

Zur Zukunft der Parteienfinanzierung

Geld, Politik, Parteien

Gerd Roellecke

Die Zukunft der Parteienfinanzierung ist nicht ihre Vergangenheit. Wie die Parteien künftig finanziert werden sollen, hat, streng genommen, mit den Parteispenden an die CDU wenig zu tun. Eine Neuregelung würde alle Parteien treffen. Die Spenden-Affäre ist nur der Anlass zu fragen, ob die Finanzierungsregelung nicht verbessert werden könne.

Der Fall der CDU eignet sich nicht einmal besonders gut als Beispiel. Derzeit wird er von den anderen Parteien im Kampf um Wählerstimmen ausgeschlachtet. An diesem Kampf ist die CDU beteiligt. Dass ausgerechnet sie nach der Zukunft der Parteien in Deutschland fragt, ist die typische Strategie einer diskreditierten Gruppe. Wer diskreditiert ist, dem gerät alles, was er sagt, zum Nachteil. Deshalb kann er nichts aufklären. Was immer er offen legt, es bewirkt nur eins: „Da sieht man es!“ Diskreditierung tendiert dahin, das Opfer nicht mehr zu Wort kommen zu lassen und es kommunikativ zu erdrosseln. Die Forderung nach Aufklärung gehört dazu, weil Aufklärung unmöglich ist. Dagegen kann sich der Verlierer nur wehren, wenn er sich demonstrativ anpasst und versucht, die moralischen Grundsätze des Siegers zu überbieten. Daran kann der Sieger kein Interesse haben. Deshalb muss er wieder mit dem Verlierer sprechen. Nach diesem Muster verhält sich

die CDU. Um die Vernarbung ihrer Wunden brauchte sie sich daher kaum zu sorgen, wenn sich nicht auch Helmut Kohl, nur bezogen auf eine innerparteiliche Sieger/Verlierer-Konstellation, so verhielte, was die Außendarstellung der Partei erheblich stört. Fragen muss sich die CDU aber, wie die Nichtbekanntgabe der Spender in ihrem Fall einen Sturm der Entrüstung entfachen konnte, während sie im Falle der SPD vor zwanzig Jahren ein laues Lüftchen auslöste. Da öffentliche Diskreditierungen zum politischen Geschäft gehören, wird sie sich weiter überlegen müssen, wie sich die Parteiführung in solchen Fällen künftig verhalten soll.

Im Falle der CDU werden außerdem Parteispenden systematisch mit Bestechungsgeldern und hinterzogenen Steuern verwechselt. Deshalb diskutiert man die Zukunft der Parteienfinanzierung besser 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 ge-

brochen. 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.

Sich ergänzende Funktionen

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 denknötwendig 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 Funktionen ergänzen einander. Die Parteien treffen auf eine amorphe Öffentlichkeit mit ungeordneten Meinungen. Mit ihren Programmen und Erklärungen suchen sie möglichst viele Meinungen zu bündeln und auf ihre Seite zu ziehen. Aus diesem Grund enthalten die Parteiprogramme nur Dachformeln, die die politische Praxis nicht präjudizieren können und dürfen.

Programmpunkte lassen sich daher kaum als solche vermitteln. Sie sind auf Veranschaulichung durch Personifizierung angewiesen. Personen müssen für Programmpunkte stehen, sie vorleben, erläutern, modifizieren und anpassen. Diese spezifische Koppelung von Programm und Personal bedeutet, dass jede Regulierung des Personals die Programmgestaltung beeinflusst. In der Programmgestaltung müssen die Parteien aber frei sein, wenn sie ihre Funktionen erfüllen sollen. Der Vorschlag, Parteiämter für die jeweiligen Inhaber gesetzlich zu befristen, greift deshalb tief in die Programmfreiheit der Parteien ein. Er ist undemokratisch und kontraproduktiv.

Idealismus des Personals

Die Parteien müssen ihre Horchpostenaufgaben als Programmvermittlung und Wählerwerbung verstehen. Dafür benötigen sie sehr viel Personal. Aus diesem Personal lesen sie die aus, die später in Führungspositionen einrücken sollen. Für ihre Finanzierung wichtig ist, wie die Parteien ihr Personal gewinnen. Zu bieten haben sie nur vage Hoffnungen auf politischen Einfluss und Selbstdarstellungsmöglichkeiten. Mit vielen Vorbehalten kann man daher sagen, dass die meisten Leute aus Idealismus in eine Partei eintreten. Den Idealismus beuten die Parteien dann gnadenlos aus. Parteiarbeit ist in der Regel entsagungsvolles Ehrenamt. Freilich ist der Idealismus selten ganz rein. Fast alle Parteimitglieder hoffen mindestens auf parteiinterne Anerkennung, möglichst in Gestalt eines Amtes oder einer Funktion, und sei sie noch so klein. Die Parteien werden im Wesentlichen von den Karrierehoffnungen ihrer Mitglieder zusammengehalten. Die Wahrung der Parteien ist deshalb nicht die Deutsche Mark,

sondern sind Stellen, Ämter und Funktionen. Darüber müssen sie verfügen können. Das entspricht auch ihrer Aufgabe, Personal bereitzustellen. Wer fordert, der „Parteienstaat“ müsse eingeschränkt und den Parteien müsse die Verfügung über Stellen entzogen werden, verkennt die Aufgaben der Parteien und entzieht ihnen den Lebenssaft. Er müsste auch sagen, wer statt der Parteien entscheiden und wie der Entscheider legitimiert sein soll. Um eine gängige Meinung rundweg auszuschließen: Das Volk ist nicht entscheidungsfähig, weil es nicht organisiert ist. Entscheidungsfähig wird es nur durch staatliche Organisation oder durch Parteien. Das Volk mit der staatlichen Organisation zu identifizieren, führt aber in die Diktatur. Außerdem kann das Volk nicht zur Rechenschaft gezogen werden, wenn es falsch entscheidet. Das Volk muss Rücktritte fordern können, aber nicht selbst zurücktreten müssen.

Geld als Symbol der Abhängigkeit

Bis jetzt war von Geld noch nicht die Rede. Man wechselt auch 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 relativ junge Errungenschaft. In Frankreich wurden bis zur Revolution von 1789 sogar Richterstellen verkauft, was übrigens die Unabhängigkeit der Richter vom König gewährleisten sollte. Die Unverkäuflichkeit politischer Entscheidungen schließt es eigentlich aus, den politischen Apparat zu finanzieren, weil er nicht mehr zu bieten hat als Macht.

Wir wissen, wie die westliche Gesellschaft das Problem gelöst hat. Die Wirtschaft muss nach allgemein bekannten und anerkannten Spielregeln Tribut zahlen, und die Staatsdiener werden nach formalen Normen entlohnt. Aber unter der normativen Oberfläche schwellt das Problem 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 Einschätzung erklärt, warum die Parteien die Herkunft ihrer Mittel bekannt geben 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. Aus dieser Be-

schreibung folgt zunächst, dass die Parteien das Geld realistischer einschätzen müssen. Wählerstimmen und Ämter sind weit wichtiger, und die kann man nicht kaufen. Eine Verbreitung dieser Einsicht würde das Problem bereits verkleinern. Natürlich muss die Verwaltung des Geldes trotzdem parteiintern kontrolliert werden. Die Instrumente sind aus dem Handels- und Gesellschaftsrecht bekannt und vielfach erprobt. Aber wie schwierig die Anwendung ist, erkennt man daran, dass die Trennung von Generalsekretariat und Schatzmeisterei ohne die Spenden-Affäre als optimale Sicherung gegen Finanzmanipulationen gepriesen worden wäre. Heute meint man, die Trennung habe die bekannten Finanzmanipulationen ermöglicht.

Wahl zwischen zwei Übeln

Ironischerweise verdirbt der Geruch des Geldes in der Politik 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 Verselbstständigung und verlangen eine deutliche Trennung der Parteien vom Staatsapparat. Insbesondere dürfen die Parteien rechtlich nichts zu entscheiden haben. Sonst könnten sie weder unbefangene politische Programme entwickeln noch mit den Bürgern über alles reden, noch Personal auf Stabsstellen vorbereiten. Alles, was sie sagten, würde an seiner Verwirklichung gemessen. Sie müssten sich deshalb auf das beschränken, was „politisch machbar“ ist. Das wäre aber das Ende der Aussprache, wie jeder

Gremienhocker weiß. Und die Parteikarrieren würden Laufbahnen. Das dürfen sie auch deshalb nicht werden, weil die Unterscheidung und der Wechsel zwischen Regierung und Opposition zur Struktur einer Demokratie gehören. In diesem Wechsel sind die Parteien die Kontinuität. Sie müssen sich auf den Wechsel einstellen. Ihre Aufgaben sind deshalb mit gewaltigen Unsicherheiten belastet, die innerhalb des Staatsapparates nicht verarbeitet werden können, ohne die Kontinuität und Neutralität des Entscheidens zu gefährden. Eine vollständige Finanzierung machte die Verselbstständigung der Parteien unglaubwürdig. Außerdem müssen die Parteien Wählerstimmen sammeln, die Oppositionsparteien also Stimmen gegen die Regierung. In dieser Sicht wirkt es gleichfalls merkwürdig, wenn die Parteien Gelder vom Staat erhalten. Geld symbolisiert eben Abhängigkeit, gleichgültig, wer zahlt.

Da Geld in der Politik überhaupt ein notwendiges Übel und letztlich nicht so wichtig ist, ist die Wahl zwischen staatlicher Parteienfinanzierung und Spendenfinanzierung die Wahl zwischen zwei etwa gleich großen Übeln. Nach allen verifizierbaren 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. In der Regierung müssen alle Parteien die Wirtschaft fördern, sind also alle gleich bestechlich. Die Wirtschaft unterstützt vor allem die erfolgreichen Parteien. Das Spendenaufkommen würde sich also nicht grundsätzlich anders auf die Par-

teien verteilen als die Gelder bei der heutigen Staatsfinanzierung, die auch die erfolgreicheren Parteien bevorzugt. Bei einer Spendenfinanzierung wäre die Ungleichbehandlung aber leichter zu begründen.

Rollenkonflikt der Spender

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 umso 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, demokratisch oder politikwissenschaftlich 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 Partei, nicht um die der Spender.

Notwendige Neuregelungen

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 auch nicht ausgestattet. Mit den Parteien hat er nichts zu tun, nur mit den Fraktionen. Seine Zuständigkeit beruht offensichtlich darauf, dass der Gesetzgeber Fraktionen und Parteien identifiziert hat. Das verstößt aber gegen das Prinzip der Trennung von Parteien und politischem Apparat. 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 genauso großzügig gewesen, wenn ihn nicht die öffentliche Entrüstung daran ge-

hindert hätte. Das bedeutet, die funktionale Unzuständigkeit und die Überforderung des Bundestagspräsidenten benachteiligt die politischen Parteien nicht, sie begünstigt sie. Als Moderatoren der Parlamentsdiskussion legen sich die Bundestagspräsidenten anscheinend ungern mit einzelnen Parteien an, schon gar nicht mit einer gegnerischen.

Individualisierung der Sanktionen

Der zweite Punkt sind die Sanktionen bei einer Verletzung der Rechenschaftspflicht. Über deren Regelung hat Wilhelm Henke 1992 in *Der Staat* geschrieben: „Bei den Parteien rechnet wohl niemand ernsthaft mit der Anwendung dieser Bestimmungen, sonst hätte man mehr Sorgfalt auf ihre Abfassung verwendet.“ Das ist eine gute Erklärung für den derzeitigen Juristenstreit. Bei einer Neuregelung ist zunächst sicherzustellen, dass die Sanktionen der Bedeutung der Rechenschaftspflicht, aber auch 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, existenzielle Schädigungen eines Rechtsbrechers zu vermeiden, weil wir ihn wieder in die Gesellschaft integrieren wollen. Um wie viel mehr ist bei der „Bestrafung“ politischer Parteien ihre Bedeutung für das Funktionieren des politischen Apparates zu berücksichtigen. Nicht nur unter dem Gesichtspunkt 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 niemandem 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 honorarige Personen, die sich um das Land verdient gemacht haben, für einige Jahre hinter Gitter zu schicken.