

Parteienfinanzierung im internationalen Vergleich

Meine Damen und Herren!

Herr Minister Theisen, mit der weiten Fassung meines Themas haben Sie mir die ganze Welt zu Füßen gelegt. Dies ist meine Gelegenheit und ich bin fest entschlossen, sie zu mißbrauchen. Vor Journalisten, Verfassungsrichtern und anderen Juristen will ich das um so lieber, weil ich mich dabei mit Vorurteilen auseinandersetzen kann, die m. E. seit Jahren die öffentliche Meinung in Deutschland beherrschen. Das soll auch der erste Teil meines Referats sein. Er dient der empirischen Widerlegung von drei Vorurteilen. Im zweiten Teil will ich nach Niedersachsen verschlagener Nordrhein-Westfalen versuchen, die schwäbische Frage „Was lernt mich das?“ zu beantworten. Ich möchte über ausländische Erfahrungen berichten, die geeignet sind, deutsche Probleme zu bearbeiten. Lassen Sie mich aber zunächst mit den Vorurteilen bzw. meinen Gegenthesen dazu beginnen.

1. *These 1*: Öffentliche Parteienfinanzierung ist keine deutsche Besonderheit, sondern in westlichen Demokratien allgemein verbreitet.

Für den Nachweis lohnt sich zunächst der Blick auf die führenden westlichen Industriestaaten, die im Rahmen der G7 zu regelmäßigen Weltwirtschaftsgipfeln zusammenkommen. Von diesen Staaten kennen die USA, Kanada, Frankreich, Italien und Deutschland öffentliche Parteienfinanzierung; nur Großbritannien und Japan praktizieren diese nicht. In Skandinavien gewähren alle Länder (Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland) eine öffentliche Parteienfinanzierung. Auch für Australien und Israel ist öffentliche Parteienfinanzierung seit langem selbstverständlich. In Portugal und Spanien wurde sie im Zusammenhang mit dem Demokratisierungsprozeß nach dem Vorbild des deutschen Parteiengesetzes eingeführt. Von unseren kleinen Nachbarländern haben Österreich, die Schweiz, Belgien und die Niederlande ebenfalls öffentliche Parteienfinanzierung.¹

Als Ausnahmen bleiben also lediglich Großbritannien und Japan. Aus *Japan* ist bekannt, daß dort regelmäßig Probleme mit politischer Korruption vor allem bei der regierenden Liberaldemokratischen Partei auftreten, gewissermaßen von Lockheed bis

¹ Für Einzelheiten s. Paltiel, Khayyam Z.: Campaign Finance: Contrasting Practices and Reforms, in: Butler, David E. u. a. (Hrsg.), *Democracy at the Polls*, Washington DC 1981, S. 137–160; Alexander, Herbert E. (Hrsg.): *Comparative Political Finance in the 1980s*, Cambridge UK 1989; Gunlicks, Arthur B. (Hrsg.): *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*, Boulder CO 1993.

Recruit/Kanemaru. In diesem Falle wäre öffentliche Finanzierung sicherlich leichter zu ertragen. Ähnliches gilt für *Großbritannien*, wo ohne öffentliche Parteienfinanzierung bei den Parteiorganisationen in der Fläche (vor Ort) bittere Armut herrscht. Nur 30% der Labour Kreisverbände und 50% der konservativen Organisationen verfügen über ständiges Personal (mindestens eine hauptberufliche Kraft pro Wahlkreis). Die nationalen Parteizentralen sind in extremer Weise von institutionellen Zuwendungen abhängig: Die Arbeiterpartei wird durch die Gewerkschaften, die Konservative Partei durch Unternehmensspenden finanziert.

2. *These 2*: Die Transparenz der Parteifinzen ist in Deutschland wesentlich höher als in allen anderen westlichen Demokratien. (Oder – und in dieser Form wollte „Der Spiegel“ den Satz nicht drucken: Die deutschen Rechenschaftsberichte sind die besten der Welt!)

Der Beweis für diese These läßt sich sowohl durch den Inhalt als auch durch die Staffelung der Berichtseinheiten führen. Zunächst die Frage: Welche Einheiten einer Parteiorganisation sind berichtspflichtig? Nur in Deutschland enthalten die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien alle Organisationsebenen der betreffenden Partei, also die ganze Parteiorganisation in allen Facetten. Kaum noch überraschend wirkt die Antwort auf die nächste Frage: Über welche Tatbestände wird durch die Parteien berichtet? Nur in Deutschland enthalten die Rechenschaftsberichte der politischen Parteien Informationen über Einnahmen und Ausgaben, Schulden und Vermögen.

Eine Gegenkontrolle läßt sich durch nähere Betrachtung einzelner Beispiele vornehmen. In *Italien* berichtet nur die nationale Parteiorganisation. Weder die örtlichen und regionalen Gliederungen, noch die Parlamentsfraktionen noch die (in den beiden großen Regierungsparteien DC und PSI) auch finanziell bedeutsamen „correnti“ sind zur öffentlichen Rechenschaftslegung verpflichtet. Selbstverständlich enthält der Bericht auch keine Informationen über Schulden und Vermögen. Darüber hinaus ist festzuhalten, daß die Berichte bis Ende Januar des folgenden Jahres bereits veröffentlicht sein müssen. Wer als Betriebswirt jemals mit Rechnungsabschlüssen zu tun hatte, weiß, daß eine ordentliche Buchhaltung in so kurzer Zeit nicht bilanziert werden kann. Von daher liegt es nahe, die Befürchtung Paltiels zu wiederholen, daß die italienischen Rechenschaftsberichte mit äußerster Vorsicht zu behandeln sind.

In *Schweden* fehlt jede gesetzliche Verpflichtung zur Rechenschaftslegung über die Parteifinzen. Wegen des Grundsatzes der inneren Autonomie politischer Parteien haben sich die ständig im Reichstag vertretenen Parteien lediglich zu einer Absprache bereitgefunden. Als Ergebnis dieser Absprache tauschen die betreffenden Parteien alljährlich eine Zusammenstellung von Einnahmen und Ausgaben untereinander aus und machen diese auf Nachfrage auch Außenstehenden zugänglich. Selbstverständlich enthält diese Aufstellung keine Informationen über die Finanzen der Orts- und Provinzparteien; Angaben über Vermögen und Schulden fehlen ebenfalls.

In *Österreich* ist die Situation ähnlich wie in Schweden. Allerdings besteht dort eine gesetzliche Rechenschaftspflicht, die aber wiederum nur die Parteizentralen, genauer deren Einnahmen und Ausgaben, umfaßt. Zusätzlich rechenschaftspflichtig sind die

politischen Stiftungen (in Österreich Akademien genannt), nicht aber die Parlamentsfraktionen (in Österreich als Klubs bezeichnet).

In den *USA* gilt eine gesonderte Regelung nach Bundesrecht für politische Organisationen der Bundesebene. Daneben gilt in einzelnen Gliedstaaten Landesrecht mit entsprechenden oder abweichenden Einzelbestimmungen. In jedem Falle fehlt eine Gesamtdarstellung veröffentlichter Daten für die gesamte Parteitätigkeit. Eine Zusammenfassung der vielfältigen Berichte von Political Action Committees wäre erforderlich, wenn der Finanzbedarf für private Fernsehwerbung präzise ermittelt werden sollte. Alle Informationen, die Herbert Alexander regelmäßig über die amerikanischen Wahlen aufbereitet, müssen die veröffentlichten Daten durch informierte Schätzungen ergänzen. Informationen über Schulden und Vermögen von politischen Organisationen sind nicht verfügbar.

In *Kanada* erweist sich die Berichtssituation als weniger verwirrend, aber keineswegs flächendeckend und zufriedenstellend. So hat etwa die Bundeswahlbehörde den Konflikt über eine besondere Berichtstechnik der sozialdemokratischen NDP nicht ausgeglichen. Die Berichte der drei großen nationalen Parteien können unter solchen Umständen nur durch Eingeweihte vergleichbar gemacht werden.

3. *These 3*: Die Kosten der Demokratie und damit das Niveau der öffentlichen Finanzierung politischer Parteien sind anderswo (zuweilen) höher als in Deutschland.

Für eine international vergleichende Betrachtung lassen sich drei „Meßlatten“ verwenden, die Gesamtausgaben pro Wahlberechtigten, die öffentlichen Subventionen pro Wahlberechtigten und der Anteil der öffentlichen Mittel an den Gesamteinnahmen. Da in anderen Ländern die Rechenschaftsberichte weniger vollständig sind als in Deutschland, kann eine Betrachtung der Gesamtparteien nur unter Einbeziehung von informierten Schätzungen und für wenige Länder durchgeführt werden. Generell lassen sich die Ausgaben aller Parteien pro Wahlberechtigten in einem relevanten internationalen Vergleich mit etwa 19–21 westlichen Demokratien nicht ermitteln, weil entsprechende international vergleichbare Daten fehlen. Selbst wenn die Betrachtung auf öffentliche Mittel und die nationale Ebene der Parteiorganisation beschränkt wird, ergeben sich beträchtliche Vorbehalte gegenüber den Ergebnissen.

Rechnet man die Subventionen an die Parteizentralen aus öffentlichen Mitteln auf die Wahlberechtigten um, so liegen Deutschland und Frankreich² im Mittelfeld jener Länder, für die ein Vergleich durchgeführt werden kann. Zumindest Österreich und Schweden, wahrscheinlich auch Italien liegen deutlich darüber. Lediglich die USA, Kanada und die Niederlande bleiben auf einem niedrigeren Niveau. Aber selbst diese Einordnung in drei Gruppen muß mit Vorbehalt betrachtet werden. In Deutschland liegt der Schwerpunkt der öffentlichen Parteienfinanzierung bislang eindeutig auf der Bundesebene (Bundestags- und Europawahlen vs. Landtagswahlen). In Österreich gewähren die einzelnen Länder die große Masse der öffentlichen Zuschüsse an politi-

² Vgl. Schmidt, Karl: Die Neuregelung der Parteienfinanzierung in Frankreich: Chancen einer späten Geburt?, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, (1993), 1, S. 94.

sche Parteien. In Schweden liegt der Schwerpunkt gar bei der kommunalen Parteienförderung aus öffentlichen Mitteln. Vor diesem Hintergrund ist nicht einzuschätzen, ob Deutschland am oberen oder unteren Rand des Mittelfeldes verortet werden muß.

Auch der Anteil der öffentlichen Mittel an den Einnahmen ist international vergleichbar nur für die Parteizentralen zu ermitteln. Ein Vergleich innerhalb Westeuropas zeigte für die siebziger und achtziger Jahre eine starke Streuung der Einzelwerte zwischen 20 und 95%. Hier ist Deutschland seit 1980 durchaus führend. Allerdings nur dann, wenn alle deutschen Parteien zusammen betrachtet werden.

Die italienischen Werte für kleine Parteien liegen noch über dem deutschen Niveau. Die Kritiker der öffentlichen Parteienfinanzierung haben also recht: Seit 1980 gewährt keine westliche Demokratie ihren Parteizentralen einen so hohen Anteil aus öffentlichen Mitteln an den Gesamteinnahmen wie Deutschland.

Bemerkenswert ist allerdings, daß die Kritik in Deutschland älter ist als der Sachverhalt. Die Behauptung einer führenden Position Deutschlands wurde in den siebziger Jahren mehrfach wiederholt, als die Daten dem noch widersprachen. Inzwischen hat die Wirklichkeit sich offenbar den Wünschen der Kritiker angepaßt. Dennoch halte ich es insgesamt für angemessen darauf hinzuweisen, daß eine deutsche Sonderstellung bei der öffentlichen Parteienfinanzierung nicht gegeben ist. Allenfalls beim dritten der genannten Maßstäbe besteht im letzten Jahrzehnt Grund zu Befürchtungen. Soweit sich andere Informationen für eine angemessene Zahl von Ländern überhaupt ermitteln lassen, war die deutsche Sonderrolle nicht zu bestätigen. Es wäre wünschenswert, wenn die öffentliche Kritik an den Parteien und ihrer Finanzierung diese Befunde empirischer Forschung gelegentlich zur Kenntnis nehmen würde. An dieser Stelle möchte ich nun die Blickrichtung der Betrachtung wechseln und mich dem zweiten Teil meiner Überlegungen zuwenden.

4. Im Vergleich mit anderen westlichen Demokratien stellen sich für die Parteienfinanzierung in Deutschland vor allem fünf wichtige Probleme:

- a) Die unregelmäßige Fraktions- und Stiftungsfinanzierung;
- b) die geringe demokratische Legitimation der öffentlichen Parteienfinanzierung;
- c) die (seit 1984) verschleierte Abgaben der Mandatsträger;
- d) der hohe Anteil der öffentlichen Mittel für die Finanzierung der Parteizentralen und
- e) ein möglicher Mißbrauch der Parteieigenschaft (und der damit verbundenen Vorteile).

Bei dem zuletzt genannten Aspekt handelt es sich nicht um bereits aufgetretene Probleme sondern um einen Bereich, für den Risikoversicherung nützlich erscheint. Bei den anderen Bereichen sind die Probleme in der öffentlichen Diskussion immer wieder benannt worden. Die bisherigen Ansätze für eine Neuregelung der Parteienfinanzierung (das Parteiengesetz von 1967 ebenso wie die Novellen von 1983 und 1988) haben in allen Bereichen jedoch keine auf Dauer befriedigende Regelung erbracht. Gerade deshalb laden die genannten Probleme zu einem Blick über die Landesgrenzen ein.

5. Was also kann Deutschland von ausländischen Regelungen im Hinblick auf die von mir herausgestellten Probleme der Parteienfinanzierung lernen?

a) Fraktions- und Stiftungsfinanzierung

In *Österreich* gilt seit 1966 ein Fraktionsgesetz, das freilich dem landesspezifischen Sprachgebrauch angepaßt Klubgesetz heißt. Nachdem jetzt auch Niedersachsen und Sachsen-Anhalt eigene Regelungen zur Fraktionsfinanzierung in Kraft gesetzt haben, sind die übrigen Bundesländer und auch der Bund freilich nicht mehr auf ausländische Anregungen angewiesen.

Stiftungsgesetze gibt es in *Österreich* und in den *Niederlanden*. Wichtig ist dabei, daß entweder mehr Transparenz oder mehr Eigenmittel von den parteinahen Stiftungen gefordert werden. In beiden Ländern betreiben die politischen Stiftungen (in *Österreich* politische Akademien genannt) keine Auslandsarbeit. Ihre Tätigkeit ist also auf das Inland beschränkt. In *Österreich* liegt der Schwerpunkt bei der politischen Bildung und der wissenschaftlichen Forschung. In den *Niederlanden* kommt die Jugendarbeit hinzu.

Als Anregung aus dem niederländischen Beispiel ist auch für Deutschland zu erwägen, rechtlich selbständige, auch voneinander getrennte Stiftungen derselben Partei für unterschiedliche Zwecke einzurichten. Die Gewährung öffentlicher Mittel an die niederländischen Stiftungen erfolgt durch matching funds: die Stiftungen erhalten im Rahmen des auf die betreffende Partei entfallenden Kontingents nur in dem Umfang öffentliche Mittel wie sie Eigenmittel (faktisch eigene Leistungen ihrer Partei) nachweisen. Aus dem österreichischen Beispiel erscheint gerade der Zuwachs an Transparenz übertragungswürdig. Die politischen Akademien in *Österreich* müssen wie die politischen Parteien über Einnahmen und Ausgaben öffentlich Rechenschaft ablegen.

b) Legitimation der öffentlichen Parteienfinanzierung

Ohne die gesamte Debatte wieder aufrollen zu wollen, möchte ich daran erinnern, daß bei der öffentlichen Parteienfinanzierung die in den Parlamenten vertretenen Parteien in eigener Sache entscheiden. Eine naheliegende Alternative wäre es, Maßnahmen der Parteienfinanzierung grundsätzlich durch Volksabstimmung entscheiden zu lassen. Dies ist nicht nur durch den strikt repräsentativen Charakter des Grundgesetzes verwehrt, es erscheint auch wenig sinnvoll. Das italienische Beispiel ist hier besonders einschlägig. Gleich nach Einführung der öffentlichen Parteienfinanzierung brachte die Radikale Partei einen Antrag zur Volksabstimmung, das Parteienfinanzierungsgesetz außer Kraft zu setzen. Dafür gewann sie in der Volksabstimmung gegen den Widerstand aller anderen Parteien (in *Italien* spricht man von den Parteien des Verfassungsbogens und schließt darin die Kommunisten ein) fast eine Mehrheit.³ Die jüngsten italienischen Volksabstimmungen belegen, daß durch Mobilisierung eines Antiparteien-

³ Vgl. Paltiel, Khayyam Z.: The Impact of Election Finance Legislation in Canada, Western Europe, and Israel, in: Alexander, Herbert E. (Hrsg.), Political Finance, Beverly Hills CA 1979; S. 34f.

affekts breite Zustimmung zu erlangen ist. Vielleicht sollte ein deutsches Experiment mit plebiszitären Elementen nicht gerade in diesem Themenfeld ansetzen.

In fast allen westlichen Demokratien ist als Ausweg aus dem skizzierten Dilemma das auch in Deutschland übliche Vorgehen gewählt worden: Gesetze zur öffentlichen Parteienfinanzierung werden mit breiter Mehrheit verabschiedet. Das schließt eine bewußte Benachteiligung der parlamentarischen Minderheiten aus, nährt aber den Selbstbedienungsverdacht. Außerdem bietet dieses Verfahren keinen Ansatzpunkt für eine öffentliche Kontrolle und wenig Möglichkeiten der politischen Partizipation, insbesondere auch für den einzelnen Bürger.

Als rühmliche Ausnahme ist hier der amerikanische tax check-off zu erwähnen. Die wiederholte Debatte über eine „Finanzstimme“ in den Jahren 1983 und 1988 dürfte solchen Instrumenten in Deutschland aber jede Möglichkeit einer parlamentarischen Mehrheit versperren haben. Obwohl ich die Einführung eines solchen Bürgerbeitrages nach wie vor für zweckmäßig halte, will ich Ihre Aufmerksamkeit hier nicht mit Einzelheiten strapazieren.⁴

c) Mandatsträgerabgaben

Obwohl auch in anderen Ländern, insbesondere in Italien und Frankreich, Mandatsträgerabgaben in z. T. ungewöhnlicher Höhe erhoben werden,⁵ sind die ausländischen Erfahrungen zu diesem Punkt für die deutsche Gesetzgebung weder ergiebig noch hilfreich. Ausreichend erscheint hier eine Rückkehr zu der bis 1983 bestehenden Rechtslage (gesonderte Ausweisung der Mandatsträgerabgaben in den Rechenschaftsberichten). Schweden und Kanada kennen keine Mandatsträgerabgaben.

Österreich, das zur Kennzeichnung des Sachverhalts immerhin den schönen Begriff der „Parteisteuer“ beigetragen hat, legt die Abgaben offen. Dies hört sich jedoch besser an, als es sich faktisch darstellt, da die Rechenschaftspflicht nur die Bundesebene, genauer die Parteizentralen auf der Bundesebene, erfaßt und dort nur ganz wenig Mandatsträgerabgaben anfallen. Mandatsträger der SPÖ zahlen offenbar an ihre Landesorganisationen, Mandatsträger der ÖVP daneben noch an die einzelnen Bünde. Da weder Landesorganisationen noch gruppenspezifische Gliederungen (Bünde) rechenschaftspflichtig sind, entsteht keine Transparenz der Mandatsträgerabgaben.

d) Abhängigkeit der Parteizentralen von öffentlichen Mitteln

Das einfachste Rezept gegen ein Übergewicht, einen als unangemessen hoch empfundenen Anteil, der öffentlichen Mittel bei der Finanzierung der deutschen Parteizentralen liegt auf der Hand: Die Parteizentralen brauchen mehr Geld aus privaten Quellen. Vorbildlich könnte hier die Spendenwerbung der Parteizentralen in den *USA* und

⁴ Eine ausführliche Darstellung der amerikanischen Erfahrungen enthält: Naßmacher, Karl-Heinz/Wawzik, Thomas: Bürgerbeitrag und Finanzstimme in den USA, in: Naßmacher, Karl-Heinz u. a.: Bürger finanzieren Wahlkämpfe, Baden-Baden 1992, S. 27–67.

⁵ Vgl. dazu Naßmacher, Karl-Heinz: Comparing Party and Campaign Finance in Western Democracies, in: Gunlicks 1993, S. 254.

Kanada sein. Sie wurde durch gesetzliche Regelungen über matching funds bzw. tax credit stark gefördert. Diese beiden Regelungsinstrumente sind im deutschen Kommissionsvorschlag aufgenommen. Sie werden durch den Kommissionsvorschlag aber zu wenig gezielt eingesetzt. Für besser hielte ich es, wenn die kanadische Regelung einer amtlichen Steuerquittung auch in Deutschland eingeführt werden könnte. Die kanadischen Parteizentralen haben dieses Instrument nutzen können, um einen Anteil der Parteizentrale am Spendenaufkommen der örtlichen Parteiorganisationen durchzusetzen. Die Übertragung dieses Regelungselements nach Deutschland würde zugleich auch einen Beitrag zur Mißbrauchs- und Risikovorsorge darstellen.

e) Mißbrauch der Parteieigenschaft

Gerade wenn wir der indirekten Parteienförderung durch die massive Steuerbegünstigung des § 34g EStG in Zukunft noch größere Bedeutung einräumen, eröffnen sich Möglichkeiten des Mißbrauchs. Da ich zu denen gehöre, deren Lebensqualität durch einen regelmäßigen Frühjahrsurlaub auf Teneriffa beträchtlich gesteigert wird, lassen Sie mich die Möglichkeiten an diesem Beispiel darstellen. Wenn es mir gelingt, zusammen mit Gleichgesinnten eine Teneriffa-Partei zu gründen, deren Jahreshauptversammlung regelmäßig am Ort der Namensgebung stattfinden muß, können wir uns gegenseitig steuerlich anrechnungsfähige Quittungen für die Kosten dieser Urlaubsreise ausstellen. Das Beispiel mag Ihnen übertrieben erscheinen, das Problem besteht.

In Frankreich gelten quantitative Grenzen für ernsthafte Bewerber. Dies scheint mir für deutsche Verhältnisse eine zu restriktive Festlegung zu sein. In Österreich erfolgt die Kontrolle der Parteieigenschaft über inhaltliche Vorgaben. Kanada kennt eine öffentliche Registrierung politischer Parteien, die an die Erfüllung bestimmter formeller Bedingungen geknüpft ist. Ein solches Verfahren halte ich auch in Deutschland für durchaus nützlich: Nur Parteien, die regelmäßig an Wahlen teilnehmen, regelmäßig Parteitage durchführen und regelmäßig Rechenschaftsberichte einreichen, sind Parteien im Sinne des Gesetzes, können also in den Genuß der damit verbundenen Privilegien kommen.

Herr Kaltefleiter hat bereits angesprochen, daß eine zentrale Quittungserteilung für Beiträge und Spenden die Möglichkeit einer dezentralen Kostenumlage eröffnet. Auch der Gesetzentwurf von 1988 enthielt Vorschläge, die einem Mißbrauch der steuerlichen Möglichkeiten entgegenwirken sollten. Es ist zu erwägen, ob das Instrument zentraler Quittungserteilung, verbunden mit einer kontrollierten Inanspruchnahme der Parteieigenschaft durch politische Organisationen, nicht als deutsches Äquivalent zur amtlichen Steuerquittung kanadischen Musters dienen kann.