des Ergebnisses. Mit der Feststellung der Unausgewogenheit des Prozesses und der daraus hervorgegangenen Resultate läßt sich regelmäßig auch die Richtung der Abweichung feststellen. Daraus ergibt sich dann umgekehrt auch die Richtung, in die zur Herstellung von Ausgewogenheit und Angemessenheit gegengehalten werden muß. Erst dieser organisations- und prozeßorientierte Ansatz eröffnet den Zugang zum Verständnis und zur Kritik der Politikfinanzierung und zur Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen. Er ist deshalb nach Auffassung des Verfassers für eine praxisorientierte Wissenschaft von besonderer Relevanz. Dieser Ansatz und das Thema bringen es mit sich, daß in diesem Buch nicht die Stärken unseres politischen Systems, sondern die auf Entscheidungen in eigener Sache beruhenden Problempunkte und Einseitigkeiten der Parteienfinanzierung im Mittelpunkt stehen. Ein solches gezieltes Gegenhalten erscheint aber auch gerechtfertigt: Will man eine nach der einen Seite gebogene Rute gerade machen, muß man sie in die andere Richtung biegen.

»Aufgaben« als Kriterien der Staatsfinanzierung?

Die Ungleichgewichtigkeit des Entscheidungsverfahrens macht den methodisch zunächst naheliegenden Weg illusorisch, die Finanzbedürfnisse »der Politik« anhand der gesetzlichen Aufgaben etwa der Parteien zu ermitteln und auf dieser Grundlage mangels ausreichender eigener Mittel der Parteien staatliche Zuwendungen in bestimmtem Umfang zu begründen. Auf den ersten Blick mag es zwar naheliegen, von den Aufgaben auszugehen, die etwa für Parteien in dem umfangreichen Aufgabenkatalog des § 1 PartG (Parteiengesetz) enthalten sind. So ist in der Tat die Parteienfinanzierungskommission 1983 vorgegangen, um eine Erhöhung der staatlichen Parteienfinanzierung zu begründen. Dieses Vorgehen führt aber - ganz abgesehen von der extremen Vagheit der Kriterien - zwangsläufig zu einem Zirkelschluß, weil den Katalog des § 1 PartG kein neutraler Gesetzgeber erlassen hat. Hinter dem Gesetzgeber stehen vielmehr die Parteien selbst. Die Bestimmung der Aufgaben der Parteien in § 1 PartG hat das Parlament sozusagen in eigener Sache vorgenommen. Von dieser Selbstdefinition der Aufgaben nun die Staatsfinanzierung abhängig zu machen würde bedeuten, die Bestimmung der Kriterien und damit des Umfangs der Staatsfinanzierung wiederum in die Hand der Begünstigten selbst zu legen. Angesichts der naheliegenden Neigung der Parteien, ihre Aufgaben auch nach ihren eigenen Wünschen nach staatlicher Finanzierung auszurichten, liefe eine solche Vorgehensweise auf eine Spirale ohne Ende hinaus und ist deshalb nicht sinnvoll. Diese Auffassung klingt jetzt auch beim Bundesverfassungsgericht an, wenn es betont, daß der Finanzbedarf der Parteien sich »an dem zur Verfügung stehenden Einnahmerahmen ausrichten« muß.

Eine ganz ähnliche Schiefelage der Argumentation hat sich bei der Festsetzung der Entschädigung von Landtagsabgeordneten ergeben- Viele Landesparlamente haben Tätigkeiten, die auf kommunaler Ebene ehrenamtlich erledigt werden, zu den Aufgaben von Landtagsabgeordneten gerechnet und daraus Folgerungen für die Höhe des Entschädigungsniveaus und die Versorgung gezogen. Das führt dazu, daß in fast allen Ländern die Tendenz festzustellen ist, daß die Landtage sich als Vollzeitparlamente definieren. Auch hier liegt die Vermutung nahe, daß die Entscheidung für den Vollzeitabgeordneten und die Einbeziehung ansonsten ehrenamtlich erbrachter Aktivitäten in den Kreis der Abgeordnetenaufgaben durch den Wunsch nach einem höheren Entschädigungsniveau und nach Versorgung mitbedingt sind. Aus dem gleichen Grund fehlt auch für durchgreifende, die Partamentsarbeit rationalisierende Organisationsreformen des Parlamente von vornherein die Motivation.

Inhalt und Gliederung des Buchs

Unter der hier zu behandelnden »Parteienfinanzierung im weiteren Sinn« werden im folgenden verstanden: die Finanzierung

- der politischen Parteien im engeren Sinne,
- der (mit den Parteien politisch eng verbundenen) Fraktionen,
- der sogenannten Stiftungen der politischen Parteien und der Volksvertreter.

In einem in die Europäische Union eingebetteten Bundesstaat mit kommunaler Selbstverwaltung wie der Bundesrepublik Deutschland stellen sich parallele Finanzierungsfragen auf (mindestens) vier Ebenen:

- auf der Ebene des Bundes,
- der Länder,

- der Kommunen und
- der Europäischen Union.

Es ist nicht möglich, alle Ebenen zu behandeln, auch deshalb, weil viele Fragen, besonders auf Kommunal- und Europaebene, bisher noch wenig untersucht sind.

Im folgenden werden wir zunächst auf die Finanzierung der Parteien (Teil II), der Fraktionen im Bundestag und in den Landesparlamenten, der Parteistiftungen und Abgeordnetenmitarbeiter (Teil III) eingehen, sodann auf die Finanzierung der Abgeordneten des Bundestags und der Landesparlamente (Teil IV). Die Behandlung der verschiedenen Teile der Politikfinanzierung in getrennten Kapiteln läßt sich nicht vermeiden, weil sie gesonderten rechtlichen Regeln unterliegen. Gleichwohl werden die zahlreichen tatsächlichen Querverbindungen, Zusammenhänge und Parallelen zwischen den Teilbereichen stets zu berücksichtigen sein. In den Augen der Öffentlichkeit bilden die jeweiligen Parteien mit ihren zugehörigen Fraktionen, Parteistiftungen und Abgeordneten - trotz aller rechtlichen Selbständigkeit - politische Einheiten. Das kann auch eine funktionsgerechte Analyse der Rechts- und Verfassungsentwicklung nicht außer acht lassen.

Im fünften Teil schließlich sollen die sogleich zu nennenden 19 Thesen wieder aufgenommen und die bisherigen Erfahrungen mit der Politikfinanzierung zusammenfassend ausgewertet werden. Dann wird sich auch die Fruchtbarkeit einer Zusammenschau erweisen, die neben der üblicherweise im Mittelpunkt der literarisch-wissenschaftlichen Aufmerksamkeit stehenden Parteienfinanzierung im engeren Sinne auch die Fraktions-, Stiftungs- und Abgeordnetenfinanzierung (Parteienfinanzierung im weiteren Sinne) einbezieht. (Weitere Bereiche der »Politikfinanzierung«, etwa die Bezahlung und Versorgung von Bundespräsidenten, Ministern und politischen Beamten, werden in diesem Buch nicht behandelt, allenfalls gestreift.) Dabei werden nicht nur die derzeit geltenden rechtlichen Regelungen behandelt, sondern auch die finanziell-wirtschaftlichen Größenordnungen, ebenso ihre zeitliche Entwicklung im Zusammenwirken der relevanten Akteure. Erst eine solche Quer- und Längsschnitte legende Gesamtbetrachtung schafft die Basis, die es erlaubt, den Determinanten der staatlichen Politikfinanzierung im Dreieck von politischen Institutionen, Verfassungsrechtsprechung und Öffentlichkeit auf die Spur zu kommen, die eigentlichen Probleme in den Blick zu nehmen und an den Nerv gehende Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

(Die im gedruckten Text vorhandenen Fußnoten konnten aus technischen Gründen nicht übernommen werden.)