

# **Zukunftsforum Politik**

Broschürenreihe  
herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Nr. 3

Hans Hugo Klein, Christine Landfried, Karl-Heinz Naßmacher und Gerd Roellecke

## **Welche Finanzierung für die Parteien?**

Sankt Augustin, April 2000

Redaktionelle Betreuung: Johannes Christian Koecke, Gabriele Klesz

---

### **Download-Publikation**

Der Text dieser Datei ist identisch mit der Druckversion der Veröffentlichung. Die Titelseite der Printausgabe beträgt 2 Seiten und wurde in der digitalen Version auf einer Seite zusammengefasst.

## Vorwort

„Wie geht's weiter mit den Parteien in Deutschland?“ war das Thema einer Veranstaltungsreihe, in der sich die Konrad-Adenauer-Stiftung im Frühjahr 2000 mit den Folgen der Krise um Parteifinanzien in Deutschland auseinandersetzte. In fünf Hearings äußerten sich anerkannte Wissenschaftler zur Zukunft der Parteien und den wesentlichen Herausforderungen, vor denen die demokratische Gesellschaft in diesem Zusammenhang steht:

- Wieviel Macht den Parteien?
- Wieviel Bürgerbeteiligung im Parteienstaat?
- Welche Finanzierung für die Parteien?
- Welcher Weg für die CDU?
- Welches Ethos in der Politik?

Im dritten Hearing „Welche Finanzierung für die Parteien?“ befaßten sich die eingeladenen Experten vor allem mit den Fragen:

- Gibt es eine Notwendigkeit, die geltenden gesetzlichen Vorschriften zur Parteienfinanzierung zu verändern und wenn ja, in welchen Punkten?
- Welche internen Strukturen und Prozeduren sollten die Parteien bei Finanzangelegenheiten praktizieren?
- Sind Spenden an Parteien grundsätzlich sinnvoll?
- Welche Lehren lassen sich aus den Parteienfinanzierungssystemen in anderen Ländern ziehen?

Im vorliegenden Heft sind die Stellungnahmen der Wissenschaftler dokumentiert und die Ergebnisse der Diskussion zusammengefaßt.

Dr. Stephan Eisel  
Leiter der Hauptabteilung  
Innenpolitik und Soziale Marktwirtschaft

## **Die Zukunft der Parteienfinanzierung**

1. Die Finanzierung der Parteien ruht seit Mitte der 50er Jahre im wesentlichen auf drei Säulen: Mitgliedsbeiträgen (einschließlich der sogenannten Mandatsträgerabgaben oder Parteisteuern), in gewissem Umfang steuerbegünstigten Spenden sowie der unmittelbaren Zuwendung staatlicher Mittel. Sonstige Einnahmen fallen, bezogen auf 1998, nach den eigenen Angaben der Parteien mit Anteilen zwischen 3,7 v.H. bei der PDS und 10 v.H. bei Bündnis 90/GRÜNE geringer ins Gewicht. Die Einnahmen- und Ausgabenrechnungen, die die Parteien im Rahmen ihrer jährlichen Rechenschaftsberichte zu erstellen haben, lassen diejenigen Aufwendungen außer Betracht, die von dritter Seite ins Werk gesetzt werden, um einer Partei Vorteile im politischen Wettbewerb zu verschaffen, oder die diese Wirkung objektiv erzielen. So hat sich nach Presseberichten der DGB seine Kampagne gegen die damaligen Regierungsparteien im Wahljahr 1998 acht Millionen DM kosten lassen.
2. Die Finanzierung aus Mitgliedsbeiträgen ist unproblematisch.
3. Die Finanzierung durch direkte Zuwendung staatlicher Mittel bringt die Parteien in die Abhängigkeit vom Staat. Zwar läßt sich die Mittelvergabe wettbewerbsneutral organisieren; Sanktionen, wie sie das Parteiengesetz für die verspätete oder die Einreichung fehlerhafter Rechenschaftsberichte, aber auch für die Verheimlichung von Großspenden und die rechtswidrige Annahme von Spenden androht, lassen diese Abhängigkeit jedoch deutlich hervortreten. Der Anteil der staatlichen Mittel an den Gesamteinnahmen der Parteien beläuft sich, wiederum auf der Grundlage der von den Parteien für 1998 vorgelegten Rechenschaftsberichte, auf zwischen 26,7 v.H. (bei CSU und FDP) und 32,4 v.H. (bei der PDS) der Gesamteinnahmen. Wie die Ereignisse der jüngsten Vergangenheit gezeigt haben, geht mit der Zuwendung von Haushaltsmitteln ein erhöhtes Maß staatlicher Kontrolle ihrer Verwendung einher.

4. Die Problematik des Spendenwesens ist unmittelbar einsichtig: es ist die Verbindung von Geld und Macht. Sie wäre nur durch ein Verbot von – mindestens größeren – Spenden zu vermeiden, und auch das nur scheinbar, weil die Möglichkeiten zur Umgehung eines solchen Verbots nahezu unendlich sind. Das Grundgesetz ist deshalb einen anderen Weg gegangen. Es erlaubt Spenden an Parteien, verlangt aber deren Offenlegung, um sowohl den Wählern als auch den konkurrierenden Parteien die Kenntnis derjenigen Kräfte zu verschaffen, die vermöge ihrer Finanzkraft Einfluß auf eine Partei zu gewinnen suchen. Das kann aus den schon genannten Gründen allerdings nur begrenzt gelingen. Nach ihren Rechenschaftsberichten für 1998 haben sich die Parteien zu zwischen 12,1 v.H. (SPD) und 44,3 v.H. (FDP) aus Spenden finanziert. Zumal die steuerliche Begünstigung von Parteispenden wirft schwierige verfassungsrechtliche Fragen auf.
5. Die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu Fragen der Parteienfinanzierung hat einen kurvenreichen Verlauf genommen. Im wesentlichen konstant geblieben sind allerdings die ihr zugrundeliegenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe; die Staatsfreiheit und Chancengleichheit der Parteien, das gleiche Recht der Bürger auf Teilhabe am Prozeß der politischen Willensbildung und das Gebot öffentlicher Rechenschaftslegung, welches sich seit der Verfassungsänderung von 1983 nicht mehr nur auf die Einnahmen der Parteien, sondern auch auf die Verwendung ihrer Mittel und ihr Vermögen erstreckt. Nach dem letzten Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu diesem Problemkreis vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 265) stellt sich die Verfassungsrechtslage wie folgt dar:
  - a) Die Verfassung gestattet eine Teilfinanzierung der allgemeinen politischen Tätigkeit der Parteien aus staatlichen Mitteln. Die Ausstattung der Parteien mit staatlichen Mitteln orientiert sich am Maßstab der proportionalen Gleichheit, weil der Staat durch sein Eingreifen die vorgefundene Wettbewerbslage zwischen den Parteien nicht verfälschen darf. Das Kriterium für die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel ist deshalb der Erfolg, den die Parteien bei ihrem Werben um die Zustimmung des Volkes haben. Er wird an den Wählerstimmen, an der Mitgliederzahl und an der – nur bis zur Höchstgrenze von 6000 DM berücksichtigungsfähigen – Höhe der eingeworbenen Spenden gemessen.

Um die Verwurzelung der Parteien in der Gesellschaft nicht zu gefährden, darf das Gesamtvolumen der staatlichen Zuwendungen die Summe ihrer selbst erwirtschafteten Einnahmen nicht überschreiten (relative Obergrenze). Das Bundesverfassungsgericht hat ferner eine absolute Obergrenze für Zahlungen an die Parteien statuiert, um einem allzu ungenierten Zugriff auf die öffentlichen Haushalte zu wehren; sie liegt derzeit bei 245 Mio. DM p.a. (§ 18 Abs. 2 Part G).

- b) Die steuerliche Begünstigung von Spenden an politische Parteien ist nur insoweit tolerabel, als sie von der Mehrzahl der Steuerpflichtigen genutzt werden kann. Spenden juristischer Personen dürfen steuerlich nicht begünstigt werden, da sonst den hinter ihnen stehenden natürlichen Personen der Vorteil erwüchse, eine Steuerbegünstigung mehrfach in Anspruch nehmen zu können. Umwegfinanzierungen ist vorzubeugen.
  - c) Aus der Rechenschaftspflicht der Parteien folgt, daß die Herkunft von Spenden einer bestimmten Größenordnung (derzeit: mehr als 20.000 DM; vgl. § 25 Abs. 2 PartG) offengelegt werden muß (Publizitätsgrenze).
6. Es besteht kein Anlaß, an den bestehenden Grundlagen des Parteifinanzierungssystems zu rütteln. Weder Spenden noch staatliche Mittel sind verzichtbar. Der Vorschlag, die Ausgaben der Parteien für Wahlkämpfe nach oben zu begrenzen, ist nicht praktikabel: Wahlkampf ist immer. Zudem liefe eine solche Regelung auf eine Begünstigung derjenigen Parteien hinaus, die über finanzkräftige Vorfeldorganisationen verfügen.
7. Das Parteiengesetz weist zahlreiche Mängel auf. Die indirekte Parteifinanzierung über einmalige oder laufende Zuwendungen an Abgeordnete nimmt es ebenso wenig in den Blick wie die finanziellen Verhältnisse qualifizierter Neben- und Hilfsorganisationen der Parteien oder die Unterstützung, die ihnen aus der Tätigkeit anderer Organisationen erwächst. Der Spendenbegriff ist unklar. Es wäre zu erwägen, Barspenden von einer bestimmten Höhe an zu verbieten. Es ist ein Unding, daß die Parteien die Prüfer ihrer Rechenschaftsberichte selbst zu bestellen haben. Die Prüfungsmaßstäbe bedürfen der

Verdeutlichung. Über eine Staffelung der Publizitätsgrenze je nach dem Empfänger – Bundes-, Landes-, Bezirks-, Kreis- oder Ortsverband – wäre nachzudenken. Eine Strafbewehrung der Vorschriften des Parteiengesetzes, die nicht selten von denjenigen gefordert wird, die der abschreckenden Wirkung des Strafrechts sonst mißtrauen, sei es beim Ladendiebstahl, beim Drogenkonsum oder bei der Abtreibung, ist diskutabel nur unter der Voraussetzung, daß die Vorschriften des Parteiengesetzes dem strafrechtlichen Bestimmtheitsgebot genügen. Davon sind sie weit entfernt.

8. Reformbedürftig ist vor allem das Verfahren, in dem die Leistungen aus staatlichen Mitteln festzusetzen sind, die an die Parteien erbracht werden. Es ist schon fraglich, ob es vernünftig ist, den Bundestagspräsidenten mit der Kompetenz zur Durchführung dieses Verfahrens zu betrauen, erst recht, wenn es in diesem Verfahren darum geht, Sanktionen gegen einzelne Parteien zu verhängen. Das Parteiengesetz gibt keine klare Auskunft auf die Frage, in welchem Umfang der Bundestagspräsident die Rechenschaftsberichte der Parteien zu prüfen hat. Besonders unklar ist das in § 19 Abs. 4 S. 3 PartG einerseits und in § 23 Abs. 4 PartG andererseits geregelte Sanktionsverfahren. Die letztgenannte Vorschrift verlangt die Einreichung eines „den Vorschriften des Fünften Abschnitts des Parteiengesetzes entsprechenden“, also formal wie inhaltlich richtigen, von einem Wirtschaftsprüfer uneingeschränkt testierten Rechenschaftsberichts als Voraussetzung für die Festsetzung staatlicher Mittel. § 19 Abs. 4 PartG nennt die Vorlage „des Rechenschaftsberichts“ bis zum 31. Dezember des auf das Rechnungsjahr folgenden Jahres als Bedingung für die endgültige Festsetzung der staatlichen Mittel. Die Auslegung, es müsse sich auch hierbei um einen fehlerlosen Rechenschaftsbericht handeln, ist keineswegs zwingend.
9. Das Sanktionensystem für Verstöße gegen das Parteiengesetz ist mehrfach gestaffelt. Rechtswidrig erlangte Spenden sind an das Präsidium des Bundestages abzuführen (§§ 23 a, 25 Abs. 3 PartG). Ist aber nicht der Schenkungsvertrag nichtig mit der Folge, daß der Spender die Spende zurückverlangen kann? Die Partei verliert im übrigen den Anspruch auf staatliche Mittel in Höhe des Zweifachen des rechtswidrig

Erlangten oder nicht den Vorschriften des Gesetzes entsprechend veröffentlichten Betrags. Die Sanktion trifft nur diejenigen Parteien, die einen Anspruch auf staatliche Mittel haben oder geltend machen. Liegt darin ein Gleichheitsverstoß? Wann im übrigen hat die Partei eine Spende „erlangt“, etwa auch dann, wenn ihr Schatzmeister sie entgegennimmt, aber für eigene Zwecke oder zur Belohnung ergebener Mitarbeiter verwendet?

10. Die Sanktionen der §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23 Abs. 4 S. 3 PartG greifen unabhängig von der Schwere des einem Rechenschaftsbericht anhaftenden Fehlers. Legt die Partei ihren Rechenschaftsbericht – nach der Auslegung des Bundestagspräsidenten einen fehlerlosen und uneingeschränkt testierten Rechenschaftsbericht – nicht bis zum 31. Dezember des laufenden Jahres vor, erfolgt die endgültige Festsetzung ohne Berücksichtigung der Zuwendungen an die säumige Partei. Die ihr entgehenden Mittel werden innerhalb der absoluten und der relativen Obergrenze auf die anderen Parteien umverteilt, die diese Mittel im übrigen für ihre Aufgaben und nicht für sonstige Zwecke zu verwenden haben. Gelingt es auch bis zum 31. Dezember des folgenden Jahres nicht, einen mangelfreien Rechenschaftsbericht vorzulegen, verliert die Partei den Anspruch auf sämtliche staatlichen Mittel. Diese Vorschriften sind geeignet, die betreffende Partei in den finanziellen Ruin zu treiben: sie statuieren zumindest potentiell einen zusätzlichen Verbotstatbestand neben dem des Art. 21 Abs. 2 GG. Sie beeinträchtigen massiv die Chancengleichheit der so „bestraften“ Partei und im gleichen Maße das Recht ihrer Wähler auf gleiche Teilhabe am Prozeß der politischen Willensbildung. Einen zwingenden Grund, den das Bundesverfassungsgericht für jeden Eingriff in die Chancengleichheit und die Gleichheit des Teilhaberechts verlangt, vermöchte die Rechenschaftspflicht zwar abzugeben, aber doch nur, wenn der Eingriff maßvoll bleibt, die verschiedenen im gegebenen Zusammenhang Beachtung fordernden Verfassungsprinzipien also zu einem schonenden Ausgleich bringt. Das Sanktionensystem der §§ 19 Abs. 4 S. 3, 23 Abs. 4 S. 3 PartG aber sprengt jedes vernünftige Maß, und es verfehlt auch seinen Zweck, die Vorlage korrekter Rechenschaftsberichte zu erzwingen, sind die Fristen erst einmal abgelaufen und die Sanktionen definitiv verhängt. Die in Art. 21 Abs 1 S. 4 GG begründete Rechenschaftspflicht besteht gegen-

über der Öffentlichkeit, nicht gegenüber staatlichen Behörden. Eine „polizeiliche Finanzkontrolle“ war vom Verfassungsgeber ausdrücklich nicht gewollt, Sanktionen dürfen daher grundsätzlich (der Fall des § 23 a PartG sei hier ausgenommen) nur den Zweck haben, die Parteien zur Vorlage ordnungsgemäßer Rechenschaftsberichte zu veranlassen. Nicht den, sie für Versäumnisse zu bestrafen. Zwangsgelder dürfen, nachdem die zu erzwingende Handlung vorgenommen worden ist, nicht mehr verhängt und schon gar nicht mehr vollstreckt werden. Die Öffentlichkeit soll es sein, die über ein verfehltes, insbesondere ein rechtswidriges Finanzgebaren der Parteien richtet, nicht der Staat. Im übrigen kommt es auf die Schwere des Fehlers, wie gesagt, nicht an: auch wenn die hessische CDU nur 100.000 DM verschwiegen hätte, wäre die Rechtsfolge die gleiche gewesen. Andererseits wäre sie vermieden worden, wenn die Auslandsguthaben der Hessen-CDU zwei Wochen früher bekannt geworden wären und damit in dem am 30. Dezember 1999 vorgelegten Rechenschaftsbericht noch hätten berücksichtigt werden können.

Die Vorschriften der §§ 19 Abs. 4 S. 3 und 23 Abs. 4 S. 3 PartG können zur Folge haben, daß Parteien ihre Fähigkeit zur Teilnahme am politischen Wettbewerb verlieren. Deshalb verstoßen sie gegen Art. 21 Abs. 2 GG. Es gelingt den genannten Vorschriften nicht, den Status der Gleichheit der Parteien mit dem ihrer Öffentlichkeit zu einem schonenden Ausgleich zu bringen. Die in ihnen enthaltenen Präklusionsregelungen sind als Normen mit Strafcharakter nicht geeignet, dem Zweck der Rechenschaftspflicht entsprechend die Parteien zur Vorlage korrekter Rechenschaftsberichte zu veranlassen. Die angedrohten Rechtsfolgen sprengen jedes vernünftige Maß, sind also im engeren Sinne unverhältnismäßig, weil sie ohne Rücksicht auf Art und Schwere der den Rechenschaftsberichten anhaftenden Mängel die Parteien mit jeweils der gleichen Sanktion bedrohen, aber auch deshalb, weil sie die in Betracht kommenden Verstöße mit weitergehenden Sanktionen belegen als die Verschleierung von Zuwendungen Dritter. Schließlich verletzen sie das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung und die Gleichheit des Wahlrechts.

*Christine Landfried*

## **Welche Finanzierung für die Parteien?**

Die Finanzierung der Parteien muß in einer repräsentativen Demokratie drei Merkmale erfüllen: Sie muß demokratisch, transparent und kostensparend sein. Es ist meine These, daß die Parteienfinanzierung in Deutschland in wichtigen Punkten geändert werden muß, wenn sie diese Eigenschaften besitzen soll. Ich werde daher zunächst darstellen, welche Änderungen notwendig sind, um zu erreichen, daß die Parteienfinanzierung den Kriterien der Demokratie, der Transparenz und der Sparsamkeit gerecht wird. Abschließend möchte ich die Frage diskutieren, welche Chancen bestehen, daß die notwendigen Reformen auf den Weg gebracht werden und ein neues Gesetz dann auch wirklich eingehalten wird. Gesetzliche Regelungen sind ein Ausdruck des politischen Willens des Gesetzgebers und ein erster Schritt bei Problemlösungen. Aber ein Gesetz ist eben nur ein erster Schritt. Für den Erfolg der Reformen der Parteienfinanzierung ist auch die politische Kultur in Deutschland entscheidend.

### *1. Eine demokratische Parteienfinanzierung*

Eine Parteienfinanzierung, die demokratischen Prinzipien entspricht, muß die gleiche Teilhabe der Bürger an der politischen Willensbildung gewährleisten. Dies bedeutet zunächst, daß bei allen Entscheidungen im Bereich der Parteienfinanzierung die innerparteiliche Demokratie praktiziert werden muß. So ist es z.B. wichtig, daß die Parteimitglieder ein Mitspracherecht bei der Aufteilung der Mitgliedsbeiträge auf die unterschiedlichen Ebenen haben. Darüber hinaus muß es klare Verantwortlichkeiten für das Finanzwesen geben. Der Vorschlag, den die Herzog-Kommission hierzu gemacht hat, ist sinnvoll. Der ehemalige Bundespräsident Herzog, der ehemalige Verfassungsrichter Kirchhof und der ehemalige Bundesbankpräsident Tietmeyer haben vorgeschlagen, einem weisungsunabhängigen Finanzbeauftragten die Verantwortung für das Finanzwesen anzuvertrauen.

Die gleiche Teilhabe der Bürger bei der politischen Willensbildung spielt insbesondere bei der Spendenfinanzierung eine Rolle. Es darf nicht sein, daß Bürger mit einem hohen Einkommen oder Inhaber großer Vermögen mit der Vergabe von Spenden einen der Demokratie nicht angemessenen Einfluß auf

politische Entscheidungen gewinnen. Mit großen Spenden über 20.000 DM wird in der Regel ein Zweck verbunden. Die Erkenntnisse in der Flick-Affäre haben erbracht, daß es Großspendern häufig nicht nur um die „Pflegerische Landschaft“, sondern um die Beeinflussung konkreter Entscheidungen geht. Dieser Zusammenhang von Geld und politischer Macht ist eine Gefahr für die Demokratie, und diese Gefahr wächst mit der Höhe der Spende. Zwei Reformen sind daher geboten. Zum einen sollte eine Höchstgrenze für Spenden eingeführt werden. Diese Grenze könnte bei 40.000 DM liegen. Zum anderen sollten juristische Personen wie Unternehmen und Banken nicht spenden dürfen. Juristische Personen haben auch keine Stimme bei der Wahl und sollten folglich auch nicht durch Geld die politische Willensbildung beeinflussen. Gegen diese Vorschläge wird eingewandt, daß man sie leicht umgehen könne. Wenn das Unternehmen nicht spenden dürfe, dann spende eben der Unternehmer. Die Möglichkeit der Umgehung trifft auf alle Gesetze zu. Sie ist kein Argument gegen die Regelung der Parteienfinanzierung.

## *2. Eine transparente Parteienfinanzierung*

Transparenz in der Parteienfinanzierung bedeutet, daß die Bürger wissen sollen, wer finanziell hinter einer Partei steht. Dieser Grundsatz ist auch auf die Finanzierung einzelner Politiker auszudehnen, weil die Bürger wissen wollen, wer finanziell hinter den Mitgliedern des Bundestages steht.

Um die Bürger über die Politikfinanzierung angemessen zu informieren, müssen alle Regelungen in erster Linie klar und verständlich sein. Das gegenwärtig gültige Parteiengesetz zeichnet sich ganz gewiß nicht durch Klarheit aus. Wer kann schon wissen, was der Zuwendungsanteil der öffentlichen Finanzierung ist? Wird aber das Parteiengesetz zur Sache von Experten, dann ist der Sinn des Gesetzes verfehlt. Und nicht einmal Experten können sich einigen, welches nach dem Gesetz die Voraussetzungen sind, damit eine Partei Gelder aus öffentlichen Kassen erhält. So ist es strittig, ob die Vorlage eines Rechenschaftsberichtes oder eines korrekten Rechenschaftsberichtes die Bedingung ist, daß eine Partei für Beiträge und Spenden einen staatlichen Zuschuß erhält. Ich vertrete die Meinung, daß nach § 19 Abs. 4 Parteiengesetz ein korrekter und nicht nur irgendein Rechenschaftsbericht abzuliefern ist. Die Entscheidung des Bundestagspräsidenten gegen die CDU wegen eines unvollständigen Berichtes eine Sanktion in Höhe von 41 Millionen DM zu verhängen, entspricht daher dem Wortlaut und dem Sinn des Gesetzes.

Das Parteiengesetz müßte also klarer gefaßt werden. Die Bürger müssen den Text verstehen können. Darüber hinaus dürfen die Regelungen nicht so allgemein gefaßt sein, daß am Ende Richter politische Fragen entscheiden. Mehr Klarheit verdienten auch die Rechenschaftsberichte selbst. So ist es bis heute trotz aller Kritik die Praxis, daß die Beiträge der Fraktionsmitglieder nicht gesondert ausgewiesen werden. Diese Beiträge werden quasi unter der Rubrik „Mitgliedsbeiträge und ähnliche regelmäßige Beiträge“ versteckt. Der Sinn der Rechenschaftsberichte ist es aber nicht, ein Versteckspiel zu organisieren, sondern Klarheit zu ermöglichen.

Es entspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot der Transparenz, daß Spenden an Parteien über 20.000 DM mit dem Namen des Spenders zu publizieren sind. Es ist aber ein Defizit an Transparenz, daß Direktspenden an Mandatsträger wie Parteispenden behandelt werden. Wer 20.000 DM an einen Mandatsträger spendet, gewinnt mit dieser Spende mehr politischen Einfluß als mit einer Spende in derselben Höhe an die Partei. Nicht nur die Höhe, sondern auch Herkunft und Adressat der Spende spielen eine Rolle. Direktspenden an Politiker, die nach den Ermittlungen des Landgerichtes Bonn im Flick-Prozeß nicht selten vorkommen, sollten daher schon ab 10.000 DM veröffentlicht werden. Ebenso wie es Rechenschaftsberichte der Parteien gibt, könnten auch Rechenschaftsberichte von den Mitgliedern des Bundestages vorgelegt werden. In diesen Berichten müßten dann klar und übersichtlich alle Einkünfte wie Diäten und mit dem Mandat verbundene Einnahmen, Einkünfte aus Nebentätigkeiten und Direktspenden verzeichnet sein.

Bei Verstoß gegen das Transparenzgebot müssen die Verantwortlichkeiten klar sein. Eine persönliche Haftung scheint angemessener als die Haftung der Organisation. Die Sanktion könnte z.B. in einem zeitweisen Verlust des passiven Wahlrechts bestehen.

### *3. Eine sparsame Parteienfinanzierung*

Helmut Schmidt plädiert dafür, die Erstattung von Wahlkampfkosten einzuschränken. „Denn die immer oberflächlicher werdenden Materialschlachten dienen nicht der Aufklärung, sie sind Verschwendung von Steuergeldern.“ (Die Zeit, 23.3.2000, S.5). Solche Stimmen, die den Grundsatz der Sparsamkeit auf Parteien anwenden, sind selten. Doch es ist nicht mehr zu übersehen, daß die Parteien etwas mehr auf Sparsamkeit achten könnten.

Selbstverständlich ist es schwierig, den Finanzbedarf der Parteien zu ermitteln. Ihre Ausgaben sind anders strukturiert als die durchschnittlichen Ausgaben einer vierköpfigen Familie, die dem Index der Lebenshaltung zugrundeliegen. Die erste vom Bundespräsidenten eingesetzte Sachverständigenkommission zur Parteienfinanzierung hat daher in ihrem Bericht von 1983 einen Quotienten aus Personalkosten, Lebenshaltungsindex, Mitgliederzahlen der Bundestagsparteien und der Zahl der Wahlberechtigten als Maßstab für die Kostenentwicklung gewählt. Gemessen an diesen Kostenfaktoren, die man als parteienfreundlich einstufen kann, waren die Parteien in den siebziger Jahren unterfinanziert.

Legt man den Maßstab der Kommission auch für die achtziger Jahre zugrunde, dann kann für die Zeit seit 1983 von einer Unterfinanzierung nicht mehr die Rede sein. Auch zu Beginn der neunziger Jahre lagen nach diesen Berechnungen die Einnahmen der Parteien über den Kosten. Es spricht auf der Basis dieser Fakten nichts dafür, die angemessene Obergrenze für die öffentliche Parteienfinanzierung beim Ist-Zustand anzusetzen. Man könnte ja auch einmal überlegen, ob sich die staatliche Parteienfinanzierung reduzieren ließe, wenn sich zeigte, daß die Parteien für die Erfüllung ihrer Aufgaben finanziell hinreichend ausgestattet sind.

Bisher galt bei den Ausgaben der Parteien die normative Kraft des Faktischen. Betrug die Ausgaben der Bundestagsparteien im Zeitraum von 1989 bis 1992 nach den Berechnungen des Bundesverfassungsgerichtes etwa 230 Millionen Mark pro Jahr, dann wurde dieser Betrag ohne Begründung als Obergrenze festgelegt. Er gilt seitdem als Basis für zukünftige Erhöhungen, und inzwischen liegt die absolute Obergrenze der staatlichen Mittel bei 245 Millionen Mark. Die Vorstellung, daß es immer nur um höhere Beträge gehen könne, hängt mit dem Mißverständnis zusammen, daß Geld der ausschlaggebende Faktor in der politischen Arbeit sei. Doch die Qualität der politischen Arbeit steigt nicht proportional zur Höhe der Ausgaben. Deshalb müssen die Ausgaben der Parteien besser als bisher und stets neu begründet werden.

#### *4. Der Zusammenhang von politischer Kultur und Reformen der Politikfinanzierung*

Die vorgeschlagenen Reformen haben nur Aussicht auf Erfolg, wenn neue Regelungen der Politikfinanzierung in eine politische Kultur eingebettet sind, in

der moralische und demokratische Maßstäbe Geltung haben. Sollten die Rechtsverletzungen einiger führender Politiker der CDU „lediglich den Zustand spiegeln, in dem sich das Land im Ganzen befindet“, so Joachim Fest in der FAZ vom 17. März 2000, dann bestünde keine Hoffnung, durch neue Regeln etwas zu bessern.

Die quantitative Sozialforschung kommt zu dem Ergebnis, daß mehr als 75% der Bürger in Deutschland sehr genau wissen, welche Merkmale ein demokratischer Staat besitzen muß (Hans-Dieter Klingemann, *Citizens and the State*, 1995). Die Bürger haben also ein ausgeprägtes Demokratiebewußtsein. Und viele Bürger handeln nach moralischen Maßstäben und engagieren sich für die Allgemeinheit. So gibt es fast 50.000 Selbsthilfegruppen in Deutschland, die Bedürftige unterstützen. Zu Recht verweisen Uwe Jean Heuser und Gero von Randow auf diese Bürger, die mit ihren Taten beweisen, daß es Gemeinsinn gibt (Die Zeit, 16. März 2000, S. 1). Die Millionen Schwarzarbeiter, auf die Joachim Fest zum Beleg seiner These verweist, sind nur ein Teil der Gesellschaft.

Ebenso wie die Gesellschaft auf differenzierte Weise zu betrachten ist, so dürfen auch nicht alle Politiker der Korruption verdächtigt werden. Es gibt Anzeichen für eine Kluft zwischen demokratiebewußten Bürgern und Politikern auf der einen Seite und demokratieentwöhnten Bürgern und Politikern auf der anderen Seite. Genau in dieser Differenz liegt die Chance für eine Erneuerung der demokratischen Ordnung.

*Karl-Heinz Naßmacher*

## **Reparatur, Reform oder Neubeginn? Vorüberlegungen zum Parteiengesetz 2000**

Die gesetzlichen Vorhaben für die Parteifinzen finden sich in Art. 21 GG und in den §§ 18-31 des Parteiengesetzes. Ausgehend vom ersten Anstoß bei den Beratungen des Parlamentarischen Rates hat die Bundesrepublik Deutschland im Wechselspiel zwischen Parteischatzmeistern und Bundesverfassungsgericht ein Regelwerk mit Augenmaß geschaffen, an dem nicht vor lauter Entsetzen über die aktuelle Krise herumgebastelt werden sollte.

Die heutige Regelung entstand in einem 45jährigen Prozeß von Versuch und Irrtum.<sup>1</sup> Beteiligt an den politischen Auseinandersetzungen in mehr als vier Jahrzehnten waren Parteien verschiedener Organisationstypen (Mitglieder- und Honoratiorenparteien), Bundesregierungen unterschiedlicher Zusammensetzung, mindestens zwei Landesregierungen (darunter die hessische und die niedersächsische), viele Schatzmeister, vor allem aber das Bundesverfassungsgericht. Seine Urteile (insb. 1958, 1966, 1986 und 1992) zum Problemkreis wiesen einen Zick-Zack-Kurs, dem die Bundestagsparteien z.T. willenslos, z.T. eigenwillig folgten.

Hat sich das deutsche Parteiengesetz im Lichte der 1999 zutage getretenen Probleme bewährt oder gehören zentrale Elemente auf den Prüfstand? Reichen die gegenwärtig vorgesehenen Sanktionen aus, um gesetzestreu Verhalten zu sichern? Was können wir Deutschen im Hinblick auf die Parteifinzen von anderen wirtschaftlich entwickelten Ländern lernen? Sollten Spenden an politische Parteien abgeschafft werden?

### *A. Sind Spenden sinnvoll?*

Paltiel<sup>2</sup> hat bereits vor zwei Jahrzehnten darauf hingewiesen, daß die

---

<sup>1</sup> Friedhelm Boyken, Die neue Parteienfinanzierung, Baden-Baden 1998, S. 38-93.

<sup>2</sup> Khayyam Z. Paltiel, Campaign Finance: Contrasting practices and reforms, in: David Butler/ Howard R. Penniman/ Austin Ranney (Hrsg.), Democracy at the Polls, Washington, DC 1981, S. 138.

Spannung zwischen allgemeinem und gleichem Wahlrecht einerseits sowie ungleicher Einkommens- und Vermögensverteilung andererseits für westliche Demokratien unaufhebbar ist. Der Einsatz von Geld in der Politik ist legitim, möglicher Einfluß des großen Geldes kann durch Transparenz der öffentlichen Diskussion unterworfen werden.<sup>3</sup> Muß diese Überzeugung der Väter und Mütter des Grundgesetzes jetzt aufgegeben werden?

Spenden lassen sich generell verschiedenen Gruppen zuordnen. Es gibt kleine und große Spenden, Spenden von Menschen oder Unternehmen. Spenden können über Bankkonten oder in bar abgewickelt werden, aus versteuertem Einkommen stammen oder steuerlich abzugsfähig sein. Weil Spenden, Spender und Spendenmotive sich wesentlich unterscheiden können, ist es sinnvoll, kleine Spenden durch staatliche Anreize zu ermutigen. Ein realistisches Regelwerk sollte mittelgroße Spenden durch Unterlassen staatlicher Maßnahmen dulden. Erst große Spenden sind für eine Demokratie riskant; deshalb ist es notwendig, sie durch gesetzliche Regeln zu entmutigen. In diesem Zusammenhang ist Transparenz wirksamer als Verbote.

Kleine Spenden werden (ebenso wie Mitgliedsbeiträge) vom Staat nachhaltig ermutigt. Bei Beträgen bis zu DM 3.000 je Spender und Jahr verringert sich die Einkommensteuerlast für den einzelnen Spender um genau die Hälfte seiner Spende. Bei Spenden, die darüber hinausgehen, kann für die Differenz zwischen DM 3.000 und DM 6.000 das steuerpflichtige Einkommen entsprechend ermäßigt werden. Für Zuwendungen bis zu DM 6.000 pro Person und Jahr winkt den Parteien eine zusätzliche Belohnung: Im Rahmen der staatlichen Teilfinanzierung erhält jede Partei maximal 50 Pfg. je Beitrags- und Spendenmark. Real liegt dieser Betrag (wegen der absoluten Obergrenze) zur Zeit bei etwa 36 Pfg.

Spenden über DM 6.000 von natürlichen Personen sind im wesentlichen unbegrenzt zulässig, unterliegen aber einer abgestuften gesetzlichen „Abschreckung“: Bei einer Gesamtspende von unter DM 20.000 im Jahr bleibt der Spender der Öffentlichkeit unbekannt. Für Spenden der Spender der Öffentlichkeit unbekannt. Für Spenden über DM 20.000 muß die Partei im Rechen-

---

<sup>3</sup> Die im jüngsten Rechenschaftsbericht der CDU verzeichneten Spenden des Ehepaars Ehlerding (Bundestags-Drucksache Nr. 14/2508, S. 63), dem die Mehrheit der Immobilienfirma WCM gehört, bestätigen diesen Sachverhalt.

schaftsbericht Namen, Anschrift und Jahresbetrag nennen. Für Spenden von Unternehmen und anderen juristischen Personen gilt darüber hinaus, daß jede Steuerbegünstigung entfällt.

Die unterschiedliche Behandlung von Klein- und Großspenden, von Spenden natürlicher und juristischer Personen soll sozial erwünschtes Verhalten fördern (nämlich finanzielles Engagement von Bürgern für eine Partei), politisch unerwünschte Großspenden und solche von Unternehmen aber gezielt diskriminieren und die Spendensammlung der Parteien entsprechend kanalisieren, ohne durch strikte Verbote, die sich letztlich nicht kontrollieren lassen, zur Umgehung des Gesetzes einzuladen. Gleichzeitig wird ein prinzipieller Unterschied zwischen Bürgern, die einer Partei beitreten, und solchen, die ihr freiwillig Geld zukommen lassen, vermieden.

Die meisten Spenden sind kleiner als DM 10.000, für den (verheirateten) Spender steuerbegünstigt und schon deshalb quittungspflichtig. Das Geld wird von natürlichen Personen gegeben, geht bei den untersten Parteigliederungen (Orts- und Kreisverbänden) ein und wird dort ordnungsgemäß vereinnahmt. Es ist also nach den Regeln des Parteiengesetzes später im Rechenschaftsbericht der Gesamtpartei an den Bundestagspräsidenten (ohne Namensnennung) ausgewiesen.<sup>4</sup>

Das Problem von Spenden ergibt sich aus den Motiven der Spender. Diese Motive sind für Außenstehende schwer oder gar nicht faßbar. Deshalb behelfen sich alle mit plausiblen Annahmen: Kleine Spenden werden gegeben, um die politischen Anliegen einer Partei oder den persönlichen Ehrgeiz eines Kandidaten zu fördern; eine Einflußnahme auf politische Entscheidungen ist umso weniger zu erwarten, je mehr Personen dem einzelnen Politiker oder seiner Partei als Spender kleiner Beträge gegenüberreten.

Bei großen Spenden besteht der begründete Anfangsverdacht, daß durch sie Einfluß auf konkrete Einzelentscheidungen genommen werden soll oder daß es sich um Provisionszahlungen für bereits geleistete politische Hilfe handelt.

---

<sup>4</sup> S.d. Karl-Heinz Naßmacher, Parteienfinanzierung in Deutschland, in: Oscar W. Gabriel/ Oskar Niedermayer/ Richard Stöss (Hrsg.), Parteiendemokratie in Deutschland, Opladen 1997, S. 162-165.

Dieser Verdacht schließt nicht aus, daß im Einzelfall sehr reiche Leute ihre philanthropischen Neigungen auch auf Parteien erstrecken können. Die Offenlegung von Betrag und Geldgeber macht die Motive des Spenders einer öffentlichen Diskussion zugänglich. Im Gegensatz dazu stößt die häufig geforderte juristische Würdigung (als Vorteilsnahme oder Bestechung) regelmäßig auf erhebliche Schwierigkeiten der Beweislage, ist also wenig hilfreich.

Was bleibt, ist der mittlere Bereich von Spenden, insbesondere Barspenden zwischen 5.000 und 50.000 DM, bei denen Alexander<sup>5</sup> immer wieder darauf hingewiesen hat, daß mit ihnen weder Sympathie noch Einzelinteresse dokumentiert wird, sondern der Wunsch, sich persönlichen Zugang zu Politikern zu verschaffen oder zu erhalten. Für den politischen Alltag in Deutschland hat Flicks Generalbevollmächtigter von Brauchitsch die griffige Formel „Pflege der politischen Landschaft“ geliefert. Üblicherweise verbindet sich mit solchen Zuwendungen keine konkrete Erwartung, aber die Absicht, einen „Kontakt zu schalten“. Wenn der Politiker sich an den Spender und seine Spende erinnert, wird bei Gelegenheit der Anruf eines Gönners freundlich erwidert. Daneben kommt auch persönliche Eitelkeit als realistisches Motiv in Betracht. Diesem Bereich dürften auch die Barspenden an Helmut Kohl zuzuordnen sein.

Gerade weil die Masse der Spender unterhalb der deutschen Offenlegungsgrenze bleibt, ist noch ein anderer Hinweis von Bedeutung: Mitglieder zahlen an ihre Partei einen regelmäßigen Beitrag. (Die Summe aller Beiträge macht etwa ein Drittel der Einnahmen aller politischen Parteien aus.) Manche Leute wollen aber die Unterstützung einer Partei nicht soweit treiben, ihr auch beizutreten. Das schließt nicht aus, daß zahlreiche Anhänger der von ihnen unterstützten Partei in unregelmäßigen Abständen Beträge zukommen lassen, deren Summe durchaus einem Parteibeitrag entsprechen würde.

Gerade im Hinblick auf Spenden enthalten Parteien- und Steuerrecht eine höchst differenzierte Balance zwischen Anreiz und Abschreckung. Ein generelles Spendenverbot würde einen Eingriff der Gesetzgebung in jene Formen darstellen, durch die ein Parteianhänger seine politische Neigung finanziell zum Ausdruck bringen kann. Oder anders gesagt: Durch ein Spendenverbot

---

<sup>5</sup> Herbert E. Alexander, *Financing Politics. Money, Elections, and Political Reform*, 4. Aufl. Washington, DC 1992, S.49f.

würde das Parteiengesetz den Typ der Mitgliederpartei gegenüber dem Typ der Wählerpartei einseitig begünstigen. Für einen solchen Eingriff in die Organisationshoheit von freiwilligen Organisationen politischer Partizipation fehlt das öffentliche Interesse.

Als wirklich neue Idee bleibt ein Verzicht auf Barspenden oder besser gesagt: eine gesetzliche Kontopflicht für alle Geldbewegungen. Soweit dies den hauptberuflich organisierten Teil der Parteien betrifft, handelt es sich um einen überzeugenden Vorschlag. Die Orts- und Kreisverbände mit fast ausschließlich ehrenamtlichem Personal sollten aber davon verschont bleiben. Schon die (anonymen) „Tellersammlungen“ waren ein gut begründeter Einwand der CSU beim Parteiengesetz 1994. Noch mehr Bürokratie als ein Kassenbuch ist dem ehrenamtlichen Teil der Parteien nicht zuzumuten. Immerhin sollte von einem Gesetz, das die innerparteiliche Demokratie sichern und die Transparenz der Parteifinancen schaffen will, nicht eine Abschreckungswirkung auf ehrenamtliche politische Tätigkeit ausgehen. Im übrigen ist auch hier daran zu erinnern, daß die 1999/2000 aufgedeckten Verstöße gegen die bisherigen Vorschriften im hauptberuflichen Teil des politischen Betriebes (Berufspolitiker, Parteiangestellte, im Dienste der Partei stehende Wirtschaftsprüfer) stattfanden. Auch dies sollte dazu beitragen, bei einschneidenden Vorschriften gegenüber dem ehrenamtlichen Teil unserer Parteien mit Augenmaß zu operieren.

Möglichen Risiken einer toleranten Spendenpraxis trägt die Offenlegungspflicht ausreichend Rechnung. Wer auf letzte Perfektion verzichtet, aber nicht völlig permissiv werden will, muß kleinere Grauzonen hinnehmen. Dazu gehört in Deutschland etwa die Aufteilung von Spenden aus einem Konzern. Wenn fünf Konzerntöchter spenden, bleiben DM 100.000 unveröffentlicht. Dennoch ist dieser Transparenzverlust hinnehmbar. Schließlich muß derjenige, der 1 Mio. DM ohne Transparenz spenden will, dazu 50 konzerngebundene Unternehmen finden, ihre Spendenaktivität koordinieren und das Ergebnis seiner Mühen auch noch der begünstigten Partei mitteilen. Sonst bleibt nämlich die politische Absicht der ganzen Anstrengung selbst dem Begünstigten verborgen.

Auf das Problem der Direktspenden an Abgeordnete hat Landfried<sup>6</sup> immer wieder aufmerksam gemacht. Wenn in der deutschen Wirtschaft eine „Rabattkäufermentalität“<sup>7</sup> vorherrscht, wird dieser Fall jedoch nicht allzu häufig auftreten. Wer eine Spendenquittung will, muß ohnehin über die Parteien gehen. Im übrigen gibt es eine Offenlegungspflicht gegenüber dem Bundestagspräsidenten. Aber natürlich ist jeder immer in Versuchung. Wie wir jetzt wissen, gilt dies sogar für amtierende Bundeskanzler und aufstrebende Landespolitiker. Dennoch muß der allenthalben wiederholte Ruf nach „mehr Transparenz“ nicht den richtigen Weg weisen. Bereits das gegenwärtige Maß an Transparenz wird in Deutschland von den Medien weithin ignoriert. Der Bekanntheitsgrad der Rechenschaftsberichte spricht hier für sich.

So wie Wasser sich durch jede Ritze seinen Weg bahnt, vermag auch das für spezifische Interessen eingesetzte Geld seinen politischen Einfluß zu wahren. Lediglich in Großbritannien, Italien, den Niederlanden, Schweden und der Schweiz wäre ein Skandal wie 1999 bei der CDU völlig undenkbar. Ursache dafür ist aber nicht einwandfreies Verhalten der britischen, italienischen, niederländischen, schwedischen und schweizerischen Parteien und Politiker in Geldangelegenheiten, sondern die völlige Abwesenheit entsprechender gesetzlicher Regelungen.

### *B. Lehren aus anderen Ländern?*

Bevor Gesetzesänderungen erwogen werden, sind Vorzüge des geltenden Gesetzes festzuhalten: In keinem anderen Land legen die Parteien jährlich öffentlich Rechenschaft über ihre Einnahmen, ihre Ausgaben und den Stand ihres Vermögens ab. Inzwischen liegen in Deutschland für 15 Jahre solche Berichte vor.<sup>8</sup> Nirgendwo sonst berichten die verschiedenen Bestandteile einer Parteiorganisation (und neuerdings auch die Parlamentsfraktionen) regelmäßig, nach einheitlichen Maßstäben und in nachprüfbarer Weise über Einnahmen, Ausgaben und Vermögen. Australien, Frankreich, Großbritannien,

---

<sup>6</sup> Christine Landfried, *Parteifinanzen und politische Macht*, 2. Aufl., Baden-Baden 1994, S. 147-150, 158f. 194, 291, 305f., 327.

<sup>7</sup> Andrea Römmele, *Unternehmensspenden in der Parteien- und Wahlkampffinanzierung*, Baden-Baden 1995, S.151.

<sup>8</sup> Zuletzt: Bundestags-Drucksache Nr. 14/3508 vom 14. Januar 2000.

Israel, Italien, Japan, Kanada, die Niederlande, Österreich, Schweden, die Schweiz, Spanien oder die USA sind im Hinblick auf die Transparenz der Parteifinanzien als Vorbilder ungeeignet.

Für den durch Parteien verursachten Aufwand hat Heard vor über 40 Jahren den Begriff „Kosten der Demokratie“ geprägt<sup>9</sup>. Nach den jüngsten Rechenschaftsberichten (1995-98) betragen diese Kosten in Deutschland etwa 3,0 Mrd. DM für vier Jahre, also durchschnittlich 750 Mio. DM pro Jahr. Diese Summe erscheint sehr hoch, relativiert sich aber sofort, wenn sie auf Staatsbürger pro Monat bezogen wird: DM 1,05 monatlich ist in einem insgesamt wohlhabenden Land doch zu verkraften.

Für Schweden und Österreich ermittelte Gudrun Klee-Kruse allein bei den Parteizentralen bereits Ende der 80er Jahre ähnliche Werte. In Kanada lagen die Kosten der Parteitätigkeit auf allen Ebenen des politischen Systems damals bei etwa DM 0,40. Hubert Sickinger betont jedoch, daß die österreichischen Parteien (einschließlich der Parlamentsfraktionen) von Bund und Ländern 1990 mehr als DM 2,20 pro Monat und Wahlberechtigten an direkten öffentlichen Zuschüssen erhielten.<sup>10</sup> Auch nach 20 Jahren vergleichender Forschung stehen weitere Vergleichsdaten für das Ausland nicht zur Verfügung.

Auch die Zuteilung öffentlicher Mittel durch das deutsche Parteiengesetz ist fair, nachvollziehbar, begrenzt und öffentlich akzeptiert. Die steuerlichen Regelungen sind in Kanada besser ausgestaltet; die dortigen Ausgaben Grenzen für landesweite Wahlkämpfe blieben aber faktisch genauso unwirksam wie in Australien oder früher in Österreich. Ausgaben Grenzen haben sich nur in den britischen Einer-Wahlkreisen bewährt, weil der Schwerpunkt von Wahlkämpfen in Großbritannien, Kanada und Australien sich zur nationalen Wahlkampagne verschoben hat, und ohne diese Ausweichmöglichkeit bleiben Ausgaben Grenzen rein symbolisch, die Beispiele Kanadas und Australiens

---

<sup>9</sup> Alexander Heard, *The Costs of Democracy*, Chapel Hill, NC 1960.

<sup>10</sup> Gudrun Klee-Kruse, *Öffentliche Parteienfinanzierung in westlichen Demokratien – Schweden und Österreich: Ein Vergleich*, Frankfurt a.M. 1993, S. 180; Karl-Heinz Naßmacher, *The Costs of Party Democracy in Canada*, in: *Corruption and Reform*, 4 (1989) 3, S. 232; Hubert Sickinger, *Politikfinanzierung in Österreich – Ein Handbuch*, Thaur 1997, S. 228.

belegen dies: Ausgabengrenzen mit nationaler Reichweite wurden entweder abgeschafft oder durch intelligente Buchhaltungsoperationen zu weitgehend symbolischen Maßnahmen umgedeutet.<sup>11</sup> In Großbritannien wird gerade eine umfassende Neuordnung der Parteienfinanzierung vorbereitet.

Die USA, Japan, Frankreich und Spanien kennen ungewöhnlich detaillierte Verbots- und Offenlegungsregeln für finanzielle Zuwendungen an Parteien, Kandidaten und politische Organisationen. Dagegen wirkt das deutsche Parteiengesetz mit seiner Anonymitätsgrenze von 20.000 DM und seinen sparsamen Verbotsregeln (beides in § 25) zumindest großzügig, vielleicht sogar blauäugig. Bereits in den USA kann und will keiner die offengelegten Beträge gründlich analysieren. Der vielstimmige Chor der öffentlichen Informationen erzeugt keine Musik mehr, sondern nur noch Geräusch.

Lösche<sup>12</sup> hat wiederholt die Einrichtung einer am amerikanischen Modell orientierten unabhängigen Kontrollbehörde angeregt. Dieser Gedanke erscheint zunächst reizvoll. Maßstab kann etwa die von Paltiel vor fast 25 Jahren formulierte Kompetenzfülle sein: „Ein System von öffentlicher Finanzierung, vollständiger Transparenz und eine Kontrollbehörde, die durch gesetzliche Sanktionsmöglichkeiten gestützt wird, sind wesentlich für den Erfolg eines Reformprogramms zur Parteienfinanzierung. Transparenz verlangt systematische Berichterstattung, Rechnungsprüfung, öffentlichen Zugang zu Unterlagen und Veröffentlichung. Kontrolle erfordert eine starke Behörde, ausgestattet mit ausreichenden gesetzlichen Vollmachten zu überwachen, zu prüfen, zu untersuchen und gegebenenfalls den Staatsanwalt einzuschalten. Alles was dahinter zurückbleibt, garantiert ein Scheitern.“<sup>13</sup> Diesen Anspruch haben weder Kanada noch die USA bei ihren Reformprogrammen eingelöst, er mag immer noch als zu weitreichend gelten.

---

<sup>11</sup> Wenn Böckenförde „die Festlegung von Höchstbeträgen für die Wahlkampfausgaben“ vorschlägt (FAZ vom 14. Februar 2000), ist ihm dies offenbar unbekannt geblieben.

<sup>12</sup> Peter Lösche, Wovon leben die Parteien? Über das Geld in der Politik, Frankfurt a.M. 1984, S. 128f. und – neuerdings – ders., The constitution is alive and well, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 45 (2000) 3, S. 305.

<sup>13</sup> Khayyam Z. Paltiel, Candidate and Election Finance, Study No. 22, Royal Commission on Corporate Concentration, Ottawa, Ont. 1976, S. 108f.

Sein Herzstück ist eine eigene Kontrollbehörde, ein Bundesaufsichtsamt für Parteienfinanzierung, dessen Befugnisse weit über die des Wehrbeauftragten oder des Bundesrechnungshofes hinausreichen. Die amerikanische Federal Election Commission (FEC) mag solche Befugnisse haben, die begrenzte Reichweite ihrer rechtlichen Grundlage und die praktischen Erfahrungen mit der bisherigen Arbeit sind jedoch geeignet, allzu optimistische Erwartungen gehörig zu dämpfen.

Die FEC besteht aus je drei Vertretern der beiden großen Parteien. Sollen bei Übertragung nach Deutschland große und kleine Parteien gleichermaßen berücksichtigt werden? Wenn den Größenverhältnissen der Parteien auch nur im Ansatz Rechnung getragen wird, ist eine erhebliche Aufblähung der Kommission unvermeidlich. Kann in Deutschland tatsächlich auf eine Vertretung von nicht im Bundestag vertretenen Parteien verzichtet werden? Bleibt die Kommission auf Vertreter der Bundestagsparteien beschränkt, wird ihre Arbeitsweise sich nicht wesentlich vom Beirat der bestehenden Parteienfinanzierungskommission unterscheiden. Nach den Erfahrungen der Jahre 1995-99 darf als ziemlich sicher gelten, daß eine auf dieser Grundlage gebildete deutsche FEC selbst weitreichende gesetzliche Vollmachten äußerst zurückhaltend nutzen würde.

Auch die praktischen Erfahrungen mit der amerikanischen FEC sprechen gegen das Modell. Schließlich waren es Entscheidungen dieser Behörde, die zur pilzartigen Ausbreitung der Political Action Committees und damit zur organisatorischen Absicherung der Einflüsse von „interested money“ in den amerikanischen Kongreßwahlen geführt haben. Erwähnt werden muß auch die Erfindung einer Grauzone zwischen bundesgesetzlichen Regelungen und der Organisationswirklichkeit in den Einzelstaaten („soft money“), die wesentlich dazu beigetragen hat, den durch Bundesgesetz (FECA) erreichten Gewinn an Transparenz der Politikfinanzierung durch seine Ausführungsbestimmungen wirksam zu reduzieren.

Wer sich außerhalb des Gesetzestextes mit der Rolle des Geldes in der Politik der beispielhaft genannten Länder beschäftigt, wird in Spanien, Japan und Frankreich auf eine Kette von Korruptionsskandalen, in den USA auf eine Fülle von faktischen Umgehungsmöglichkeiten stoßen, die alle deutlich machen, daß dort – selbst bei Einsatz von gezielten Verboten und klaren

Höchstbeträgen – durch „symbolische Politik“ der politische Einfluß des Geldes nur scheinbar gezähmt wurde. Im politischen Alltag sind halbseidene Finanzierungsstrategien für die einzelnen Parteien und Kandidaten dieser Länder durchaus üblich. Deutschland hat eine allzu detaillierte, durch rigorose Verbote mit hohem Symbolwert zur Umgehung einladende, auf vordergründige Informationen beschränkte und von niemandem nachprüfbare Überregelung vermieden.

Der Vergleich mit anderen wohlhabenden Ländern zeigt den wichtigsten Vorteil des deutschen Gesetzes. Es vermeidet kraftmeierische Regeln, die sich nicht durchsetzen lassen, ebenso wie völlige Gleichgültigkeit gegenüber dem politischen Einfluß wirtschaftlicher Interessen. Das Ergebnis ist die derzeit beste Gesetzgebung für das Gesamtproblem in den etwa 20 etablierten Beispielfällen moderner Demokratie.

### *C. Besteht Änderungsbedarf?*

Das wichtigste Problem der deutschen Parteienfinanzierung liegt heute nicht in den Regeln oder Sanktionen des Parteiengesetzes, sondern darin, daß einzelne entschlossen waren, diese Regeln für sich nicht gelten zu lassen. Wichtig bleibt, sich daran zu erinnern, daß nicht Lücken oder Grauzonen im Gesetz, sondern der klare Wille, eine gesetzliche Neuregelung zu mißachten, die gegenwärtige Krise herbeigeführt haben.

Deshalb ist zunächst an jene Punkte zu erinnern, die in der geltenden Regelung unverändert bleiben sollten:

Eine wesentliche Absenkung der Transparenzgrenze oder die Einführung einer Konzernklausel für Spenden bringen weder mehr Transparenz noch mehr Gesetzestreue. Der deutsche Grenzwert mag noch zu hoch sein (die schleichende Inflation und der Euro werden manches im Zeitablauf heilen), aber die Grenzwerte in Nordamerika sind sicher viel zu niedrig. Weitere Spendenverbote sind kontraproduktiv, sie laden nur zu Gesetzesumgehungen wie etwa unbezahlten Sachleistungen ein. (Erinnert sei hier an den Honorarverzicht der für die CDU Schleswig-Holstein tätigen Werbeagentur.) Spendenhöchstbeträge sind schon deshalb nicht erforderlich, weil das Transparenzgebot für Großspenden eine hilfreiche Abschreckungswirkung entfaltet. Nach dem Pressewirbel der letzten Monate wird das Ehepaar Ehlerding seine

Spendenaktivität sicher nicht wieder auf politische Parteien erstrecken.

Eine grundlegende Veränderung des Parteiengesetzes ist nicht nur überflüssig, sondern eher sogar schädlich. Wünschenswert ist allenfalls eine überschaubare Anzahl von kleineren Reparaturen. Dazu gehören notwendige Klarstellungen, wünschenswerte Nachbesserungen und mögliche Sanktionen.

### 1. *Notwendige Klarstellungen*

a) Auch Erblasser sind Spender im Sinne von § 25 PartG. Nach den jüngsten Einlassungen über angebliche Vermächtnisse von ungenannten (anonymen) Ausländern beim CDU-Landesverband Hessen brauchen wir offenbar die gesetzliche Klarstellung, daß auch Erbschaften als Spenden im Sinne des Gesetzes gelten.

b) Unternehmen, bei denen die öffentliche Hand mindestens 25% Kapitalanteil hält, gehören als Ziffer 7 in die Aufzählung des § 25 PartG.

Bei allgemeinem Respekt vor dem Bundesverfassungsurteil von 1992 hätte jedem klar sein können, daß nicht zweckgebundene Zuwendungen an Parteien aus öffentlichen Kassen auf die absolute Obergrenze anzurechnen sind.

c) Bei „sonstigen Einnahmen“ ist der Grenzwert des §27, Abs. 2, auf 2 v.H. herabzusetzen, größere Beträge sind aufzugliedern und zu erläutern.

Wenn hier 1983 im Einvernehmen der Schatzmeister bewußt ein Schlupfloch geschaffen wurde und dies 1993 unverändert blieb, besteht jetzt Anlaß, es zu verkleinern (nicht abzuschaffen).

d) Parteitätigkeit ist keine Ausübung eines Staatsamtes. Das Problem beginnt bereits beim Wahlkreisbüro von Bundestagsabgeordneten, das nicht zum faktischen Ersatz eines Parteibüros werden darf. Auch der Abgeordnetenmitarbeiter, soweit er im Wahlkreis tätig wird, steht seinem Arbeitgeber nicht für die Durchführung von Parteiaufgaben zur Verfügung. Das gilt auch dann, wenn der Abgeordnete gleichzeitig „ehrenamtlich“ Funktionen im Kreisverband der Partei wahrnimmt. Schließlich bleibt darauf hinzuweisen, daß ein Ministerpräsident von Nordrhein-Westfalen nicht in Ausübung dieses Amtes an einer internen oder öffentlichen Veranstaltung eines SPD-Ortsvereins oder -Unterbezirks in Rheinland Pfalz teilnimmt. Er hat dies vielmehr in Ausübung seiner „ehrenamtlichen“ Funktion als stellvertre-

tender Vorsitzender der SPD getan. Eine von der WestLB aus diesem Anlass bezahlte Flugreise war eine (nicht veröffentlichte) Zuwendung eines Unternehmens der öffentlichen Hand an die SPD-Bundespartei.

## 2. *Wünschenswerte Nachbesserungen*

### a) „Mandatsträgerabgaben“: transparent und nicht-zuwendungsfähig

Ein wesentlicher Mangel an Transparenz besteht darin, daß die Sonderbeiträge der Mandatsträger (in Österreich treffend „Parteisteuern“ genannt) seit 1984 nicht mehr gesondert ausgewiesen werden, also der öffentlichen Diskussion entzogen sind. Hier ist die Wiederherstellung der gesonderten Ausweisung von Mandatsträgerabgaben, wie sie in den Jahren 1968 bis 1983 aufgrund der damaligen Vorschriften erfolgte, unverzichtbar,<sup>14</sup> seit 1994 erst recht. Mandatsträgerabgaben sind nämlich kein Indikator für eine „Verwurzelung der Parteien im Volke“ (BVerfGE), sollten also bei der Berechnung des Zuwendungsanteils der staatlichen Teilfinanzierung ausgeschlossen werden. Wenn Mandatsträger Sonderbeiträge aus ihren (unversteuerten) Aufwandspauschalen zahlen, daraus eine Gutschrift bei ihrer Einkommenssteuer geltend machen (beides ist bei Gemeinderäten völlig normal) und ihrer Partei damit beim „Zuwendungsanteil“ noch zu höheren Staatszuschüssen verhelfen, dann wird der aus kommunalen Kassen fließende Betrag einer verdeckten Parteienfinanzierung zu Lasten von Bund und Land sogar fast verdoppelt.

### b) Steuervorteile: reduzieren und weiter staffeln

Wegen der steuerlichen Eigeninteressen der Bundestagsabgeordneten sind auch die steuerlichen Vorteile für natürliche Personen im Maximalbetrag zu hoch angesetzt und im Hinblick auf die gezielte Förderung von Kleinstspenden zwischen 50% Abzug von der Steuerschuld und Sonderausgabenabzug vom steuerpflichtigen Einkommen zu wenig gespreizt. Hier bieten der kanadische tax credit<sup>15</sup> und seine amtlichen Spendenquittungen bessere Lösungen.

---

<sup>14</sup> So bereits Karl-Heinz Naßmacher, Parteienfinanzierung als verfassungspolitisches Problem, in: APuZ, B11/1989, S. 32.

<sup>15</sup> Für Einzelheiten s. Karl-Heinz Naßmacher u.a., Bürger finanzieren Wahlkämpfe, Baden-Baden 1992, S. 72-76, 83-97.

- c) Ausschüttungsbetrag (für die staatliche Teilfinanzierung) nicht Garantiesumme

Die Festsetzung der absoluten Obergrenze als Ausschüttungsbetrag der staatlichen Teilfinanzierung schafft zuviel finanzielle Sicherheit für die Parteien. Ein geringeres Maß an Sicherheit wäre durchaus akzeptabel. Dazu könnten entweder die Berechnungsgrundlagen (DM 1 pro Stimme und DM 0,50 pro Beitrags- und Spendenmark) niedriger angesetzt oder der tatsächliche Ausschüttungsbetrag durch ein tax check-off- Verfahren<sup>16</sup> ermittelt werden.

- d) angemessene Abgrenzung zwischen Parteien und Fraktionen

Wenn eine Trennung zwischen Partei und Fraktion gesetzlich vorgeschrieben wird, dann muß darin auch eine funktional angemessene Arbeitsteilung ihren Niederschlag finden: Die Tätigkeit der Fraktionen findet im Parlament statt, die Tätigkeit der Parteien erstreckt sich auf die Öffentlichkeit. Für eine (aus öffentlichen Mitteln geförderte) Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen ist neben der öffentlich subventionierten Parteiarbeit kein Platz. Wenn eine funktionsgerechte Abgrenzung zwischen Parteien, Fraktionen und Stiftungen nicht gelingt, gewinnt die Forderung nach „Konzernbilanzen“<sup>17</sup> an Dringlichkeit.

### 3. Mögliche Sanktionen

Wenn das deutsche Parteiengesetz tatsächlich das beste der Welt ist, warum wurde dann über Jahre unbemerkt dagegen verstoßen? Selbst bei Mord und Totschlag reicht keine Strafandrohung aus, um sozial angemessenes (in diesem Falle friedfertiges) Verhalten von Menschen zu erzwingen. Läßt sich dennoch etwas tun, um in Zukunft führende Politiker und ihre Gehilfen zu mehr Gesetzestreue anzuhalten?

---

<sup>16</sup> Für Einzelheiten s. ebenda, S. 27-67.

<sup>17</sup> Karl-Heinz Naßmacher, Parteienfinanzierung – Anstöße für die Kommission des Bundespräsidenten,  
in: Neue Gesellschaft, 29 (1982) 3, S. 280.

#### a) Skandalfolgen und finanzielle Lasten

Sind zusätzliche Sanktionen notwendig, um korrektes Verhalten labiler oder machthungriger Politiker zu erzwingen? In den letzten Wochen sind dazu verschiedene Vorschläge aufgetaucht. Dabei erscheint generell ein behutsames Vorgehen angebracht. Jeder Skandal hilft, auch dieser wird Nichtbetroffene veranlassen, in Zukunft vorsichtiger, und das heißt auch gesetzestreu, zu agieren. Für Verstöße gegen das Parteiengesetz ist zunächst einmal festzuhalten, daß die bisherige, lediglich auf die Partei bezogene Sanktion (Rückzahlung, Abführung und „Bußgeld“) von insgesamt 50-70 Mio. DM für die CDU-Bundespartei durchaus beachtlich ist. Diese Sanktion wird nicht zum erstenmal verhängt, erreichte aber seit 1984 noch nie eine so spektakuläre Höhe. Die abschreckende Wirkung auf derzeitige und künftige Amtsträger ließe sich also durchaus abwarten.

#### b) Persönliche Verantwortung

Wer es als grundlegende Schwäche des Parteiengesetzes ansieht, daß hier nur kollektive, nicht aber persönliche Verantwortung besteht, findet weitere Ansatzpunkte: Zunächst ist in der Ausnahmeregel des §37 Parteiengesetz der Bezug auf §54 Satz 2 BGB zu streichen; das sichert die Mithaftung von Vorstandsmitgliedern für Verbindlichkeiten einer Partei. Darüber hinaus ließe sich §23, Abs. 1 PartG dahingehend präzisieren, daß der Parteivorsitzende, der Generalsekretär und der Schatzmeister für den Vorstand der Partei einen Rechenschaftsbericht abgeben, d.h. daß alle drei den Bericht unterschreiben müssen. Weiterhin ließe sich sicherstellen, daß die entsprechenden Funktionäre der Landesverbände gegenüber ihrer Bundespartei eine gleichlautende Erklärung abgeben.

#### c) Strafbewehrung

Wer darüber hinaus eine Strafbewehrung für notwendig hält, sollte nicht das Strafgesetzbuch, sondern das Wahlgesetz entsprechend ergänzen; Verstöße gegen das Parteiengesetz könnten zu befristetem Verlust des passiven Wahlrechts führen. Eine solche Sanktion bedroht Berufspolitiker an einer empfindlichen Stelle und verspricht deshalb wirksamer zu sein als Geldbußen und Haftstrafen. Ähnliches gilt für den Vorschlag, Ruhegehaltsansprüche zu kürzen. (Auch wenn gerade der hierfür ins Feld geführte Vergleich mit dem Beamtenrecht eher zur Vorsicht mahnt; Politiker sind keine Beamten und sollten es auch nicht werden!)

Ob zur Sicherung persönlicher Verantwortlichkeit im Hinblick auf die Parteifinzen ein so „großes Geschütz“ aufgefahen werden muß, sollte allerdings nicht in der Hitze der gegenwärtigen Diskussion und mit dem Blick auf möglichst große Öffentlichkeitswirkung entschieden werden. Wenn die derzeit erörterten Vorgänge so weit wie möglich aufgeklärt sind, kann mit gelassenem Nachdenken darüber begonnen werden, ob die gegenwärtige Sanktion ausreichend oder zusätzliche Sanktionen notwendig sind.

Wer wirksame Regeln zur Parteifinanzierung will, darf nicht die Perfektion einer „wasserdichten“ Regelung anstreben, sondern muß für ausreichende Finanzmittel und ausreichende Transparenz zur Sicherung gegen unkontrollierbare Einflußnahmen sorgen. Dabei gilt es auch zu vermeiden, daß die Aufteilung des Gesamtproblems auf unterschiedliche Gesetze Umgehungswege eröffnet. Eine Umgehung liegt z.B. vor, wenn Parteien Nebenorganisationen bilden, um den strengen Vorschriften des Parteiengesetzes zu entgehen. Besonders geeignet dafür sind organisatorisch selbständige Träger politischer Bildung. In Betracht kommen aber generell gemeinnützige Organisationen, deren aus steuerbegünstigten und nicht-publizitätspflichtigen Spenden finanzierte Tätigkeit einer Partei entsprechende Aufwendungen erspart.

Wenn die Parteien dem Generalverdacht, daß es bei ihren Finanzen ohnehin nicht nach Recht und Gesetz zugehe, Vorschub leisten wollen, können sie weiterhin in Grenzbereichen, wie bisher schon zu beobachten, bedenkenlos agieren. Besteht jedoch die Absicht, einem solchen Generalverdacht keine Nahrung zu geben, sollten die Parteien von ihren Freunden dringend den Rat annehmen, in Grenzbereichen besonders sorgfältig zu agieren und durch wahre gesetzliche Regelungen, die gegeneinander abgeglichen sind, Zahl und Umfang möglicher „Grauzonen“ zu minimieren.

*Gerd Roellecke*

## **Zur Zukunft der Parteienfinanzierung**

Wie die Parteien zu finanzieren sind, hat mit den Parteispenden an die CDU streng genommen wenig zu tun. Eine Neuregelung würde alle Parteien treffen. Die Spenden-Affäre ist nur der Anlaß zu fragen, ob die Finanzierungsregelung verbessert werden kann. Der Fall der CDU eignet sich nicht einmal besonders gut als Beispiel. Er wird derzeit von den anderen Parteien im Kampf um Wählerstimmen ausgeschlachtet und systematisch mit Bestechungen und Steuerhinterziehungen verwechselt. Besser diskutierte man das Problem am Beispiel der Millionenspenden, die der vormalige SPD-Schatzmeister Alfred Nau für den Bundestagswahlkampf der SPD 1980 gesammelt hat. Auch jene Spenden waren an die Bedingung geknüpft, daß ihre Herkunft nicht erkennbar werde. Die CDU/CSU-Bundestagspräsidenten Stücklen, Barzel und Jenninger haben die entsprechenden Rechenschaftsberichte der SPD nicht beanstandet, nach heutigem, geläutertem Verfassungsverständnis also die Verfassung gebrochen. Anders als der CDU-Fall zwingt der SPD-Fall deshalb dazu, auch die Rolle der Bundestagspräsidenten zu thematisieren. Selbstverständlich wird die SPD jedem Versuch widersprechen, die Spendenfrage am Beispiel Naus zu erörtern. Das zeigt aber nur, daß die Regelung der Parteienfinanzierung zu den Waffen im Kampf um politische Macht gehört.

Wie die Parteien zu finanzieren sind, hängt von ihren Aufgaben ab. Bei einer Analyse der Aufgaben ist scharf zwischen positivem Recht und sozialer Struktur zu unterscheiden. Wenn man einen Rechtszustand ändern will, muß man dennotwendig das geltende positive Recht vernachlässigen, die soziale Struktur des zu regelnden Sachverhaltes aber sorgfältig bedenken. In diesem Sinne kommt es nicht darauf an, was über die Parteien im Grundgesetz steht, sondern darauf, wie Demokratie funktioniert.

Soziostrukturell sind die politischen Parteien nicht Lautsprecher des Volkes, sondern Agenturen des Staatsapparates mit zwei Aufgaben. Sie sollen in das Volk hineinhorchen und dem Staatsapparat berichten, was das Volk raunt. Das ist die Sensorfunktion. Außerdem sollen sie das Personal für Stabsstellen im politischen Apparat liefern. Das ist die Bereitstellungsfunktion. Beide

Aufgaben verlangen eine deutliche Trennung der Parteien vom Staatsapparat. Hier beginnt das Problem ihrer Finanzierung.

Man wechselt in einem fundamentalen Sinne das Thema, wenn man in der Politik auf die Finanzierung der Politik zu sprechen kommt. In einer modernen, funktionsorientierten Gesellschaft sind Politik und Wirtschaft scharf getrennt. Politische Macht darf nicht vom Geld abhängen und politische Entscheidungen dürfen nicht käuflich sein. Das ist unnatürlich und eine junge Errungenschaft. In Frankreich wurden bis zur Revolution von 1789 sogar Richterstellen verkauft, was übrigens die Unabhängigkeit der Richter gegenüber dem König gewährleistete. Die Unverkäuflichkeit politischer Entscheidungen beschert uns ein Problem. Der politische Apparat ist auf die Wirtschaft, insbesondere auf Geld, angewiesen, hat aber nicht mehr zu bieten als Macht, und „Macht gegen Geld“ geht nicht. Wir wissen, wie die westliche Gesellschaft das Problem gelöst hat. Die Wirtschaft muß nach formalen Regeln Tribut zahlen und die Staatsdiener werden nach formalen Normen entlohnt. Aber das Problem schwelt weiter. Deshalb wird das Recht normativ verstärkt, indem der Gebrauch des Geldes schlechthin perhorresziert wird. Geld spielt in der Politik eine ähnliche Rolle wie in der Religion. Man kann weder Legitimation noch die Gnade Gottes kaufen. Und so wenig ein Reicher in den Himmel kommt, so wenig dürfte er Minister werden. Die Perhorreszierung hat zu einer hoffnungslosen Überschätzung der Rolle des Geldes in der Politik geführt. Geld ist zum Symbol für Abhängigkeit geworden.

Diese Überschätzung des Geldes erklärt, warum die Parteien die Herkunft ihrer Mittel bekanntgeben müssen. Man meint, dann wüßten die Wähler, wer hinter den Parteien steht. Das diene der Chancengleichheit. Historisch-empirisch steht diese Theorie auf wackligen Beinen. In der Bundesrepublik ist bisher keine Wahl bekannt geworden, bei der Rechenschaftsberichte das Ergebnis real beeinflußt hätten. Es steht nicht einmal fest, ob Industriegelder zu den Wahlerfolgen der NSDAP vor 1933 beigetragen haben, zum ersten und entscheidenden Erfolg bei der Reichstagswahl am 14. September 1930 mit Sicherheit nicht. Es ist auch unrealistisch anzunehmen, ein Wähler gebe einer Partei nur deshalb nicht seine Stimme, weil sie von jemandem Geld erhält, den er nicht mag. Er wird sich eher freuen, daß die Spender auf seiner Seite stehen. Parteien machen parteiisch. Man muß deshalb annehmen, daß die Rechenschaftspflicht nicht von Erfahrungen, sondern allein vom Geruch des Geldes in der Politik getragen wird.

Ironischerweise verdirbt dieser Geruch auch das Geld des Staates. Die Parteien sollen nicht völlig vom Staat unterhalten werden. Zwar sind sie Agenturen des Staatsapparates und könnten deshalb nach ähnlichen Prinzipien finanziert werden. Zum Teil werden sie es auch. Aber ihre beiden Funktionen, Horchposten und Bereitstellung von Personal, erzwingen ihre institutionelle Verselbständigung. Eine vollständige Finanzierung machte die Verselbständigung unglaublich. Geld symbolisiert eben Abhängigkeit, gleichgültig, wer zahlt.

Da Geld schlechthin in der Politik ein notwendiges Übel ist, ist die Wahl zwischen staatlicher Parteienfinanzierung und Spendenfinanzierung die Wahl zwischen zwei Übeln. Nach allen Erfahrungen würde sich wahrscheinlich nichts Wesentliches ändern, wenn die Parteien nur vom Staat oder nur durch Spenden und Mitgliedsbeiträge finanziert würden. Demokratieästhetische Gründe sprechen für eine Spendenfinanzierung. Parteien haben nichts zu entscheiden. Es gibt mehrere mit unterschiedlichen Programmen. Ein Teil der Spenden neutralisiert sich daher gegenseitig. Die Wirtschaft unterstützt vor allem erfolgreiche Parteien. Das Spendenaufkommen würde sich also nicht grundsätzlich anders auf die Parteien verteilen als die heutigen Staatsgelder, die auch die erfolgreicherer Parteien bevorzugen. Bei einer Spendenfinanzierung wäre das aber leichter zu begründen.

Freilich müßte der Staat bei einer Spendenfinanzierung das Spenden erleichtern und die Pflicht der Parteien einschränken, die Namen der Spender zu nennen. Erhebliche Parteispenden stürzen den Spender in der Regel in einen Rollenkonflikt. Die Trennung von Politik und Wirtschaft verpflichtet auch die Wirtschaft. Größere Vermögensansammlungen und Kapitalkonzentrationen sind meist nur möglich, wenn die politischen Orientierungen der Zu- und Mitarbeiter berücksichtigt werden, wenn sie also parteipolitisch neutral sind. Mit einer umfangreichen Spende an eine Partei aus der Firmenkasse kann ein Unternehmer daher Loyalitäten verletzen, die um so verbindlicher wirken, je diffuser sie sind. Deshalb haben viele ein berechtigtes Interesse daran, eine Spende nicht allgemein bekannt werden zu lassen. Anonymität ist eine übliche Lösung bei Rollenkonflikten. Man kann sie natürlich moralisch oder demokratietheoretisch verurteilen. Das Dilemma bleibt trotzdem. Auch die Gefahr, wie eine Sau durch die Massenmedien getrieben zu werden, ist ein legitimer Geheimhaltungsgrund. Überhaupt muß man fragen, ob nicht die Pflicht der

Parteien, Spender zu benennen, das Recht der Spender verletzt, ihre politische Meinung oder Weltanschauung nicht öffentlich bekannt zu geben. Jedenfalls hat es keinen Sinn, die Parteien auf Biegen und Brechen zur Preisgabe der Spendernamen zu zwingen, wenn sie sie einmal verschwiegen haben. Schließlich geht es um die politische Orientierung der Parteien, nicht um die der Spender.

Wenn man sich entschließt, die Rechenschaftspflicht der Parteien prinzipiell beizubehalten, müßte sie aber in zwei wesentlichen Punkten neu geregelt werden.

Der wichtigste Punkt ist die Zuständigkeit des Präsidenten des Deutschen Bundestages. Er ist Parteipolitiker, kann also nicht als unparteiisch gelten, prüft aber die Rechenschaftsberichte der Parteien und entscheidet über Sanktionen. Noch schwerer wiegt, daß der Bundestagspräsident funktional unzuständig und organisatorisch überfordert ist. Er soll das Parlament moderieren und nicht die Buchhaltungen der Parteien nachrechnen. Dafür ist er nicht ausgestattet. Mit den Parteien hat er nichts zu tun, nur mit den Fraktionen. Seine Zuständigkeit beruht offenbar darauf, daß der Gesetzgeber Fraktionen und Parteien identifiziert hat. Das verstößt aber gegen das Prinzip der Trennung von Parteien und Staatsapparat. Bisher scheinen die Bundestagspräsidenten noch keinen Rechenschaftsbericht materiell geprüft zu haben. Die Ansicht der CDU, die Prüfungspflicht des Bundestagspräsidenten beschränke sich auf die formelle Gesetzmäßigkeit der Rechenschaftsberichte, mag rechtsdogmatisch anfechtbar sein, aber alle Indizien sprechen dafür, daß sie der gängigen Praxis entspricht. Im SPD-Fall Nau haben die Präsidenten Stücklen, Barzel und Jenninger jedenfalls beide Augen zugedrückt. Nach der Krähen-Regel wäre Bundestagspräsident Thierse im CDU-Fall wahrscheinlich genau so großzügig gewesen, wenn ihn nicht die öffentliche Entrüstung daran gehindert hätte. Das bedeutet, die funktionale Unzuständigkeit und Überforderung des Bundestagspräsidenten benachteiligt die politischen Parteien nicht, sie begünstigt sie. Als Moderatoren der Parlamentsdiskussion legen sich die Bundestagspräsidenten offenbar ungern mit einzelnen Parteien an, schon gar nicht mit einer gegnerischen.

Der zweite Punkt sind die Sanktionen bei einer Verletzung der Rechenschaftspflicht. Bei einer Neuregelung ist zunächst sicherzustellen, daß die Sanktionen

der Bedeutung der Rechenschaftspflicht wie der Parteien für das Funktionieren des demokratischen Rechtsstaates entsprechen. Der derzeitige schematische Teilverfall des Anspruches auf staatliche Mittel erinnert an das alttestamentliche Talionsprinzip, nach dem einem Dieb die Hand abgeschlagen wurde, mit der er gestohlen hatte. Heute versuchen wir, existentielle Schädigungen eines Rechtsbrechers zu vermeiden, weil wir ihn wieder in die Gesellschaft integrieren wollen. Um wieviel mehr ist bei der „Bestrafung“ politischer Parteien ihre Bedeutung für das Funktionieren des politischen Apparates zu berücksichtigen. Nicht nur unter dem Aspekt der Gerechtigkeit, auch verfassungspolitisch dürfen einer Partei nur die Vorteile wieder genommen werden, die sie sich durch die Verletzung der Rechenschaftspflicht verschafft hat. Da die Rechenschaftsberichte die Chancen der Parteien nicht wesentlich erhöhen oder mindern, dürften auch die Vorteile bei einer Verletzung der Rechenschaftspflicht mehr symbolischer Art sein.

Ein Mittel, die Partei zu schonen und doch Pflichtverletzungen zu sanktionieren, ist die deutliche Unterscheidung zwischen der Organisation und ihren Repräsentanten. Es ist kein guter Gedanke, die Organisation zu bestrafen, wenn ihr Führungspersonal Fehler gemacht hat. Im Wirtschaftsrecht weiß man, daß Unternehmen bei Vorstandsfehlern schon wegen der Arbeitsplätze nicht einfach in Konkurs gehen dürfen. Das Aktiengesetz erklärt Vorstandsmitglieder für schadensersatzpflichtig, wenn sie ihre Pflichten verletzen, und für strafbar, wenn sie die Verhältnisse der Gesellschaft falsch darstellen. Das entlastet die Gesellschaften und belastet einzelne Personen. Um das reibungslose Funktionieren des Staatsapparates zu gewährleisten, ist eine analoge Regelung für die Parteien im Interesse der Parteien dringend geboten. Die Gesetzesverfasser brauchten nur die einschlägigen Vorschriften des Aktiengesetzes abzuschreiben.

Freilich ist niemanden ganz wohl bei dem Gedanken, daß nach solchen Maßstäben Alfred Nau und Helmut Kohl hätten bestraft werden müssen, Alfred Nau vielleicht höher, weil er eine höhere Summe verschwiegen hat und systematischer vorgegangen ist. Aber es muß eben politisch entschieden werden, ob die Rechenschaftspflicht es rechtfertigt, ansonsten honorige Personen, die sich um das Land verdient gemacht haben, für einige Jahre hinter Gitter zu schicken.

*Johannes Christian Koecke*

## **Zusammenfassung der Diskussion**

Viele politische Beobachter haben den Untergangspropheten auf dem Höhepunkt der Parteispendediskussion entgegengehalten, daß doch gerade die Rolle und der Einfluß der Medien in der Affäre ein Zeichen für eine gewachsene und zur Selbstkontrolle fähige politische Kultur sei. ‚Checks and Balances‘ durch die „Vierte Gewalt im Staate“ hätten funktioniert.

Wenn das stimmt – und es besteht kein Anlaß zum Zweifel -,dann stimmt umgekehrt auch, daß der Grad an Emotionalisierung der Debatte den Medienzyklen folgt. Erst mit Verdrängung der Parteispendedaffäre von den Titelseiten der Zeitungen und Platz 1 der Abendnachrichten wurde der Blick frei für die wahren Dimensionen des Problems und für den Rahmen, in dem dessen Lösung stehen kann. Die Zeit für Rundumschläge, radikale Vorschläge und undifferenzierte Parteienschele ist vorbei. Eine Versachlichung der Diskussion ist zu beobachten, die nicht zuletzt dadurch befördert wird, daß der Bürger, sei es in Gestalt des Wählers (Stichwort: Landtagswahl in Schleswig-Holstein), sei es in Gestalt des Mediennutzers, offensichtlich auf die Bremse getreten hat.

*Sollten nicht alle Großspenden ab einer bestimmten Summe verboten werden?* Diese Forderung bedient ein gängiges Bild: Großspenden werden von einflußreichen Akteuren aus der Wirtschaft eingesetzt, um bestimmte politische Ziele zu erreichen oder politische Willfährigkeit zu honorieren. Ein weiterer Zusammenhang wird dann schnell hergestellt, nämlich der zwischen „Kapital“ und „bürgerlicher Politik“: Großspenden kommen nämlich eher bürgerlichen Parteien zugute.

Niemand kann natürlich einen Mißbrauch von Großspenden grundsätzlich ausschließen. Aber was dient der Vermeidung von unangemessener Beeinflussung von Politik mehr: Verbote oder Offenlegungspflicht, so wie das Parteiengesetz es schon vorsieht (wobei über die Grenze noch diskutiert werden könnte)? Verbote, deren Einhaltung nicht glasklar zu kontrollieren ist, reizen zur Übertretung. Der allgemeinen buchhalterischen Phantasie sind keine Grenzen gesetzt. Die Erfahrung zeigt: die Möglichkeiten, solcherlei Ver-

bote zu umgehen, sind so groß, daß niemand daran Interesse haben kann, ein Teil der Parteienfinanzierung ins Dunkel verdeckter Praktiken absinken zu lassen. Transparenz schafft einen Selbstregulierungsmechanismus, der viel wirksamer ist.

Außerdem sind Spenden ja nur ein Teilgebiet möglicher Zuwendungen. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, daß z.B. PR-Initiativen einflußreicher und breitenwirksamer Vorfeldorganisationen von Parteien (Beispiel: DGB-Kampagne vor der Bundestagswahl 1998) erhebliche politische Bedeutung gewinnen können, ohne daß eine Spendenmark geflossen ist.

*Sollte man nicht die viel besseren Regelungen in anderen Ländern übernehmen?* Die Erfahrung mit politischen Debatten in der Bundesrepublik zeigt, daß man gewöhnlich die Problemlösungen in einem anderen Land für desto gelungener hält, je mehr sich dieses Land unseren Blicken entzieht.

Es ist heilsam, einmal genauer hinzusehen. Was bewirkt z.B. die viel niedriger angesetzte Spendenveröffentlichungsgrenze in den USA? Dadurch, daß eine größere Fülle von Spendenvorgängen veröffentlicht wird, sind die wirklich interessantesten Fälle nicht mehr adäquat zu identifizieren. Die größere Transparenz verdunkelt mehr, als sie erhellt. Auch scheint es nur auf den ersten Blick sympathisch, daß einige Länder wie Frankreich oder Japan ein rigideres Parteiengesetz haben. Solche Entschiedenheit in der Gesetzgebung hat aber zwei mögliche Konsequenzen: entweder kommen die Kontroll- und Sanktionsmechanismen dem selbst gesetzten Gesetzesanspruch nicht nach, oder Spendenskandale werden zum politischen Dauerthema und erzeugen nur noch müdes Abwinken. Beide Fälle deuten auf eine „Symbolpolitik“ hin.

*Brauchen wir nicht eine ganz neue Institution zur Prüfung der Parteifinanzen?* Erst die Debatte der letzten Monate hat zu Tage treten lassen, wie angreifbar die geltende Regelung zur Prüfung der Parteienfinanzierung ist. Die zentrale Rolle in diesem Vorgang nimmt der Präsident des Deutschen Bundestages ein. Er ist ja nicht irgendein neutraler Sachwalter, sondern Mitglied einer Fraktion und einer Partei, wenn auch gehalten, möglichst davon abzusehen und „objektiv“ zu bleiben. Jeder kann sich vorstellen, wie schwer dies in einer parteipolitisch aufgeladenen Situation ist, wie wir sie erlebt haben.

Mag dies noch durch individuelle Lauterkeit der Person zumindest begrenzt sein, so wiegt anderes schwerer. Wieso befindet eigentlich der Präsident des Bundestages über Parteien, sitzen doch im Parlament individuelle, in Fraktionen organisierte Abgeordnete? Der Bundestagspräsident prüft ja die Rechenschaftsberichte der Parteien auch nicht aus einem unbestimmten allgemeinen Grunde, sondern wegen der Festsetzung der Höhe der *staatlichen* Teilfinanzierung der Parteien. Doch ist dies nicht Sache des Bundestages als solchem oder eines seiner Ausschüsse, sondern der Bundestags*verwaltung*. Über deren Zuständigkeit läßt sich also streiten, noch fragwürdiger aber ist ihre personelle und zeitliche Ausstattung zur gegebenen Prüfung. Was soll sie eigentlich prüfen? Etwa die *inhaltliche* Korrektheit aller Rechenschaftsberichte der Parteien unter Einschluß ihrer Gebietsverbände? Das ist völlig unvereinbar mit den Möglichkeiten, die der Bundestagsbehörde zur Verfügung stehen. Das ist auch noch nie Praxis gewesen. Es drängt sich doch die Vermutung auf, daß die mediale Aufdeckung von Finanzierungsunregelmäßigkeiten bei einer Partei und die sich anschließende öffentliche Debatte eine Rigorosität der Behörde erzwungen haben, die sie die ganze Zeit nicht hatte und auch gar nicht haben konnte.

Wer sonst soll aber kontrollieren? Der Bundesrechnungshof? Ein Ministerium? Letzteres scheidet wegen möglichen Regierungsmißbrauchs aus. Der Bundesrechnungshof hat ein völlig anderes Aufgabengebiet. Auch die Erfahrungen mit eigens für die Finanzkontrolle von Parteien geschaffenen Behörden in anderen Ländern, wie z.B. der Federal Election Commission in den USA, wirken nicht sehr ermutigend. Die Diskussion über die richtige Prüfungsstelle ist also noch nicht abgeschlossen und bedarf noch weiterer Überlegungen, die wohl erst in gebührendem Abstand zur aktuellen Situation zu einem sinnvollen Abschluß gebracht werden können.

*Sollten nicht die für Finanzierungsverstöße Verantwortlichen persönlich haften?* Es liegt in Zeiten erregter Debatten nahe, die schnelle Bestrafung der vermeintlich Schuldigen zu fordern. Ist es denn nicht ungerecht, daß eine ganze Partei, daß 630.000 Mitglieder für die Fehler einiger weniger „büßen“ müssen? Im Wirtschaftsrecht, sagen einige, ist dies geregelt: Wenn die Vorstände z.B. von Aktiengesellschaften Mißwirtschaft betreiben, werden sie in Haftung genommen. So plausibel das auf den ersten Blick klingt, so zurückhaltender muß argumentiert werden, wenn der Vergleich Parteifunktionäre –

Manager einmal durchbuchstabiert und der Vorgang der Parteienfinanzierung auf allen Ebenen politischer Betätigung nachvollzogen wird.

Wie geht das Spenden denn eigentlich vor sich? Man muß sich einmal vom medienvermittelten Zerrbild der Übergabe von Aktenkoffern lösen und die Durchschnittsspende betrachten. Die geht nämlich – zumindest bei der CDU – in den zahlreichen Orts- und Kreisverbänden der Partei ein und wird dort ordnungsgemäß verbucht. Für die korrekte Abwicklung sind auf dieser Ebene vor allem zwei Funktionsträger verantwortlich: der fest angestellte Kreisgeschäftsführer und der ehrenamtlich tätige Kreis- oder Ortsvorsitzende. Und hier beginnt das Problem, das sich bis in die obersten Parteigliederungen durchzieht: der ehrenamtlich Tätige wäre nach der Analogie des Aktienrechtes auch der persönlich zur Haftung Heranzuziehende, denn wenn man das Instrument der Haftung einführt, muß es auch auf allen Ebenen angewendet werden.

Für den ehrenamtlich tätigen Bundesvorsitzenden der Partei mag man dies noch erwägen können, gänzlich praxisfremd wird es auf der für das Gesamtspendenaufkommen bedeutsameren unteren Ebene der Parteigliederung: Es würde unmöglich, noch das (für die Verwurzelung im „Leben“) sinnvolle Instrument des Ehrenamts durchzuhalten, wenn die Ehrenamtlichen aufgrund persönlicher Haftungsregelungen um ihre Existenz bangen müßten. Die Bereitschaft zur Übernahme solcher Parteiämter würde dramatisch sinken. Wegen der Komplexität der Materie ist heute schon das berufliche Anforderungsprofil für eine (hauptamtliche) Kreisgeschäftsführung sehr speziell.

*Welche Schlüsse sind aus der Debatte zu ziehen?* So ergibt sich eine Schlußfolgerung für den Gesamtkomplex, der der politischen Lösung anderer gesellschaftlicher Fragen ähnelt: Man überschätzt häufig die Wirksamkeit von scharfen gesetzlichen Regelungen und unterschätzt die Bedeutung von Transparenz, Offenlegungspflicht und medialer Begleitung eines politischen Vorgangs. Rigide Regelungen verleiten zu Verschleierungs- und Verdunklungsmaßnahmen, auf die dann keine Transparenzpflicht mehr wirksam zugreifen kann. Die politische Arbeit von Parteien ist teuer; es ist weltfremd, sich in eine politische Frühzeit zurückzuwünschen, in der Parteien noch nicht das waren, wozu sie (von uns allen) gemacht worden sind. Wenn man also den Finanzierungsbedarf konzidiert, ist es sinnvoller, ihn in sichtbare Bahnen

zu lenken. Die Öffentlichkeit wird dann schon ihr Urteil fällen, und das ist juristisch nicht mehr verhandelbar. Wenn der Wähler, der Souverän, spricht, ist die Angelegenheit entschieden.

## **Die Autoren**

Prof. Dr. Hans Hugo Klein

Geb. 1936, Jurist

Ehem. Richter am Bundesverfassungsgericht, Universitätsprofessor für  
Öffentliches Recht an der Universität Göttingen

Dr. Johannes Christian Koecke

Geb. 1958, Philosoph

Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Konrad-Adenauer-Stiftung

Prof. Dr. Christine Landfried

Geb. 1949, Politikwissenschaftlerin

Professorin für Politikwissenschaft an der Universität Hamburg

Prof. Dr. Karl-Heinz Naßmacher

Geb. 1941, Politikwissenschaftler

Ord. Professor für Politikwissenschaft an der Universität Oldenburg

Prof. Dr. Gerd Roellecke

Geb. 1927, Jurist

Em. Professor für Öffentliches Recht und Rechtsphilosophie an der  
Universität Mannheim