

HANS-PETER SCHNEIDER

Die politischen Parteien und das Geld – Aktuelle Probleme der Parteienfinanzierung

Noch heute gilt der Satz aus dem alten Rom: „Pecunia nervus rerum“ oder – in freier Übersetzung – „Geld ist nicht alles; aber ohne Geld ist alles nichts“. Vor allem die politischen Parteien wissen ein Lied davon zu singen. Immer wieder haben sie versucht, den Staat und mithin den Steuerzahler für ihre Tätigkeiten zur Kasse zu bitten, vor allem aber ihren Anteil an der staatlichen Parteienfinanzierung ständig auszuweiten. Auch eine wachsende Kritik in der Öffentlichkeit an überzogenen Ansprüchen hat sie davon bisher nicht abhalten können, im Gegenteil: Während in Art. 21 Abs. 1 GG lediglich von einer „Mitwirkung“ der Parteien an der Willensbildung des Volkes die Rede ist, reklamiert der umfassende Aufgabenkatalog in § 1 Abs. 2 PartG praktisch eine politische Allzuständigkeit, ja sogar eine Art Mitwirkungsmonopol.

Und niemand hat es bisher vermocht, die Parteien in ihre Schranken zu weisen, vielleicht mit Ausnahme des Bundesverfassungsgerichts, das dabei allerdings auch nicht immer eine glückliche Hand hatte und sich zu Fragen der Parteienfinanzierung oft mißverständlich und widersprüchlich geäußert hat. Immerhin hat es aber in keinem Bereich des Verfassungsrechts so vieler Gerichtsentscheidungen bedurft (insgesamt zehn), um ein Gebiet der praktischen Politik einigermaßen in Ordnung zu bringen, wie in Sachen Parteienfinanzierung. (Selbst das Rundfunkrecht steht mit nur sechs Entscheidungen weit dahinter zurück). Vor allem aber hat das jüngste Urteil vom 9. April 1992 erstmals den Versuch unternommen, den Finanzbedarf der Parteien mit Hilfe von absoluten und relativen „Obergrenzen“ der Höhe nach einzudämmen. Ob dieser neue Ansatz erfolgreicher sein wird als frühere Bemühungen, bleibt abzuwarten. Ich bin skeptisch und möchte meine Bedenken in fünf Thesen und einer Nachbemerkung näher erläutern.

These 1

Die Probleme der Parteienfinanzierung sind auf Dauer „unlösbar“. Sie kehren in regelmäßigen periodischen Abständen wieder und lassen sich nur vorübergehend bewältigen.

Die staatliche Parteienfinanzierung hat sich keineswegs zufällig zu einem Dauerthema der politischen Auseinandersetzung entwickelt. Tendenziell skandalträchtig, weil korruptionsverdächtig, mobilisiert der Zugriff der Parteien auf die Staatskasse nicht nur

alte Antiparteienaffekte autoritär-obrigkeitsstaatlicher Provenienz, sondern eignet sich vorzüglich als Ventil der öffentlichen Meinung für eine allgemeine Unzufriedenheit mit der sog. politischen Klasse, die neuerdings als „Partei-“ oder „Politikverdrossenheit“ bereits beängstigende Ausmaße angenommen hat. Aber auch die Parteien selbst tragen an der prinzipiellen Unlösbarkeit des Problems ein erhebliches Maß an Mitschuld, und zwar aus mehreren Gründen:

1. Der Finanzbedarf der Parteien ist, gemessen an ihren Aufgaben, tendenziell „unendlich“. Geht man nur von der in Art. 21 Abs. 1 GG normierten „Mitwirkung“ an der politischen Willensbildung des Volkes (und noch nicht einmal von dem weitreichenden Aufgabenkatalog des § 1 Abs. 2 PartG) aus, so bieten die modernen Mittel der Information und Kommunikation nahezu unbegrenzte Möglichkeiten zu technischer Aufrüstung vor allem im Medienbereich. Man denke bloß an eigene Rundfunkanstalten der Parteien oder an Werbeagenturen, und schon wächst die dafür erforderliche Finanzausstattung letztlich ins Uferlose. So gesehen sind letztlich alle Versuche, die Finanzausstattung der politischen Parteien von ihren Funktionen her zu bestimmen, von vornherein zum Scheitern verurteilt.

2. Daraus resultiert ein permanenter und stetig wachsender „Geldhunger“ der Parteien, der sie gegenüber jeder restriktiven gesetzlichen Regelung zu immer neuen und verfeinerten Umgehungsmethoden treibt. Der Gesetzgeber ist dazu verdammt, wie der Hase zwischen zwei Igel:n nämlich zwischen den Parteien und ihren Geldgebern, hin und herzulaufen und permanent im nachhinein immer ausgeklügeltere Schlupflöcher zustopfen zu müssen. Es gibt indes nach meinem Eindruck auf diesem Gebiet praktisch keine Fessel, die nicht gesprengt werden könnte. Selbst strafrechtliche Sanktionen vermögen hier wenig auszurichten. So war schon in der Vergangenheit die Strafbarkeit der Steuerhinterziehung kein Hindernis, um über Tarnorganisationen am Fiskus vorbei den Parteien illegale Spenden zukommen zu lassen. Auch die Begrenzung der staatlichen Finanzierung auf die „notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ wurde insbesondere bei Europawahlen ständig durchbrochen, wo die Parteien weit über ihre tatsächlichen Aufwendungen hinaus „Kasse gemacht“ und sich finanziell saniert haben. Auch die wenigen Sanktionsmöglichkeiten im geltenden Parteienrecht (vgl. § 23 a PartG) haben bisher wenig bewirkt. Man darf gespannt sein, ob im Zuge der Neuregelung die „Umgewfinanzierung“ über sog. Berufsverbände ersatzlos entfallen wird. Ich zweifle daran.

3. Hinzu kommt, daß die an und für sich unproblematische Finanzierung der Parteien aus privaten Quellen (Mitgliedsbeiträge, Spenden) ebenfalls nicht völlig chancengleich und gerecht geregelt werden kann. Denn die Mitglieder und Sympathisanten der einzelnen Parteien (ebenso wie deren Wählerschaft) gehören typischerweise Gruppen von unterschiedlicher Sozialstruktur an mit vielfach großen Differenzen in Eigentum und Vermögen. Gerade eine liberale Regelung des Beitrags- und Spendenwesens, bei der sich der Staat auf Rahmenvorgaben beschränkt, begünstigt entgegen dem Gebot der

Chancengleichheit von Parteien geradezu automatisch eher die kapitalkräftigen Kreise, so daß stets diejenigen Parteien, welche die Interessen der begüterten Gruppen vertreten, im Verhältnis zu ihrer politischen Bedeutung auch unweigerlich mehr private Mittel erhalten als die Parteien der Unterschichten.

Werden solche privaten Zuwendungen an die Parteien auch noch steuerlich begünstigt, dann verschärfen sich in der Regel diese Unterschiede allein schon dadurch, daß ein Spendenabzug vom zu versteuernden Einkommen normalerweise degressiv wirkt, wodurch den leistungsfähigeren Teilen der Bevölkerung unverhältnismäßig größere Steuervorteile zugute kommen als den ärmeren Schichten. Selbst wenn man aber einen für alle gleichen Abzug von der Steuerschuld vorsieht, stellt sich immer die Frage, wieviel ich von meinem Einkommen für Zwecke der Parteienfinanzierung erübrigen kann, was wiederum von der Höhe dieser Einkünfte abhängig ist. Und schließlich ein letztes Problem: Wie sollen eigentlich Spenden oder Mitgliedsbeiträge von Personen behandelt werden, die keine Steuern zahlen, etwa von Rentnern, Sozialhilfeempfängern, Arbeitslosen oder von Leuten, deren Einkünfte das Existenzminimum nicht übersteigen? Hier könnte nur durch entsprechende Ausgleichszahlungen in Form einer „Negativsteuer“ abgeholfen werden. Die Beispiele zeigen, daß es eine absolute Chancengleichheit der Parteien und das formal absolut gleiche Recht des Bürgers auf politische Teilhabe, wie sie vom Bundesverfassungsgericht gefordert werden, schon aus sozial-strukturellen Gründen gar nicht geben kann. Eine Spendenregelung, welche diesen Anforderungen in vollem Umfang genüge, müßte erst noch erfunden werden.

4. Auch das Gebot der sog. Staatsfreiheit oder Staatsunabhängigkeit der Parteienfinanzierung, das in der Judikatur eine zentrale Rolle spielt, ist prinzipiell nicht erfüllbar, jedenfalls soweit es sich um Gelder handelt, die aus dem Staatshaushalt fließen. Denn was heißt denn „Staatsfreiheit“. Sind der „Staat“ nicht die Parteien selbst, die über ihre Fraktionen in den Parlamenten den wesentlichen, weil demokratisch unmittelbar legitimierten Teil der organisierten Staatlichkeit bilden? Und müßte dann nicht im Endeffekt die Parteienunabhängigkeit der Parteienfinanzierung hergestellt werden, was schon auf den ersten Blick ein Widerspruch in sich ist? Der demokratische Staat kann jedenfalls schon per definitionem nicht als ein außerhalb oder oberhalb der Parteien existierendes Gebilde verstanden werden.

So gesehen ist auch der Vorwurf der „Selbstbedienung“ an die Parteien und ihre Parlamentsfraktionen nicht gerechtfertigt. Denn wie anders sollte die Parteienfinanzierung rechtsstaatlich einwandfrei geregelt werden wenn nicht in der Form eines Gesetzes (also zumindest im Rahmen des Haushaltsplans), und wer sonst sollte in einer parlamentarischen Demokratie jenes Gesetz verabschieden und damit letztverbindlich über Art, Umfang und Höhe der staatlichen Parteienfinanzierung entscheiden wenn nicht das zur Gesetzgebung vornehmlich berufene Parlament, das sich wiederum in der Hand der Fraktionen und mithin der Parteien befindet? Aus diesem Grunde kann man geradezu von einem verfassungsrechtlichen „Zwang“ zur Selbstversorgung sprechen.

Zugleich zeigt sich, daß die sog. Staatsunabhängigkeit der Parteienfinanzierung de facto eine „Chimäre“ darstellt, die auch durch ständige Beschwörung nicht an Realität

tätsgehalt gewinnt. Worauf es letztlich ankommt, würde besser mit dem Begriff der „Regierungs-“ oder „Mehrheitsunabhängigkeit“ erfaßt, die in der Praxis bisher dadurch erzielt worden ist, daß in Angelegenheiten der Parteienfinanzierung die im Parlament vertretenen politischen Gruppierungen stets nach einem parteiübergreifenden Konsens oder wenigstens nach einem Kompromiß gesucht haben, der die Interessen alle angemessen berücksichtigt. Daß es dabei in der Regel zu einer Nivellierung „nach oben“ kommt, ist unvermeidlich. Man kann eben nicht alles zugleich haben: auf der einen Seite die Mehrheitsunabhängigkeit der staatlichen Parteienfinanzierung und auf der anderen die Einigung über den niedrigsten gemeinsamen Nenner.

Entscheidend ist letztlich nicht die sog. Staatsfreiheit, sondern die „Bürgerabhängigkeit“ oder Bürgernähe der Parteienfinanzierung. Es müssen Regelungen gefunden werden, die bewirken, daß die Parteien wieder stärker an ihre Basis herangeführt werden. Insofern kommt als Berechnungsfaktoren den Wählerstimmen, aber auch den Mitgliederzahlen und demgemäß auch der Höhe der Beitrags- und Spendeneinnahmen ausschlaggebende Bedeutung zu. Von daher ist das „Bürgerbonus-“ oder „Bürgerbeitragsmodell“ allen anderen Konzeptionen der staatlichen Parteienfinanzierung demokratisch überlegen. Demgemäß hat kürzlich auch das Bundesverfassungsgericht die „Verankerung“ oder „Verwurzelung“ der Parteien im Volke zum Hauptkriterium für eine sachgerechte Staatsfinanzierung der politischen Parteien erklärt.

These 2

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. April 1992 (BVerfGE 85, 264 ff.) bringt zwar gewisse Fortschritte in Richtung auf ein System begrenzter Bürgerfinanzierung von Parteien, aber keineswegs die Lösung aller Probleme.

Selten hat ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts so viel Schutt beiseite geräumt und eine so radikale Kehrtwende vollzogen wie die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in Sachen Parteienfinanzierung vom 9. April 1992. Nicht nur, daß gleich eine ganze Serie früherer Feststellungen des Gerichts für unhaltbar erklärt wurde, die noch wenige Jahre vorher zu den tragenden Gründen gegenteiliger Erkenntnisse gehörten, so daß bei diesem Ausmaß eines „*overruling*“ inzwischen – wenn der Rückgriff auf das Vokabular des Skisports erlaubt ist – kaum mehr von einem „*Slalom*“, sondern eher von „*Freestyle*“ gesprochen werden muß. Vor allem hat sich beim Gericht offenbar die Einsicht durchgesetzt, daß bei funktionell unbeschränkbarem Finanzbedarf der Parteien nur bestimmte Jahresobergrenzen eine Reduzierung des schier unersättlichen Geldhungers herbeizuführen vermögen, zumal bisher jede freiwillige Diät offenbar wirkungslos geblieben ist.

1. Im Rückblick auf die jahrzehntelange „Leidensgeschichte“ der Parteienfinanzierung, bei deren Regelung der Gesetzgeber durch die Verfassungsrechtsprechung vor immer neue und bisweilen auch recht verschiedenartige, ja sogar widersprüchliche

Anforderungen gestellt worden ist, bringt das jüngste Urteil von 1992 erhebliche Fortschritte:

Mit der Ermöglichung von staatlichen Zuschüssen an die politischen Parteien für deren allgemeine Tätigkeit wurde endlich mit der „Lebenslüge“ des bisherigen Systems bloßer „Erstattung der notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes“ aufgeräumt, das seit 1966 als unumstößlich galt. Damals hatte das gleiche Gericht zunächst nur eben jene „Wahlkampfkostenerstattung“ als einzig verfassungsgemäße Form staatlicher Parteienfinanzierung anerkannt, später aber mit Zulassung von Abschlagszahlungen bereits einen Weg beschritten, auf dem mit dem Argument, der Wahlkampf dauere vier Jahre, am Ende praktisch die staatliche Teilfinanzierung aller Parteiaufgaben stand. Daraus ist nun eine begrenzte Dauerfinanzierung aus öffentlichen Mitteln geworden. Den Parteien kann von jetzt an also nicht mehr vorgehalten werden, daß sie an weniger aufwendig geführten Wahlkämpfen – wie etwa bei Europa-Wahlen – „verdient“, d.h. mehr eingenommen als ausgegeben und sich so ungerechtfertigt bereichert hätten.

Das Gericht knüpft weiter den zulässigen Umfang der staatlichen Finanzierung an bestimmte „Obergrenzen“, genauer an eine absolute Obergrenze, die sich aus dem jährlichen Durchschnittsbetrag aller staatlichen Zuwendungen an Parteien im Zeitraum von 1989 bis 1992 errechnet (ca. DM 230 Mio.), und an eine relative Obergrenze, die sich aus der Summe ihrer „selbst erwirtschafteten Einnahmen“ aus Mitgliedsbeiträgen und Spenden ergibt. Mit dieser „Deckelung“ wird dreierlei erreicht: Erstens kann das Gesamtvolumen staatlicher Parteienfinanzierung von nun an nicht mehr ins Uferlose wachsen; es wird auf einem bestimmten, für ausreichend gehaltenen Niveau eingefroren und – bei entsprechender Indexierung – nurmehr einer maßvollen Erhöhung zugänglich gemacht. Zweitens schafft die Bindung der staatlichen Zuschüsse an die eingenommenen Mitgliedsbeiträge und Spenden einen starken Anreiz zur erwünschten Steigerung der eigenen Finanzierungsanstrengungen von Parteien. Und drittens schließlich ist bei dieser Grenzziehung der vermutlich einzig realistische und effektive Weg beschritten worden, um den tendenziell uferlosen Finanzbedarf der Parteien einzudämmen, nachdem sich – wie die illegale Spendenpraxis in der Vergangenheit gezeigt hat – selbst Strafsanktionen als unwirksam erwiesen haben.

Zu begrüßen ist auch die strikte Reduzierung des Umfangs der Steuerbegünstigung von Beiträgen und Spenden auf ein für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen tatsächlich erreichbares Ausmaß. Nachdem sich gezeigt hatte, daß der bisherige „Chancenausgleich“ selbst unter Normalbedingungen nicht das ihm ursprünglich zuge dachte Nivellierungsziel erreichen würde, war jene radikale Herabsetzung der Höchstbeträge im Ergebnis das einzige Mittel, um zu verhindern, daß durch großzügige Abzugsmöglichkeiten die Gleichheit des Parteienwettbewerbs beeinträchtigt und vor allem das Recht des Bürgers auf gleiche Teilhabe an der politischen Willensbildung verletzt wird. Folgerichtig untersagt das Urteil daher nicht nur jede steuerliche Begünstigung von Unternehmens- oder Verbandsspenden; es wendet sich auch gegen die bisherige Praxis, Berufsverbände oder sonstige gemeinnützige Vereine steuerlich zu fördern, obwohl sie einen Teil ihrer Einnahmen an die Parteien weitergeleitet haben (sog. Umwegfinanzierung).

2. Trotz dieser unbestreitbaren Verdienste muß sich das Bundesverfassungsgericht aber auch in bezug auf das jüngste Urteil von 1992 einige kritische Fragen gefallen lassen:

Bei der absoluten Obergrenze geht das Gericht stillschweigend von der Annahme aus, daß die Wahlbeteiligung nicht dramatisch sinkt. Denn würde eine solche Entwicklung eintreten, dann müßten die Parteien, um an diese Grenze heranzukommen, den Pro-Kopf-Betrag entsprechend erhöhen – ein kaum zumutbares Ansinnen. Wenn nämlich ein Rückgang der Wahlbeteiligung als Ausdruck von Unzufriedenheit oder Parteienverdrossenheit gedeutet werden muß, dann wäre eine Anhebung der „Zweitstimmensätze“ zweifellos der falsche Weg, um verloren gegangenes Vertrauen zurückzugewinnen. Das Argument, die Parteien müßten dann eben mit weniger Geld auskommen, übersieht zum einen, daß ein Großteil der den Parteien entstehenden Kosten langfristig festliegenden Personalausgaben sind, und zum anderen, daß jener Stimmenrückgang äußerst wahrscheinlich ist und mit einer bloßen Indexierung nicht aufgefangen werden kann.

Ähnliches gilt für die zu erwartenden Einbußen bei Spenden und Mitgliedsbeiträgen. Das Verbot der steuerlichen Begünstigung korporativer Spenden in Verbindung mit einer drastischen Absenkung der jährlichen Höchstbeträge für Individualspenden wird voraussichtlich zu einer Halbierung des bisherigen Aufkommens der Parteien aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen führen. Für die einen fallen Industriespenden weg, bei den anderen reduzieren sich die (freiwilligen) Mandatsträgerabgaben. Gehen aber die Einnahmen der Parteien auch aus privaten Quellen zurück, dann mindert sich entsprechend der „relativen Obergrenze“ auch der Staatsanteil, so daß die Parteien unter Umständen finanziell in eine gefährliche Lage geraten können, weil sich die Anforderungen des Gerichts wie bei einer Zwickmühle wechselseitig verstärken und unbeabsichtigte Überreaktionen hervorrufen können. Insgesamt ist dem Gericht also der Vorwurf zu machen, daß es möglicherweise ein zu starres System vorgegeben und die daraus resultierenden Nebeneffekte ebenso wenig einkalkuliert hat wie eine grundlegende Veränderung der politischen oder wirtschaftlichen Verhältnisse.

Andere Mängel des Urteils fallen demgegenüber weniger ins Gewicht, sollen aber dennoch nicht unerwähnt bleiben: Keinen Hinweis findet man zur Behandlung der Nichtsteuerzahler. Auch über die Art und Weise, wie die kommunalen Wählergemeinschaften in die Parteienfinanzierung einbezogen werden sollen, schweigt sich das Gericht aus; man hätte nämlich gern gewußt, ob dies auch ohne die Ausdehnung der Subventionen auf die kommunale Ebene (d.h. ohne Einbeziehung der Wählerstimmen aus Kommunalwahlen) möglich wäre. Offenbar wollte sich das Gericht in der Öffentlichkeit die Reinheit seines „Spar-Images“ erhalten und nicht im Gegenteil sogar noch den Vorwurf einer Ausweitung der Parteienfinanzierung einhandeln. Nicht erörtert wird schließlich das für den inneren Aufbau der Parteien zentrale Problem, ob – wie bisher – auch die Landeshaushalte beteiligt werden sollen und auf welchen Ebenen den Parteien die Gelder zufließen sollen, wovon – wie jeder weiß – ein Stück weit auch die Chancen zu mehr innerparteilicher Demokratie abhängen. Mit allgemeinen Appellen an die Bereitschaft zur Durchführung eines parteiinternen Finanzausgleichs ist da kaum etwas auszurichten.

These 3

Die Vorschläge der vom Bundespräsidenten berufenen „Kommission unabhängiger Sachverständiger zur Parteienfinanzierung“ sind von dem Bemühen getragen, unter strikter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts angemessene Lösungen für konkrete Probleme zu finden. Dabei ist der Spielraum geringer als 1993. Auch der Gesetzgeber wird mehr zu vollziehen als zu gestalten haben.

Den Empfehlungen der Kommission zur Neuordnung der Parteienfinanzierung liegen die folgenden „Eckwerte“ zugrunde:

1. Bei den *staatlichen* Zuwendungen ist die für jede abgegebene Wählerstimme und für jede Spenden- oder Beitragsmark zu erbringende Leistung so zu bemessen, daß der (hypothetisch errechnete) Gesamtbetrag von der absoluten Obergrenze (ca. DM 230 Mio.) nicht allzuweit entfernt ist. Ausgehend von der Wahlbeteiligung im Durchschnitt der letzten Wahlen, von der Summe der Mitgliedsbeiträge im Jahre 1991 und von dem annäherungsweise errechneten Kleinspendenaufkommen der Parteien in den vergangenen vier Jahren hält die Kommission einen Zuschußbetrag je Wählerstimme in Höhe von DM 0,90 und je Beitrags- oder Spendenmark in Höhe von DM 0,20 für angemessen und ausreichend. Daraus errechnet sich ein Gesamtvolumen an staatlicher Parteienfinanzierung von rd. DM 221 Mio., das zu zwei Dritteln an Wählerstimmen und zu einem Drittel an Beiträge und Spenden anknüpft. Sollte die absolute Obergrenze in zwei aufeinanderfolgenden Jahren über- oder erheblich unterschritten werden, sind die genannten Berechnungsgrundlagen zu überprüfen. Auf keinen Fall darf schon von vornherein eine Überschreitung der Obergrenze einkalkuliert werden, weil wegen der damit verbundenen Kappung die Anreizwirkung in bezug auf eine Steigerung der Wählerstimmen und Eigeneinnahmen weitgehend zunichte gemacht würde.

2. Bei der *Eigenfinanzierung* der Parteien sollen, um Manipulations- oder Umgehungsmöglichkeiten auszuschließen, Spenden und Mitgliedsbeiträge sowohl als Berechnungsgrundlage für den Staatsanteil als auch in steuerlicher Hinsicht gleichbehandelt werden. Sie sind auch in der Praxis nicht voneinander zu unterscheiden. Oft hängt die Zuordnung von Parteigeldern zu der einen oder anderen Einnahmeart von Regelungen in den Satzungen und Finanzordnungen der Parteien ab, die von außen nur schwer zu beeinflussen sind, weil sie Ausdruck innerparteilicher Selbstorganisation sind und damit ein Stück Parteienfreiheit (Art. 21 Abs. 1 Satz 2 GG) darstellen.

3. Eine *Steuerbegünstigung* von Spenden und Beiträgen soll in Zukunft nur noch bis zu jährlichen Höchstbeträgen vorgesehen werden, die von der Mehrzahl der Steuerpflichtigen tatsächlich erreicht werden können. Denn nur so lassen sich die entsprechenden Vorteile von den Bürgerinnen und Bürgern auch in annähernd gleicher Weise nutzen. Deshalb schlägt die Kommission vor, die Beträge in § 10b Abs. 2 EStG zu senken, in § 34 g EStG zu erhöhen und einheitlich auf DM 2000,- für Ledige und

DM 4000,- für Verheiratete festzusetzen. Dabei kann die Steuerbegünstigung nur noch alternativ, d.h. nach einer der beiden Vorschriften, in Anspruch genommen werden. Ferner sind Sonderzahlungen der Parteimitglieder ebenso wie Mandatsträgerabgaben, soweit sie auf freiwilliger Basis erfolgen, auch in steuerlicher Beziehung wie Spenden oder Beiträge zu behandeln.

Eine Zusammenstellung aller Empfehlungen der Kommission findet sich im Kommissionsbericht vom 19. Februar 1992 (Bundestagsdrucksache 12/4425, S. 48–50).

These 4

Die bisherige Kritik an den Kommissionsvorschlägen war nicht immer von besonderer Problemkenntnis und Sachlichkeit getragen.

Zeitungsaufmacher wie „Das Sündenregister einer Laienspielschar“ (Kaltefleiter im „Handelsblatt“ vom 19. 2. 1992) sollen offenbar den Eindruck erwecken, als habe der Bundespräsident schon bei der Auswahl der Kommissionsmitglieder kräftig danebengegriffen und weitaus professionellere und kompetentere Persönlichkeiten übersehen, die sich dann auch prompt in einem parallel tagenden Arbeitskreis zusammengefunden haben, in einer Art „Begleit-Combo“ also, die – um im Bild zu bleiben – gewissermaßen für das „Du-Bi-Du“ zuständig war. Entsprechend hochgesteckt sind dann naturgemäß auch die Erwartungen an die Qualität der von dort geäußerten Kritik.

1. In erster Linie sind die von der Kommission vorgeschlagenen Höchstbeträge bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden und Beiträgen ins Visier der Kritiker geraten. Angesichts der Entwicklung der Nominallöhne seien die empfohlenen DM 2000,-/4000,- weniger als vor 1979, als das Bundesverfassungsgericht diese engen Grenzen gesprengt habe. Der „Profi“ irrt: Aufgrund des Urteils von 1979 wurden zwar die Beträge von DM 600,-/1200,- auf DM 1800,-/3600,- heraufgesetzt, aber nur im Rahmen von § 10b Abs. 2 EStG mit der Folge eines Abzugs vom zu versteuernden Einkommen, während sich der jetzige Vorschlag der Kommission vor allem auf § 34g EStG bezieht, der einen hälftigen Abzug von der Steuer Schuld ermöglicht. Oder anders ausgedrückt: Während nach 1979 die Steuerersparnis im Durchschnitt höchstens bei rd. DM 700,-/1400,- lag, beläuft sie sich heute einheitlich auf DM 1000,-/2000,- und entspricht damit einer Steigerungsrate, die sich durchaus an der Lohnentwicklung seit 1979 orientiert. Gegenüber der bisherigen Kleinspendenregelung in § 34g EStG sind die Beträge sogar mehr als verdreifacht worden.

2. Ein zweiter Vorwurf lautet: Mit der „Übergewichtung“ der Wählerstimmen (im Verhältnis zu Spenden und Beiträgen), nämlich von zwei Dritteln zu einem Drittel, sei die Kommission praktisch zum System der Wahlkampfkostenerstattung zurückgekehrt und habe sich wiederum für eine „Wahlerfolgssubventionierung“ ausgesprochen „mit allen Unberechenbarkeiten, die sich aus dem wechselnden Wahlerfolg der Parteien zwangsläufig ergeben“. Spenden und Beiträge würden „diskriminiert“. Auch diese Kri-

tik geht in mehrfacher Hinsicht fehl. Wer ein größeres Maß an Beständigkeit und Berechenbarkeit fordert, sollte wenigstens wissen, daß im Wechsel der Jahre zumindest das Spendenaufkommen bei allen Parteien sehr viel größeren Schwankungen unterworfen ist als die Wählerstimmen und sich zu Wahlzeiten oft mehr als verdreifacht. Vor allem spricht aber ein verfassungsrechtliches Argument für die vorgeschlagene Gewichtung: Letztendlich ist nur die Zahl der für eine Partei abgegebenen Zweitstimmen nicht manipulierbar und ein zuverlässiger Gradmesser ihrer politischen Stärke und Verankerung im Volke. Spenden und Beiträge hingegen sind eher ein Indiz für die Finanzkraft und Leistungsfähigkeit von Mitgliedern oder Sympathisanten und daher sehr viel weniger geeignet, den Anforderungen des für den politischen Wettbewerb maßgeblichen, strikt formal zu handhabenden „Gleichheitsgebots“ zu genügen.

3. Der „Sündenregistrator“ beanstandet schließlich die empfohlene Verteilung der staatlichen Zuschüsse auf die einzelnen Organisationsebenen der Parteien. Er befürchtet offenbar eine Verarmung der Zentralen in Bund und Ländern einerseits und eine „Geldschwemme“ bei den örtlichen Organisationen andererseits. Das ist – gemessen an den gegenwärtigen Verhältnissen – zwar richtig. Jedoch wird hier nicht nur der damit verbundene Gewinn an dezentraler innerparteilicher Demokratie verkannt, sondern auch übersehen, daß die Kommission ihren Verteilungsvorschlag davon abhängig gemacht hat, „daß die Parteien *willens und in der Lage sind*, die auftretenden Defizite der Parteizentralen künftig über einen sachgerechten innerparteilichen Finanzausgleich zu kompensieren“. Dem wiederum entgegenzuhalten, diese Annahme sei „weltfremd“, beweist erneut die Unkenntnis der selbsternannten Kritiker. Denn jeder Insider weiß, daß ein solcher vertikaler Finanzausgleich bei allen Parteien zumindest für Spenden und Mitgliedsbeiträge in Form von Abführungspflichten und Anrechnungsregelungen längst existiert und seit kurzem mit Rücksicht auf die geringe Organisationsdichte in den neuen Ländern auch um horizontale Komponenten erweitert wird. Warum sollte dieses System nicht auch dann funktionieren, wenn zunehmend von unten nach oben umverteilt werden muß? Vielleicht läßt sich gerade dadurch auch die Bürger- und Mitgliederferne der Parteiapparate ein Stück weit abbauen.

These 5

Trotz klarer Hinweise auf die „Minima moralia“ einer Neuordnung der Parteienfinanzierung in der jüngsten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und einem insgesamt ausgewogenen und tragfähigen Konzept der Kommission bleiben wichtige Probleme offen, deren Lösung jeder künftigen Gesetzgebung zu diesem Komplex aufgetragen ist.

Zu den bisher noch nicht voll durchdachten und beantworteten Fragen an das veränderte System der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik gehören die Anpassung der Staatszuschüsse an künftige Entwicklungen, die Verhinderung von Mißbrauch oder neuen Umgehungsmöglichkeiten sowie nicht zuletzt die Herstellung von Transparenz

und Öffentlichkeit im gesamten Bereich der Politikfinanzierung (einschl. der Fraktionen und politischen Stiftungen).

1. Eines der Hauptprobleme staatlicher Parteienfinanzierung stellt die Notwendigkeit permanenter Anpassung der Basisdaten und Berechnungsgrundlagen an veränderte Verhältnisse dar. In bezug auf den Geldwertverfall mag die vom Bundesverfassungsgericht für zulässig erachtete „Indexierung“ der Obergrenzen ja vielleicht noch sinnvoll und zweckmäßig erscheinen, wobei praktisch nur eine Dynamisierung in Betracht kommen dürfte. Schwerer schon ist dem Umstand Rechnung zu tragen, daß die jeweilige Referenzperiode für den Wahlerfolg einer Partei in der Regel mehrere Jahre (bis zu einer Legislaturperiode) zurückliegt, so daß nicht die gegenwärtige, sondern die vergangene Verwurzelung einer Partei im Volk von entscheidender Bedeutung sein wird und das gesamte System auf diese Weise eine stark konservierende Prägung erhält. Noch komplizierter wird die Situation, wenn sich bei einer Partei oder bei allen die Berechnungsfaktoren, also Wählerstimmen und die Einnahmen aus Spenden oder Beiträgen, grundlegend ändern. Hier könnte es zu unvorhersehbaren Pendelausschlägen kommen, welche die Parteien an den Rand des Konkurses zu treiben vermögen. Deshalb steht das neue System noch weit stärker als das alte unter dem Regime der „*clausula rebus sic stantibus*“.

2. Was die Eigenfinanzierung der Parteien aus Spenden und Beiträgen angeht, so ist mit den relativ geringen Höchstbeträgen ihrer steuerlichen Abzugsfähigkeit im Endeffekt wieder die Ausgangssituation im Jahre 1958 erreicht. Folglich entsteht erneut die Gefahr einer massiven Umwegfinanzierung, wie sie seither in mannigfachen Varianten praktiziert und vielfach Gegenstand von Skandalen und Strafverfahren gewesen ist. Neue Umwege kommen hinzu, so etwa „Gewinne“ aus einer weitgreifenden Unternehmenstätigkeit der Parteien oder aus einer Verschiebung von Verlusten dorthin, die steuerlich geltend gemacht werden. Leider hat sogar das Bundesverfassungsgericht mit der Formel von den „selbst erwirtschafteten“ Einnahmen der Parteien zu entsprechenden Mißverständnissen beigetragen. Nicht zu kontrollieren ist ferner die Gewährung von Sachspenden und anderer geldwerter Vorteile; sollen diese künftig auch in DM bewertet werden und wie entsprechende Geldspenden den Parteien zusätzliche staatliche Mittel einbringen? Und wer die Publizität scheut, sollte in Zukunft sein Geld nicht mehr den Parteien zukommen lassen, sondern den Fraktionen, den politischen Stiftungen oder auch einzelnen Abgeordneten für deren Wahlkampffonds.

3. Damit stellt sich nicht zuletzt das Problem der Kollusion von politischen Parteien und ihrem Vor- oder Umfeld gerade auch bei den so eminent wichtigen Fragen der Finanzierung. Hier gibt es überhaupt keine Patentlösungen. Als einzig wirksame Medizin hat sich in diesem Bereich die Herstellung umfassender Öffentlichkeit und Transparenz erwiesen. Hier besteht namentlich bei den Vorfeldorganisationen der Parteien, aber auch bei den Fraktionen und Abgeordneten noch ein erheblicher Nachholbedarf. Andere Länder sind uns in diesem Punkte weit voraus. Die Vereinigten Staaten zum

Beispiel praktizieren mit großem Erfolg das sog. „government in the sunshine“-Prinzip, das der Öffentlichkeit ermöglicht, die finanziellen Verhältnisse einzelner Regierungsmitglieder bis zu deren Steuererklärungen hin auszuforschen. Im Hinblick auf die Pflicht der Parteien zur öffentlichen Rechenschaftslegung gemäß Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG würde uns Deutschen schon ein „parties in the sunshine“-Act gewiß gut anstehen.