

Professor Dr. Hans Herbert v. Arnim, Speyer

## Parteienfinanzierung: Zwischen Notwendigkeit und Missbrauch

### Alte Probleme und neue Entwicklungen\*

In diesem Beitrag werden einige grundsätzliche und einige aktuelle Fragen der Parteienfinanzierung zur Diskussion gestellt. Dabei geht der Verfasser von der deutschen Perspektive aus, wirft aber auch einen Seitenblick auf einige andere Länder und spricht auch die geplante öffentliche Finanzierung der europäischen politischen Parteien an.

#### I. Begriffe: Parteien im engeren und weiteren Sinn

Das Thema „Parteienfinanzierung“ verlangt zunächst zu definieren, was wir unter „Parteien“ verstehen, insbesondere ob wir diesen Begriff eng oder weit verwenden. Das Staatsrecht pflegt (jedenfalls in Deutschland) begrifflich streng zu trennen zwischen Parteien, Parteistiftungen, Fraktionen, Abgeordneten, Regierungsmitgliedern und politischen Beamten. Das hängt damit zusammen, dass die verschiedenen Institutionen rechtlich je selbstständig organisiert sind und unterschiedliche Rechte und Pflichten haben. So sind zum Beispiel Amtsträger besonders auf das Gemeinwohl verpflichtet<sup>1</sup>. Doch faktisch (und von der Politikwissenschaft bestätigt) besteht, besonders in parlamentarischen Demokratien, ein enges parteipolitisches Band zwischen Fraktionen, Abgeordneten, Regierungsmitgliedern, politischen Beamten und Parteistiftungen und ihren jeweiligen Mutterparteien; sie werden durch die gemeinsamen Ziele zusammengehalten<sup>2</sup>. Das wirkt sich auch auf die Finanzierung aus. Wir unterscheiden deshalb im Folgenden Parteienfinanzierung im engeren Sinn, die nur die Parteien im Rechtssinne meint, und Parteienfinanzierung im weiteren Sinne, die auch die Finanzierung der genannten weiteren, tatsächlich den Parteien zuarbeitenden und mit ihnen eine politische Einheit bildenden Einrichtungen und Amtsträger umfasst.

#### II. Überblick über die Finanzierungsquellen der Parteien

Parteien benötigen wie alle Großorganisationen Geld.

##### 1. Beiträge

Die ursprüngliche und unproblematischste Finanzierungsquelle sind Mitgliedsbeiträge, die in Deutschland auch das Gros der Einnahmen der Parteien im engeren Sinn bilden<sup>3</sup>.

##### 2. Spenden

Auch Spenden an Parteien gelten als unproblematisch, soweit sie unterhalb bestimmter Grenzen bleiben<sup>4</sup>. Dann werden sie, genau wie Mitgliedsbeiträge, häufig auch steuerlich prämiert.

##### 3. Einnahmen aus Vermögen

Einnahmen aus Vermögen spielen im Allgemeinen keine große Rolle. Problematisch können allerdings bestimmte Vermögensformen werden. Das ist vor allem der Fall, wenn Parteien in nennenswertem Umfang an Medien (wie Publikumszeitungen und Rundfunkanstalten) beteiligt sind. In Deutschland gibt es hinsichtlich der Medienbeteiligungen der SPD eine entsprechende Diskussion.

##### 4. Öffentliche Finanzierungshilfen

Hinzu kommen öffentliche Finanzierungshilfen, die teils indirekt, teils direkt gewährt werden.

a) *Indirekte Zuwendungen.* Indirekte öffentliche Finanzierungshilfen der Parteien im engeren Sinne sind insbesondere

- Sonderabgaben, die aus den Amtsgehältern von Abgeordneten und anderen Amtsträgern für die Parteien abgezweigt werden („Parteisteuern“)<sup>5</sup>,
- die Steuervergünstigung von Beiträgen und Spenden und
- kostenlose Werbesendungen in Hörfunk- oder Fernsehkanälen.

b) *Direkte Staatszuschüsse.* Seit einigen Jahrzehnten spielen auch direkte staatliche Zuschüsse eine immer größere Rolle im Budget der Parteien (im engeren Sinne). Deutschland ist hier von Anfang an führend gewesen. (Als sich die Parteien im Bundestag 1959 erstmals Mittel aus dem Bundeshaushalt bewilligten, war dies eine europäische Premiere und wäre sogar eine Weltpremiere gewesen, hätten nicht Costa Rica und Argentinien schon vorher eine Staatsfinanzierung der Parteien eingeführt<sup>6</sup>.) Fraktionen, Abgeordnete, Regierungsmitglieder und politische Beamte werden ohnehin vollständig vom Staat alimentiert, Parteistiftungen (jedenfalls in Deutschland) fast vollständig<sup>7</sup>. Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der staatlichen Finanzierung von Parteien (im engeren Sinn) war anfangs (jedenfalls in der Bundesrepublik) hoch umstritten, bis das BVerfG sie 1958 in einer Nebenbemerkung (obiter dictum) zugelassen hat<sup>8</sup>. Die verfassungspolitische Wünschbarkeit bleibt zwar kontrovers. Gleichwohl sind inzwischen viele Länder dem Beispiel Deutschlands gefolgt und haben eine staatliche Parteienfinanzierung in der einen oder anderen Form eingeführt (Ausnahmen zum Beispiel Großbritannien und die Schweiz).

#### III. Regeln des Machterwerbs

Die staatlichen Regelungen über Parteienfinanzierung gehören (wie beispielsweise auch Wahlgesetze) zu den Regeln des Machterwerbs, weil ihre Gestaltung den Erwerb oder Behalt der politischen Macht beeinflussen kann<sup>9</sup>. Ihr Kennzeichen ist, dass sie einerseits besonders wichtig sind, weil von ihrer fairen Ausgestaltung die Legitimation demokratischer Herrschaft mit abhängt. Ihre Angemessenheit ist andererseits besonders gefährdet, weil sie von den Betroffenen selbst beschlossen werden<sup>10</sup>. (Das deutsche BVerfG spricht von „Entscheidungen des Parlaments in eigener Sache“<sup>11</sup>.) Politiker sind – mangels wirksamer Kontrollen – leicht ver-

\* Vortrag auf der internationalen Konferenz des Centre for European Constitutional Law über das Thema „The Political Parties in the 21st Century“ am 14. 6. 2002 in Athen. – Der Autor ist Universitätsprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kommunal- und Haushaltsrecht, und Verfassungslehre.

1) S. zum Beispiel Link, Staatszwecke im Verfassungsstaat – nach 40 Jahren GG, Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Bd. 48, 1990, 7 (19 ff.) m. w. Nachw.

2) *Wewer*, Plädoyer für eine integrierende Sichtweise von Parteienfinanzen und Abgeordneten-Alimentation, Forschungsberichte und Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Politische Wissenschaft der Universität Hamburg, Nr. 33; *Landfried*, Parteifinanzen und politische Macht, 1990, S. 91 ff.; *H. H. v. Arnim*, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 2. Aufl. (1996), S. 133 ff.; *Ebbighausen* u. a., Die Kosten der Parteiendemokratie, 1996, S. 195 ff.

3) *v. Arnim* (o. Fußn. 2), S. 119 ff.; *Ebbighausen* (o. Fußn. 2), S. 49 ff.

4) *v. Arnim* (o. Fußn. 2), S. 50 ff., 120 f.; *Ebbighausen* (o. Fußn. 2), S. 81 ff.

5) *v. Arnim* (o. Fußn. 2), 312 ff.; *Ebbighausen* (o. Fußn. 2), S. 197 ff.

6) *v. Arnim*, Das System, 2001, S. 106 ff.

7) *v. Arnim* (o. Fußn. 2), 137 ff.; *ders.*, Der Staat als Beute, 1993, 175 ff.

8) BVerfGE 8, 51 (63) = NJW 1958, 1131.

9) *Rudolf Wildenmann*, z. B. in: *Mühleisen* (Hrsg.), Das Geld der Parteien, 1986, S. 80 (82). Vgl. auch schon *Wildenmann*, Regeln der Machtbewerbung, Kölner Antrittsvorlesung 1963, in: *ders.*, Gutachten zur Frage der Subventionierung politischer Parteien aus öffentlichen Mitteln, 1968, S. 70.

10) *H. H. v. Arnim*, DÖV 1984, 85.

11) BVerfGE 40, 296 (327) = NJW 1975, 2331.

sucht, die Regelungen an ihren eigenen kurzfristigen Interessen auszurichten<sup>12</sup>.

#### IV. Rechtfertigung der staatlichen Parteienfinanzierung

##### 1. Entschärfung von Großspenden?

Die staatliche Parteienfinanzierung im engeren Sinn zu rechtfertigen ist nicht ganz einfach. Sie war bei ihrer Einführung Ende der 50er Jahre in Deutschland mit dem Argument begründet worden, dann werde es möglich, Großspenden, die stets „im Dunstkreis der Korruption stehen“ (wie der Politikwissenschaftler *Theodor Eschenburg* schon früh treffend formuliert hat<sup>13</sup>), zu verbieten. Doch dieses Argument wurde später „vergessen“. Tatsächlich häuft die Bundesrepublik jetzt beide Problemthemen: Großspenden und üppige Staatsfinanzierung.

##### 2. Zunahme der Aufgaben der Parteien?

Es wird immer wieder versucht, objektive Kriterien für die Bestimmung der angemessenen Höhe der Finanzausstattung der Parteien (und damit auch Anhaltspunkte für das Ob und Wie hoch der Staatsfinanzierung) zu bekommen. Dabei liegt es nahe, auf die Aufgaben der Parteien abzustellen. Doch dieser Ansatz gerät ins Schwimmen, weil die Parteien in eigener Sache entscheiden, und zwar nicht nur über Gesetze, die ihre Finanzierung regeln, sondern auch über Gesetze, die ihre Aufgaben festlegen. Auch dafür ist Deutschland wieder ein Beispiel: Die Parteien haben ihre Aufgaben im Parteiengesetz außerordentlich weit definiert – und dies gerade auch zu dem Zweck, ihre üppige Staatsfinanzierung zu legitimieren. Hier folgen also nur scheinbar die Einnahmen den Aufgaben, in Wahrheit ist es umgekehrt: Die Aufgaben folgen den Einnahmen, und damit wird das Pferd beim Schwanz aufgezäumt<sup>14</sup>.

Dass die Einnahmen, die sich die Parteien in eigener Sache bewilligen, das Primäre sind und mangels Kontrolle geradezu explodieren können, zeigt wieder die Geschichte der deutschen Parteienfinanzierung. Als das *BVerfG* staatliche Zuschüsse an Parteien 1958 überraschend für zulässig erklärt hatte, kannten die Bundestagsparteien kein Halten mehr: 1959 bewilligten sie sich 5 Mio. DM, nach wenigen Jahren waren es 38, und Mitte der Sechzigerjahre war eine Erhöhung auf über 90 Mio. DM jährlich geplant<sup>15</sup>. Da sah sich das Gericht gezwungen, die Notbremse zu ziehen und der staatlichen Parteienfinanzierung Grenzen zu setzen. Doch mit dem Geld der Parteien ist es anscheinend wie mit dem Wasser: Es findet immer einen Weg. Die Parteien umgingen die gerichtlichen Hürden, indem sie die staatlichen Geldquellen nun auf ihre Hilfsorganisationen, also die Parteien im weiteren Sinne, umleiteten<sup>16</sup>: Die „Parteistiftungen“ und die Fraktionen wurden in unglaublichem Umfang mit Staatsgeld eingedeckt (etwa Vervierzigfachung der Subventionen in den vergangenen 30 Jahren). Zugleich wurden in den Ländern Teilzeit-Abgeordnete zu vollbezahlten Parteiarbeitern gemacht und die Abgeordneten zusätzlich noch mit erheblichen Mitteln für Mitarbeiter ausgestattet; diese Mitarbeiter sind häufig ebenfalls für die Parteien tätig.

#### V. Typische Missbrauchsgefahren

Bei der Parteienfinanzierung ergeben sich typische Missbrauchsgefahren. Diese gehen vor allem in drei Richtungen:

– Durch Großspenden an Parteien (im engeren wie im weiteren Sinne) kann die höchst ungleich verteilte wirtschaftliche Macht in politische Macht „umgemünzt“ und so der demokratische Grundsatz der politischen Gleichheit („one man – one vote“) unterlaufen werden. Wenn das „große Geld“ Einfluss auf die Politik gewinnt, drohen die Grundsätze der Unabhängigkeit und Ausgewogenheit der Politik verletzt zu werden, mit der Folge, dass die Demokratie plutokratische Züge annimmt.

- Die Parteien sind versucht, außerparlamentarische Konkurrenten bei der Vergabe staatlicher Mittel zu benachteiligen und dabei den Grundsatz gleicher Chancen im politischen Wettbewerb zu verletzen.
- Die Parteien im Parlament tendieren leicht dazu, sich aus der Staatskasse exzessiv zu „bedienen“. Dann sind sie immer weniger auf Bürgerwendungen angewiesen, der Grundsatz der Staatsfreiheit (oder besser: der Bürgernähe) der Parteien droht verletzt zu werden.

Um die drei Gefahren zu bannen, bedarf es adäquater Regelungen. So sind, um den Einfluss des „großen Geldes“ zu bremsen, in mehreren Ländern Spenden oberhalb einer bestimmten Höhe untersagt, in anderen Ländern sind zumindest Spenden von Unternehmen (juristischen Personen) verboten. Ein milderer Versuch, die Gefahren von Großspenden zu bannen, besteht in ihrer Veröffentlichung (zusammen mit dem Namen des Spenders). Derartige Veröffentlichungspflichten finden sich inzwischen in fast allen Staaten (meist schon bei geringerer Spendenhöhe als in Deutschland), seit kurzem auch in Großbritannien, obwohl man dort lange skeptisch war hinsichtlich gesetzlicher Regelungen.

Gegen übermäßige Selbstbedienung aus der Staatskasse können gesetzliche Begrenzungen der Ausgaben oder der Einnahmen von Parteien helfen. Gesetzliche Höchstgrenzen für Ausgaben bestehen z. B. in den USA für staatlich unterstützte Präsidentschaftswahlkämpfe. Ausgabenbegrenzungen gibt es auch in Frankreich und in Großbritannien. In Großbritannien wurden die Grenzen kürzlich auch auf weitere Bereiche erstreckt. In Deutschland sind demgegenüber die Staatseinnahmen der Parteien im engeren Sinne (absolut und relativ) begrenzt<sup>17</sup>, nicht aber die der Parteien im weiteren Sinne.

#### VI. Mögliche Kontrollen und Gegengewichte

Auf den Gesetzgeber ist allerdings nicht immer Verlass. Er befindet sich ja schließlich in der Hand der Parteien. Diese Konstellation begründet ein spezifisches Kontrollproblem. Da auch die parlamentarische Opposition von der Staatsfinanzierung zu profitieren pflegt und politisch eingebunden wird, versagt leicht der in parlamentarischen Demokratien übliche Mechanismus der Kontrolle der Regierung durch die Opposition. Das deutsche *BVerfG* hat dies dahin ausgedrückt, das Gesetzgebungsverfahren ermangele „in diesem Bereich regelmäßig des korrigierenden Elements gegenläufiger Interessen“<sup>18</sup>. Dann bleiben als Kontrollinstitutionen vor allem<sup>19</sup>:

- Verfassungsgerichte,
- Öffentlichkeit,
- Wahlen,
- Regierungen und/oder
- Volksabstimmungen.

##### 1. Verfassungsgericht

In Deutschland hat das *BVerfG* – gestützt vor allem auf die Grundsätze der strengen politischen Gleichheit und der Staatsferne (bzw. Bürgernähe) der Parteien – in zahlreichen Urteilen eingegriffen. Dementsprechend sind die Regelungen über Parteienfinanzierung größtenteils nachträglich in Geset-

12) Die dabei erforderliche kritische Sicht (die der *Verf.* seit Anfang der siebziger Jahre praktiziert) setzt sich zunehmend auch in der Staatsrechtslehre durch. S. dazu beispielhaft *Morlok*, in: *Dimitris Tsatsos* (Hrsg.), 30 Jahre PartG in Dtschld., 2002, S. 53 ff.

13) *Eschenburg*, Paragraphen gegen Parlamentarier, in: *ders.*, Zur politischen Praxis in der BRep. I, 1967, S. 124.

14) v. Arnim (o. Fußn. 2), S. 27 f.

15) v. Arnim (o. Fußn. 6), S. 106 ff.

16) v. Arnim (o. Fußn. 6), S. 112 ff.

17) § 18 II und V PartG. S. auch *BVerfGE* 85, 264 (289 ff.) = NJW 1992, 2545.

18) *BVerfGE* 85, 264 (292) = NJW 1992, 2545.

19) v. Arnim (o. Fußn. 2), S. 378 ff.



zesform gegossenes Richterrecht. Das letzte grundlegende Urteil des BVerfG stammt von 1992<sup>20</sup> und machte eine völlige Umgestaltung des Parteiengesetzes erforderlich. Man darf das Kontrollgewicht des Gerichts – trotz spezieller Unabhängigkeitsgarantien – aber auch nicht überschätzen. Denn die Richter werden ja wiederum von den Betroffenen bestellt.

Das BVerfG hat versucht, die „Plutokratie-Gefahr“ dadurch zu bekämpfen,

- dass es die Schwelle für die Spendenpublizität von 40 000 Mark auf 20 000 Mark senkte<sup>21</sup> und diese auch auf Spenden an Abgeordnete erstreckte<sup>22</sup>,
- dass es die Steuervergünstigung von Spenden von juristischen Personen untersagte<sup>23</sup> und die Steuervergünstigung von Spenden natürlicher Personen beschränkte, eine Beschränkung, die die in eigener Sache entscheidenden Parteien allerdings nur teilweise eingehalten haben<sup>24</sup>.

Das BVerfG hat weiter versucht, der Benachteiligung außerparlamentarischer Parteien dadurch entgegenzuwirken, dass es deren Beteiligung an der direkten Staatsfinanzierung (wenn sie 0,5% der Wählerstimmen erlangt haben)<sup>25</sup>, an der Steuervergünstigung von Beiträgen und Spenden<sup>26</sup> und an den kostenlosen Wahlwerbespots im öffentlich-rechtlichen Rundfunk<sup>27</sup> erzwang.

Das BVerfG hat schließlich versucht, der Entfremdung der Parteien von der Basis dadurch entgegenzuwirken,

- dass es eine absolute Obergrenze für die Staatszuschüsse an Parteien im engeren Sinne vorschrieb<sup>28</sup> (die bisher 245 Mio. DM beträgt und im Jahre 2002 auf 133 Mio. Euro erhöht worden ist),
- dass es eine relative Obergrenze entwickelte, wonach die Staatsmittel nicht mehr als die Hälfte der Einnahmen der Parteien im engeren Sinne ausmachen dürfen<sup>29</sup>,
- dass es eine Gestaltung der Staatsmittel vorsah, die die Verwurzelung der Parteien in der Bevölkerung vertiefen sollte<sup>30</sup>.

## 2. Öffentlichkeit

Der Grundsatz der Öffentlichkeit findet sich – jedenfalls hinsichtlich der Einnahmen der Parteien – schon immer im deutschen Grundgesetz<sup>31</sup>, wurde von den Parteien aber 18 Jahre lang ignoriert, bis das BVerfG mit einem Urteil von 1966 die Publikation erzwang<sup>32</sup> und diese dann im Parteiengesetz von 1967 niedergelegt wurde. Später wurde die Publikationspflicht – durch eine Änderung des Grundgesetzes und des Parteiengesetz – auch auf die Ausgaben und das Vermögen der Parteien erstreckt<sup>33</sup>. Inzwischen müssen in Deutschland auch die Parlamentsfraktionen jährlich ihre Finanzberichte publizieren. Entsprechende gesetzliche Regelungen wurden im Bund und in allen sechzehn Bundesländern erlassen. Der Grundsatz der Öffentlichkeit gilt nach deutschem Verfassungsrecht auch für das Entscheidungsverfahren: Die Regelungen über die Finanzierung der Parteien (im weiteren Sinn), insbesondere auch über die Art und Höhe ihrer direkten und indirekten Staatsfinanzierung, müssen in öffentlichkeitswirksamen Verfahren, sprich: durch den Gesetzgeber im öffentlich verhandelnden Parlament, erfolgen<sup>34</sup>, ein Grundsatz, der allerdings nicht immer voll eingehalten wird<sup>35</sup>.

## 3. Wahlen

a) *Persönlichkeitswahlen*. Von allgemeinen Wahlen geht vor allem dann eine wirksame Kontrolle aus, wenn die Abgeordneten im Wege des Mehrheitswahlrechts direkt von den Bürgern gewählt werden, diesen deshalb persönlich verantwortlich sind und sich aus diesem Grund auch bei ihrem Abstimmungsverhalten im Parlament nicht an Fraktionszwänge binden lassen<sup>36</sup>. Hierin dürfte ein institutioneller Grund liegen, dass es in Großbritannien praktisch keine Staatsfinanzierung der Parteien gibt und die USA staatliche Zuschüsse auf die Wahlkämpfe um das Präsidentenamt beschränken.

b) *Kartellparteien*. Die Kontrolle durch die Wähler wird dagegen entschärft, wo diese – im Wege der Verhältniswahl mit starren Listen – auf die Wahl von Parteien (und deren

feststehendes Kandidatenkontingent) beschränkt sind und Regierung und Opposition sich im Parlament auf ein gemeinsames Konzept geeinigt haben, wie dies in der Bundesrepublik und in vielen anderen westlichen Demokratien oft der Fall ist. Wenn Regierungs- und Oppositionsparteien sich bei Regelung der Parteienfinanzierung einig sind und die Abgeordneten weder von den Bürgern individuell gewählt werden können noch im Parlament individuell abstimmen, also insoweit politische Kartelle bilden, können die Wähler sich gegen unerwünschte Regelungen nicht mehr wirksam zur Wehr setzen. Wen immer sie wählen, alle sind in das Kartell eingebunden.

Zur Bildung von politischen Kartellen (und der entsprechenden Entmachtung der Wähler) kommt es zwar nicht nur beim Erlass von Gesetzen über Parteienfinanzierung. Aber sie treten hier besonders deutlich in Erscheinung. Die Politikwissenschaftler *Richard S. Katz* und *Peter Mair* haben deshalb die These von der allmählichen Entwicklung der Parteien in westlichen Demokratien hin zu „Kartellparteien“ aufgestellt und diese vor allem am Beispiel der staatlichen Parteienfinanzierung illustriert und hier wiederum Deutschland besonders hervorgehoben<sup>37</sup>.

c) *Das Konzept der „politischen Klasse“*. Auch das Konzept der „politischen Klasse“, das seit einiger Zeit auch im deutschen politikwissenschaftlichen Schrifttum eine Renaissance erlebt<sup>38</sup>, gewinnt sein Anschauungsmaterial vor allem

20) BVerfGE 85, 264 = NJW 1992, 2545.

21) BVerfGE 85, 264 (318 ff.) = NJW 1992, 2545. Nach § 25 III PartG müssen Spenden über 10 000 Euro im Jahr im Rechenschaftsbericht der Empfängerpartei ausgewiesen werden, der aber erst bis zu zwei Jahren nach Vornahme der Spende veröffentlicht wird. Seit Mitte 2002 müssen darüber hinaus Spenden über 50 000 Euro sofort („unverzüglich“) dem Bundestagspräsidenten angezeigt und von diesem „zeitnah“ veröffentlicht werden. Allerdings fehlt eine Sanktion bei Verletzung dieser neuen Vorschrift.

22) BVerfGE 85, 264 (324 ff.) = NJW 1992, 2545.

23) BVerfGE 85, 264 (315) = NJW 1992, 2545.

24) H. H. v. Arnim, DVBl 2002, 1065 (1070 f.).

25) BVerfGE 24, 300 (342 f.) = NJW 1969, 179.

26) BVerfGE 6, 273 = NJW 1957, 665.

27) BVerfGE 7, 99 (108) = NJW 1957, 1513; BVerfGE 14, 121 (138) = NJW 1962, 1493.

28) BVerfGE 85, 264 (290 ff.) = NJW 1992, 2545.

29) BVerfGE 85, 264 (289 f.) = NJW 1992, 2545.

30) BVerfGE 85, 264 (292 ff.) = NJW 1992, 2545.

31) Art. 21 I 4 GG.

32) BVerfGE 20, 56 = NJW 1966, 1499.

33) Art. 21 I 4 GG lautet damit nunmehr: „Sie (die Parteien) müssen über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben“.

34) So für die Regelung der Bezahlung von Abgeordneten ausdrücklich BVerfGE 40, 296 (316 f., 327) = NJW 1975, 2331. S. auch H. H. v. Arnim, Zur „Wesentlichkeitstheorie“ des BVerfG, DVBl 1987, 1241.

35) v. Arnim (o. Fußn. 2), S. 379 ff.

36) v. Arnim (o. Fußn. 2), S. 420 f.

37) *Richard Katz/Peter Mair*, Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party, Party Politics, 1995, 5 ff. S. dazu einerseits v. Beyme, in: *Gabriel/Niedermayer/Stöss* (Hrsg.), Parteidemokratie in Dtschld., 1997, S. 359 (369 ff.); andererseits *Wiesendahl*, in: v. Arnim (Hrsg.), Adäquate Institutionen: Voraussetzungen für „gute“ und bürgernahe Politik?, 1999, S. 49 ff.

38) Der schon von *Gaetano Mosca*, Die herrschende Klasse, 1. Aufl. (1995), hier herangezogen die deutsche Übersetzung der 4. Aufl. (1947), durch *Borkenau*, 1950, S. 53 ff., 271 ff., 321 ff., verwendete Begriff der „politischen Klasse“ erlebt seit etwa einem Jahrzehnt eine Renaissance. S. zum Beispiel *Landfried*, Parteienfinanzierung und politische Macht, 1990, 2. Aufl. (1994), S. 144 ff., 271 ff.; *Klingemann/Stöss/Wefels*, Politische Klasse und politische Institutionen, 1992; *Leif/Legrand/Klein*, Die politische Klasse in Dtschld., 1992; v. Beyme, Die politische Klasse im Parteienstaat, 1993, S. 30 ff.; *Borchert/Golsch*, Politische Vierteljahresschrift, 1995, S. 609 (609 ff.); *Rebenstorf*, Die politische Klasse, 1995; H. H. v. Arnim, Fetter Bauch regiert nicht gern, 1997, Kap. 1 und 2; *Zolo*, Die demokratische Fürstenherrschaft, 1997; *Golsch*, Die politische Klasse im Parlament, 1998; *Borchert*, Politik als Beruf. Die politische Klasse in westlichen Demokratien, 1999; s. auch *Helmut Schmidt*, Auf der Suche nach einer öffentlichen Moral, 1998, S. 51 ff.

aus dem Gesamtkomplex der Parteienfinanzierung (im weiteren Sinne). Dieses Konzept geht davon aus, dass Berufspolitiker Eigeninteressen besitzen, die sie – über die Grenzen von Regierung und Opposition hinweg – auch durchzusetzen versuchen. Dass Angehörige eines Berufs gemeinsame Interessen haben, ist zwar ganz normal. Im Falle von Berufspolitikern besteht das Problem aber darin, dass diese zugleich mitten im Staat an den Hebeln der Macht sitzen, dort über Gesetze und Haushaltspläne entscheiden und auf diese Weise letztlich auch ihr eigenes Statut festlegen können.

#### 4. Regierungen

Ein Gegengewicht gegen möglichen Missbrauch von Kartellen oder politischen Klassen, die in eigener Sache entscheiden, können auch Regierungen darstellen. Dies allerdings weniger in parlamentarischen Demokratien, wo die Regierung vom Parlament gewählt wird (und auch abgewählt werden kann) und Parlamentsmehrheit und Regierung deshalb eine politische Einheit zu bilden pflegen. Dagegen können Regierungen mit eigener, nicht vom Parlament abgeleiteter Legitimation durchaus eine Gegengewichtsrolle spielen. Ein aktuelles Beispiel ist der Ministerrat der Europäischen Union. Er sollte bisher nach Art. 308 EG (i. V. mit Art. 191 EG) über die Einführung einer offiziellen Staatsfinanzierung der so genannten europäischen politischen Parteien beschließen, die das Europäische Parlament dringend wünscht, und zögert damit. Inzwischen wurde nach In-Kraft-Treten des Vertrages von Nizza durch eine in Art. 191 EG eingefügte neue Vorschrift über die Parteienfinanzierung eine tragfähigere rechtliche Grundlage geschaffen.

Dem vom Parlament bereits beschlossenen Abgeordnetenstatut (das die einheitliche Finanzierung der Mitglieder des Europäischen Parlaments regeln soll und das gem. Art. 190 V EG der Zustimmung des Rats bedarf) hat der Rat bisher seine Zustimmung verweigert.

#### 5. Volksabstimmungen

Eine recht wirksame Kontrolle gegen den Missbrauch können Volksbegehren, Volksentscheide und Referenden spielen, jedenfalls dort, wo sie zugelassen sind und ihrer Durchführung keine allzu hohen rechtlichen Hürden entgegenstehen. Dies dürfte zum Beispiel der Grund sein, warum es in der Schweiz, wo jedes Gesetz praktisch unter dem Vorbehalt der Zustimmung des Volkes steht, keine Staatsfinanzierung von Parteien und keine staatlich finanzierte Altersversorgung für Parlamentarier gibt<sup>39</sup>.

### VII. Finanzierung der europäischen politischen Parteien aus dem EU-Haushalt?

Die Geschichte der deutschen Parteienfinanzierung zeigt, welche rasante Entwicklung eine zunächst bescheiden anmutende Selbstbewilligung der Parteien aus öffentlichen Mitteln im Laufe der Jahre nehmen kann, wenn es an wirksamen Kontrollen fehlt. Dies ist in Erinnerung zu behalten, wenn es um die Beurteilung der Zuschüsse an europäische politische Parteien geht, für die zunächst nur 7 Mio. Euro vorgesehen sind. Die Verordnungsentwürfe zur Einführung einer Finanzierung der europäischen politischen Parteien aus dem EU-Haushalt (s. o. VI 4) werden derzeit ähnlich rechtlich und politisch kontrovers diskutiert wie früher die Einführung der staatlichen Parteienfinanzierung in Deutschland.

Würde man die verfassungsrechtlichen Maßstäbe anlegen, die für deutsche Parteien gelten, so wären die geplanten EU-Verordnungen ohnehin absolut unzulässig<sup>40</sup>:

– Die europäischen politischen Parteien erfüllen nicht die Mindestvoraussetzungen des deutschen Parteienbegriffs: Sie sind keine „Ver-

einigungen von Bürgern“, sondern von nationalen Parteien und von Fraktionen des Europäischen Parlaments. Die europäischen politischen Parteien sollen auch nicht „an der Vertretung des Volkes“ im Europäischen Parlament teilnehmen müssen. Die Kandidaten sollen vielmehr nach wie vor von den nationalen Parteien aufgestellt und unter deren Namen gewählt werden können. Das ist meines Erachtens auch nur schwer mit Art. 191 EG vereinbar, wonach die europäischen politischen Parteien „den politischen Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen haben“.

– Nach der geplanten Verordnung sollen europäische politische Parteien Zuschüsse aus dem EU-Haushalt, die bis zu 75% ihrer Gesamtmittel ausmachen dürfen, erhalten. Berücksichtigt man weiter, dass die „Eigenmittel“ der europäischen Parteien vor allem aus Zuwendungen ihrer nationalen Parteien, aus Parteisteuern und auch aus Zuwendungen von Fraktionen herrühren werden, die zum großen Teil aus staatlichen Mitteln stammen, so wird sich der Staatsanteil voraussichtlich auf 90% oder mehr belaufen.

– An der Staatsfinanzierung werden nur Parteien beteiligt, die aus mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, also derzeit aus mindestens fünf Staaten (nach der Osterweiterung der EU aus mindestens neun Staaten), Abgeordnete ins Europäische Parlament senden oder in fünf bzw. neun Staaten in den nationalen oder regionalen Parlamenten vertreten sind. Darin liegt eine Sperrwirkung für neue Parteien, die sogar noch weit über die der Fünfprozentklausel im deutschen Europawahlrecht hinausgeht. Erst recht wird die vom *BVerfG* zur Offenhaltung des politischen Wettbewerbs durchgesetzte Beteiligung aller Parteien an der Staatsfinanzierung ab 0,5% der Wählerstimmen ausgehebelt.

### VIII. Skandale als Auslöser von Reformen der Parteienfinanzierung

Auf Grund von Entscheidungen der Parteien in eigener Sache ist es besonders schwer, Regelungen über die Parteienfinanzierung zu reformieren. Die Eigeninteressen der Akteure stehen auch notwendigen Reformen im Weg. Es bedarf deshalb häufig handfester Skandale, damit der öffentliche Druck entsteht, der nötig ist, um Reformen gegen den Widerstand der Betroffenen zu erzwingen<sup>41</sup>.

Auch die jüngsten Reformen der Parteienfinanzierung in Großbritannien, den USA und Deutschland wurden durch Skandale angestoßen. In Großbritannien war es unter anderem der Skandal um die Millionenspende von *Ecclestone*, dem Chef des Formel 1-Zirkus, an die Labour Party, die zwar zurückgegeben wurde, aber doch dazu führte, dass die Vorschläge der „Neill-Commission“<sup>42</sup> sehr rasch umgesetzt wurden. Auf diese Weise kam es zu der umfassendsten Neuregelung der Parteienfinanzierung, die Großbritannien je erlebt hat<sup>43</sup>.

In den USA stellte sich nach der Enron-Pleite heraus, dass dieses Unternehmen zahllose Mitglieder des Repräsentantenhauses und des Senats und viele Kandidaten beider Parteien mit Wahlkampfspenden geradezu überschüttet hatte. Die aufbrandende öffentliche Entrüstung machte endlich den Weg frei für einige längst überfällige Neuregelungen<sup>44</sup>. Diese sollen die schlimmsten Missbräuche und die Umgehung der einschlägigen Regelungen (wie z. B. die Zahlung von so genannten soft money) abstellen. Endlich hatte der Senat seine bisherige Blockadehaltung aufgegeben und auch er dem Gesetzentwurf zugestimmt<sup>45</sup>.

39) v. Arnim (o. Fußn. 2), S. 416 ff. m. w. Nachw.

40) v. Arnim (o. Fußn. 6), S. 120 f.

41) Überblick über Politikfinanzierungsskandale in Deutschland bei v. Arnim (o. Fußn. 7); *Ebbighausen* (o. Fußn. 2), S. 103 ff.

42) The Committee on Standards in Public Life, *The Funding of Political Parties in the United Kingdom* (chairman *Lord Neill*), 1998.

43) *Justin Fisher*, *Campaign Finance: Elections under New Rules*, Parliamentary Affairs 2001, 689 ff.

44) *Yvonne Esterhazy*, *Reform der US-Wahlspenden rückt näher*, *Financial Times Deutschland* v. 12. 2. 2002.

45) *Dan Balz*, „In Long Battle, Small Victories Added Up“, *In Long Battle*, *Washington Post* v. 21. 3. 2002; „Victory for Reform“, *Washington Post* v. 21. 3. 2002.

In Deutschland war es die Ende 1999 bekannt gewordene Spendenaffäre der CDU, die dazu geführt hatte, dass im Frühjahr 2002 eine, allerdings eher bescheidene, Neuregelung zu Stande kam<sup>46</sup>. Die SPD – und dann auch die FDP-Spendenaffäre des Jahres 2002 – haben einmal mehr gezeigt, dass das deutsche Parteiengesetz nach wie vor gravierende Lücken aufweist.

---

46) H. H. v. Arnim, DVBl 2002, 1065.