



Selbstbedienungsladen Bundestag

Parteienfinanzierung und Abgeordnetendiäten

Michael Menz

Die Art und Weise, wie sich bestimmte Parteien und MandatsträgerInnen über das von ihnen beherrschte Parlament immer höhere Beträge aus der Staatskasse zubilligen, empört die Bevölkerung zurecht immer wieder. Soll der Staat nicht zur Beute der Parteien werden, ist eine öffentliche Diskussion nötig, die nicht nur einzelne Skandale (wie zuletzt in Sachsen-Anhalt) aufgreift, sondern das Thema insgesamt in den Blick nimmt, dessen Kernproblem darin liegt, daß die ParteipolitikerInnen in eigener Sache und somit befangen entscheiden.¹ Ich möchte im folgenden vor allem die Entwicklung der bisherigen Parteienfinanzierung darstellen, die Feststellung der Verfassungswidrigkeit durch das BVerfG von 1992 und die eben vom Bundestag beschlossene Neuregelung. Danach ist kurz auf die Situation bei den Abgeordnetendiäten auf Bundesebene einzugehen und schließlich werden Schlußfolgerungen vorgestellt.

Bisherige Parteienfinanzierung

Die VerfasserInnen des Grundgesetzes im Parlamentarischen Rat 1948/49 dachten noch nicht im entferntesten an eine staatliche Finanzierung der Parteien. Mögliche Gefahren sah man von ganz anderer Seite. Es wurde befürchtet, private Großspender könnten ungebührlichen politischen Einfluß gewinnen. Art. 21 GG verpflichtet deshalb die Parteien, über die Herkunft ihrer Mittel öffentlich Rechenschaft zu geben. Staatliche Parteienfinanzierung läßt sich daraus auch bei noch so

extensiver Auslegung nicht ableiten, sondern es galt als selbstverständlich, daß Parteien die finanziellen Aufwendungen für ihre Organisation aus eigener Kraft (z.B. Mitgliedsbeiträge) bestritten².

Aber schon 1955 führte der Bundestag eine enorme steuerliche Begünstigung für Parteispenden ein. Sie wurde u.a. wegen Verstoßes gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 GG für verfassungswidrig erklärt, weil BezieherInnen hoher Einkommen mehr spenden können und wegen der Progression auch prozentual höhere Steuerersparnisse erlangen.³ Ab 1959 genehmigten sich die Parteien Subventionen, die sie ohne gesetzliche Grundlage im Bundeshaushalt einstellten, bis sie wieder vom BVerfG gestoppt wurden. Es erklärte allgemeine staatliche Parteienfinanzierung für verfassungswidrig, weil Parteien als Zwischenglieder die Willensbildung von der Bevölkerung zu den Staatsorganen vermitteln sollen, und dieser Prozeß nicht durch staatliche Einwirkungen beeinträchtigt werden dürfe.⁴ Aufgrund ihrer wichtigen Funktion bei Wahlen sei dagegen die Erstattung von Wahlkampfkosten bei Vorliegen einer gesetzlichen Grundlage möglich, sofern die Zuschüsse höchstens die Hälfte der Gesamteinnahmen ausmachen und auch kleine Parteien einbezogen werden.

Danach wurde 1967 mit dem Parteiengesetz endlich eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Es gelang jedoch keine praktikable Abgrenzung der Kosten der allgemeinen Parteiarbeit von den Wahlkampfkosten, die außerdem durch jährliche Abschlagszahlungen nicht nur in Wahlzeiten

erstattet wurden. Auch die vorgeschriebene Veröffentlichung privater Parteispenden in den Rechenschaftsberichten und deren eingeschränkte steuerliche Abzugsfähigkeit konnte wegen fehlender Transparenz und Kontrolle umgangen werden. Durch den Umweg über nahestehende Verbände erlangten private Großspender einen doppelten Vorteil. Die Pflege der politischen Landschaft brachte Steuervorteile und die oft ebenso erwünschte Anonymität, bis schließlich durch den von Steuerfahnder Klaus Förster aufgedeckten Flick-Skandal die Spendenpraxis ans Licht kam.⁵ Als Reaktion wurden durch Neuregelungen in den Jahren 1984 und 1988 die Umgehungen überflüssig gemacht. Parteispenden wurden wieder voll steuerlich begünstigt und deren Publizitätsgrenze erhöht, was auch Abgeordneten zugute kommt, die einen Teil ihres Einkommens als sog. Parteisteuern an die Parteikasse spenden müssen. Neben der Erhöhung der Wahlkampfkostenpauschale wurden noch Chancenausgleich und Sockelbetrag eingeführt. Vor allem die inoffiziellen Subventionen an Parteistiftungen und Fraktionen sind extrem angestiegen.⁶ Das BVerfG hat es 1986 versäumt, diese verkappte Parteienfinanzierung zu stoppen.⁷

Urteil von 1992

Das BVerfG hat auf Antrag der Grünen am 9.4.92 fast die gesamte bisherige staatliche Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt und das Parlament zu einer Neuregelung bis zum 1.1.94 ver-

pflichtet.⁸ Zwar darf der Staat entgegen früherer Auffassung den Parteien auch Mittel für allgemeine Tätigkeiten gewähren, weil deren Mittlerfunktion zwischen Gesellschaft und Staat nicht nur in Wahlkampfzeiten besteht, aber der Grundsatz der Staatsfreiheit erlaubt nicht, daß die Parteien von der Notwendigkeit enthoben werden, sich um finanzielle Unterstützung durch Mitglieder und ihnen nahestehende BürgerInnen zu bemühen. Das Volumen der Zuschüsse wird beschränkt durch eine relative Obergrenze, nach der Staatszuwendungen nicht die selbst erwirtschafteten Einnahmen überschreiten dürfen, und eine absolute Obergrenze, nach der bis auf weiteres die bisher pro Jahr aus öffentlichen Kassen zugeflossenen Mittel nicht überschritten werden dürfen. Da der Erfolg der Parteien bei Wahlen, Mitgliedsbeiträgen und Spenden bei der Verteilung ins Gewicht fallen muß, sind Sockelbetrag und Chancenausgleich nicht mit der Verfassung vereinbar. Erneut festgestellt wurde auch der Verstoß gegen Art. 21 GG durch die hohe Publizitätsgrenze und steuerliche Begünstigung von Großspenden.

Neuregelung

Im Sommer 1992 wurde vom Bundespräsidenten eine Kommission eingesetzt, die unter Vorsitz des früheren Präsidenten des BVerfG Horst Sendlers im Februar 1993 Vorschläge zur Neuregelung der Parteienfinanzierung veröffentlichte.⁹ Diese wurden bei der Neuregelung am 12. 11. 1993 vom Bundestag teilweise umgesetzt.¹⁰ Statt fünf Mark pro Wahlberechtigten in einer vierjährigen Wahlperiode sollen die Parteien eine Mark pro Jahr für jede tatsächlich abgegebene WählerInnenstimme erhalten. Um einen Anreiz zur Eigenfinanzierung zu schaffen, bekommen sie für diese allgemeinen Aufgaben einen Zuschuß von 50% zu ihren Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen und Kleinspenden bis 6.000 Mark pro Person und Jahr. Auch die Publizitätsgrenze und steuerliche Abzugsfähigkeit von Spenden wurden gesenkt. Allerdings wurde auch wieder draufgesattelt. Indem die Parteien für die ersten fünf Millionen der auf sie entfallenden WählerInnenstimmen nicht eine, sondern 1,30 DM erhalten, wird der Chancenausgleich durch die Hintertür wieder eingeführt. Selbst die absolute Obergrenze von ca. 230 Mio. DM wird nicht eingehalten, denn 1994 werden sie dazu noch etwa 100 Mio. Abschlagszahlungen für die alte Regelung kassieren und für 1995 ist ein großzügiger Inflationsausgleich geplant.¹¹

Andere wichtige Forderungen der Sandler-Kommission wurden nicht erfüllt. Für die staatlichen Zuschüsse an Stiftungen und Fraktionen, die inzwischen ein vielfaches der direkten Parteienfinanzierung erreichen, wird weiterhin kein ausdrückliches Gesetz nötig sein, durch das eine öffentliche Kontrolle erleichtert werden könnte.

Abgeordnetendiäten

Um eine zwiespältige Problematik handelt es sich bei der Frage nach der gemäß Art. 48 III GG gebotenen angemessenen Abgeordnetenentschädigung. Einerseits soll sie allgemein den Zugang zu einem Bundestagsmandat und dessen wirtschaftliche Unabhängigkeit ermöglichen, andererseits kann sie im Übermaß leicht zur Plage werden, wenn durch selbstgewährte Privilegien eine Funktionärskaste ohne Bezug zum Volk entsteht. Die Bezüge haben sich im Laufe der Zeit von einer reinen Aufwandsentschädigung zum Amtsgeld fortentwickelt. Das BVerfG sieht den Gesetzgeber nicht zu einer Vollalimentation verpflichtet, hält diese aber für zulässig, wenn dabei Privilegien wie insbesondere die Steuerfreiheit aufgegeben werden.¹² Für die Festlegung der Höhe wird eine selbstständig vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossene Entscheidung verlangt, eine Dynamisierung oder Indexierung ist nicht zulässig.¹³ Die Alimentation besteht aus der Grundentschädigung, die gemäß § 11 AbgG derzeit 10.366 DM monatlich beträgt, sowie aus Übergangsgeld und Altersversorgung, die in den vergangenen Jahren stark gestiegen sind; eine Aufwandsentschädigung beinhaltet Geldleistungen, die gemäß § 12 AbgG derzeit in Höhe von 5.978 DM pauschal ausbezahlt werden, auch wenn die Kosten nicht anfallen, sowie Dienst- und Sachleistungen.

Eine von Bundestagspräsidentin und Ältestenrat eingesetzte Diätenkommission unter Vorsitz von Otto Kiesel hat am 3. Juni 1993 lediglich unbefriedigende Vorschläge für eine Neuregelung veröffentlicht.¹⁴ Die Grundentschädigung sollte auf mindestens 14.000 DM und die Aufwandspauschale auf 7.000 DM angehoben werden. Als Täuschungsmanöver ist die vorgeschlagene Senkung beim Höchstsatz der Altersversorgung von 75% auf 60% zu bezeichnen, denn wegen der erhöhten Grundentschädigung verringert sich deren Betrag in Wirklichkeit nicht.

Dagegen sieht v. Arnim umfassenden Reformbedarf und kritisiert vor allem das zu hohe Übergangsgeld bei Ausscheiden aus dem Bundestag und die überzogenen Abgeordnetenpensionen.¹⁵ Da die Höhe der Grundentschädigung oft mit dem durchschnittlichen Einkommen von freiberuflichen ÄrztInnen und AnwältInnen begründet wird, erinnert er daran, daß diese sich davon i. d. R. selbst für das Alter absichern müssen. Außerdem wendet er sich gegen die großzügigen Anrechnungsvorschriften bei Nebeneinkommen, die steuerfreie pauschalierte Kostenerstattung und vor allem gegen die Zulässigkeit von Interessenzahlungen und Spenden an Abgeordnete, weil durch sie das endlich eingeführte Verbot der Abgeordnetenbestechung viel zu leicht umgangen werden kann.

Die vom Bundestag für den Herbst geplante Neuregelung und Erhöhung der

Abgeordnetenbezüge wurde nun erst einmal verschoben, weil sie beim derzeitigen Sozialabbau und vor dem großen Superwahljahr 1994 nicht durchsetzbar waren.

Schlußfolgerungen

Sowohl bei der Parteienfinanzierung als auch bei den Abgeordnetendiäten liegt das Grundproblem darin, daß durch Selbstbetroffenheit befangene ParteipolitikerInnen in eigener Sache entscheiden.¹⁶ Wegen der Absprachen unter den etablierten Parteien scheidet eine Kontrolle durch die parlamentarische Opposition aus; lediglich die Grünen machen nicht mit. Neben dem BVerfG, das immerhin nachträglich die Verfassungswidrigkeit feststellen kann, wird die Öffentlichkeit zum wichtigsten Kontrollinstrument, denn sie könnte rechtzeitig auch sachlich grob unangemessene Regelungen verhindern. Das setzt zumindest voraus, daß die staatlichen Zuwendungen durch spezielle Gesetze festgelegt und nicht lediglich im Haushalt bereitgestellt werden, wobei ein korrektes Gesetzgebungsverfahren mit ausreichender Begründung und Frist eingehalten werden muß. Dazu sind im Vorfeld eine öffentliche Beratung durch alle gesellschaftlichen Kräfte vertretende unabhängige Sachverständige und nachträgliche Kontrollen der Mittelverwendung durch die Rechnungshöfe nötig. Aber auch bei Beratung oder gar Entscheidung durch Sachverständigenkommissionen besteht die Gefahr, daß diese nach Parteiproporz und nicht nach Sachverstand zusammengesetzt werden.

Wirksamer wäre deshalb, durch Änderung im Grundgesetz direkt-demokratische Elemente auch auf Bundesebene einzuführen, denn bereits die bloße Möglichkeit des Volkes, selbst über Gesetze mitentscheiden zu können, wäre zur Eindämmung der Mißbräuche geeignet, wie ein Blick auf die Schweiz zeigt, wo es ein solches Ausmaß an staatlicher Politikfinanzierung nicht gibt.

Michael Menz, Freiburg

Anmerkungen

- 1 v. Arnim, Hans Herbert, Die Partei, der Abgeordnete und das Geld, 1991 (im Vorwort)
- 2 BVerfGE 20, 56 (108); Maurer, *JuS* 1991, 886
- 3 BVerfGE 8, 51 (64ff)
- 4 BVerfGE 20, 56 (98ff); Maurer, *JuS* 1991, 886; AK-Preuß, Art. 21 Rn 14 und 78
- 5 v. Arnim (Fn 1), 32 sowie Seipel, *Der Mann, der Flick jagte. Die Geschichte des Steuerfahnders Klaus Förster*, 1985
- 6 vgl. v. Arnim (Fn 1), 370
- 7 BVerfGE 73, I II (35)
- 8 BVerfGE 85, 264, hierzu Sachs *JuS* 1992, 1056
- 9 BT-Drs 12/4425; *Der Spiegel* 8/1993, 32
- 10 BT-Drs 12/6090
- 11 *Der Spiegel* 46/1993, 32
- 12 BVerfGE 40, 296 (310ff) und 76, 256 (341ff)
- 13 BVerfGE 40, 296 (327); AK-Schneider, Art. 48 Rn 12
- 14 BT-Drs 12/5020
- 15 v. Arnim (Fn 1), 143
- 16 v. Arnim (Fn 1) 230ff sowie ders., *Der Staat als Beute*, 1993, S. 315ff