



LUDWIG-
MAXIMILIANS-
UNIVERSITÄT
MÜNCHEN

GESCHWISTER-SCHOLL-INSTITUT
FÜR POLITISCHE WISSENSCHAFT



Deutscher Bundestag

Innenausschuss

Ausschussdrucksache
18(4)462 C

Dr. Michael Koß
Schumpeter-Fellow der VolkswagenStiftung

Nachwuchsgruppe „Was machen eigentlich Parlamente?“
Oettingenstr. 67
D-80538 München

Tel.: +49-89-2180-9046

Fax.: +49-89-2180-9042

mkoss@gsi.lmu.de

München, den 11.12.2015

Schriftliche Stellungnahme zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestages zu den Anträgen auf BT-Drucksache 18/6879 und BT-Drucksache 18/301

1. Zusammenfassung

Gegen die im Gesetzesentwurf der CDU/CSU und der SPD vorgeschlagenen Änderungen ist nichts vorzubringen. Allerdings sollten die im Bundestag vertretenen Parteien entschiedener dem Eindruck entgegentreten, ihnen läge zuvorderst am Nehmen und weniger am Geben. Auch wenn die Vorschläge im Antrag der Linkspartei zu weitreichend sind, können sie doch als Ausgangspunkt für mögliche Kompromisse über weitere Reformen dienen, die der Novelle des Parteiengesetzes einen ausgewogeneren Charakter verleihen würden. Zwei solche Reformen werden hier skizziert: die explizite Ausweisung der Einnahmen aus Sponsoring in den Rechenschaftsberichten der Parteien und eine Obergrenze für Parteispenden von EUR 50.000.

2. Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drucksache 18/6879)

Gegen die Reformvorschläge der beiden Fraktionen ist nichts vorzubringen:

- Der Versuch, Verstöße gegen das Parteiengesetz unabhängig davon zu ahnden, ob Parteien an der staatlichen Parteienfinanzierung partizipieren, beinhaltet keine Beschränkung des politischen Wettbewerbs. Im Gegenteil, der mögliche Verlust der Rechtsstellung als Partei und die Möglichkeit für den Bundestagspräsidenten, ein Zwangsgeld festzulegen, halten Parteien dazu an, die Ernsthaftigkeit ihrer politischen Ziele durch ihr Verhalten zu untermauern.

- Geldwerte Leistungen durch Nichtmitglieder von Parteien nicht als Einnahmen zu berücksichtigen, erscheint deshalb unproblematisch, weil zwischen Nichtmitgliedern und Mitgliedern von Parteien solange eine hinreichende Analogie besteht, wie beide ehrenamtlich handeln. Dasselbe gilt ohnehin bei der Behandlung von Spenden von Mitgliedern und Nichtmitgliedern von Parteien.
- Die Vereinnahmung von Strafzahlungen nach dem Parteiengesetz in den Bundeshaushalt entbindet das Bundestagspräsidium von der Entscheidung, an welche gemeinnützigen Einrichtungen Strafzahlungen fließen sollen und delegiert sie an die geeignete Instanz: den Gesetzgeber.
- Die Berücksichtigung von Mitgliedsbeiträgen bei den Publizitätspflichten stellt eine sinnvolle Weiterentwicklung des Transparenzgebots dar.
- Die Erhöhung der staatlichen Mittel ist angesichts der ohnehin bestehenden Dynamisierung der Gesamthöhe der staatlichen Parteienfinanzierung nicht zu beanstanden.
- Ebenso wenig ist etwas gegen die Nichtberücksichtigung von Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit ohne Gewinn für Ermittlung der relativen Obergrenze einzuwenden. Ziel der relativen Obergrenze ist es ja, die finanzielle Unterstützung der Parteien durch die Wählerschaft sicherzustellen. Eine solche Unterstützung ist kaum gegeben, wenn Parteien von Seiten ihrer Anhänger kein Geld überlassen wird (wie dies bei Spenden oder Mitgliedsbeiträgen unmittelbar und bei Gewinnen aus unternehmerischer Tätigkeit mittelbar der Fall ist). Reine Einnahmen, die Parteien durch nicht auf die Erzielung von Gewinnen angelegte Aktivitäten (z.B. den Kauf von Gold, das bei anderen Anbietern zu ähnlichen Preisen gehandelt wird) generieren, können schwerlich als Indikator einer finanziellen Unterstützung angesehen werden. In diesem Fall kann von einer Eigenfinanzierung aus nichtstaatlichen Mitteln schwerlich die Rede sein. Deshalb erscheint bei unternehmerischer Tätigkeit die Saldierung von Einnahmen und Ausgaben geboten.

In der Gesamtschau muten die avisierten Reformen allerdings etwas unausgewogen an. Die Politikwissenschaftlerin Susan Scarrow hat treffend die staatliche Parteienfinanzierung als „Karotte“ bezeichnet, deren Erhöhung in der Regel mit neuen und „weniger willkommenen“ Transparenzregeln einhergeht (Scharrow 2006: 636). Dieser Zusammenhang ist auch demokratietheoretisch wichtig: Parteien akzeptieren staatliche Gelder und sind im Gegenzug zu einer strikte(re)n Regulierung ihrer Finanzierung bereit. Daraus sollte folgen, dass bei jeder

Ausweitung der staatlichen Mittel (und sei es nur eine Anpassung ihrer Einkünfte an die Preisentwicklung, in deren Genuss ebenfalls nicht alle Bürger kommen) auch die Transparenz der Parteienfinanzierung verbessert werden sollte.

Zwar beinhaltet auch der Entwurf ein Geben und Nehmen, Ersteres wird allerdings nahezu vollständig an Dritte ausgelagert, namentlich an die nicht im Bundestag vertretene Parteien, die entweder nicht an der staatlichen Parteienfinanzierung teilhaben oder über substantielle Einnahmen verfügen, ohne Gewinne zu erzielen (ergo: die AfD). Von den sechs im Entwurf der CDU/CSU und SPD vorgeschlagenen Änderungen hat nur eine einzige (die Ausweitung der Publizitätspflicht auf Mitgliedsbeiträge) potenziell finanziell nachteilige Folgen für die im Bundestag vertretenen Parteien bzw. erhöht die Transparenz von deren Finanzgebaren. Negative finanzielle Folgen treten auch nur in dem unwahrscheinlichen Fall auf, dass Parteimitglieder, die bislang einen außerordentlich hohen Beitrag zahlen, fortan auf diesen Betrag verzichten, um der Pflicht zur Veröffentlichung ihrer Zuwendung zu entgehen.

Abgesehen von dieser einen (nur im Eventualfall greifenden) Ausnahme betreffen alle anderen vorgeschlagenen Änderungen entweder die im Bundestag vertretenen Parteien nicht (Verlust der Parteieigenschaft bei Nichteinreichung von Rechenschaftsberichten) oder haben keine negativen (Berücksichtigung von Einnahmen einer Partei aus Unternehmenstätigkeit; Vereinnahmung der von Parteien geleisteten Zahlungen in den Bundeshaushalt) bzw. sogar positive Auswirkungen (Ausdehnung der Nichtberücksichtigung an Parteien üblicherweise unentgeltlich erbrachter Leistungen als Parteieinnahmen auf Nichtmitglieder; Erhöhung der Beträge aus der staatlichen Teilfinanzierung).

Vor diesem Hintergrund sollten die den Gesetzesentwurf tragenden Parteien ein Interesse daran haben, den Eindruck einer einseitigen Reform zu ihren Gunsten zu vermeiden. In diese Richtung zielt der Antrag der Fraktion Die Linke.

3. Antrag der Fraktion die Linke (BT-Drucksache 18/301)

Die drei Vorschläge der Linken gehen allerdings zu weit. Erstens erscheint ein pauschales Verbot von Spenden juristischer Personen wenig sinnvoll: zumindest im Fall von eigentümergeführten Unternehmen kann niemand den Unternehmern verbieten, als Privatpersonen zu spenden. In diesem Fall würde das Transparenzniveau sogar sinken, weil die Spende nicht mehr so leicht mit dem betreffenden Unternehmen in Zusammenhang gebracht werden kann. Spenden juristischer Personen können ohnehin nicht steuermindernd geltend

gemacht werden. Zentral ist jedoch der Einwand, dass nicht die Herkunft einer Spende, sondern die Höhe ihre Legitimität untergräbt.

Zweitens scheint es ebenso überzogen, Parteisponsoring per se zu verbieten. Grundsätzlich können Einnahmen aus Sponsoringaktivitäten durchaus als Indikator für die gesellschaftliche Verwurzelung und Akzeptanz von Parteien angesehen werden. Sponsoring setzt zwar eine Gegenleistung voraus, geschieht aber anders als Spenden stets öffentlich. Deshalb ist ein pauschales Verbot von Sponsoring nicht geboten, wohl aber eine erweiterte Transparenzpflicht (siehe unten 4.1).

Die drittens vorgeschlagene Spendenobergrenze stellt ein sinnvolles Instrument dar, um die Glaubwürdigkeit der Politik zu erhöhen. Allerdings ist die Spendenobergrenze mit EUR 25.000 so niedrig veranschlagt, dass von einer einseitigen Schwächung der Parteien die Rede sein muss, die finanzstarken Spendern nahestehen. Die Obergrenze für Spenden sollte deshalb auf EUR 50.000 festgelegt werden, denn in diesem Fall sind die finanziellen Einbußen auch für wirtschaftsnahe Parteien gering (siehe unten 4.2).

4. Reformvorschläge

Dass an die Seite der „Karotte“ der staatlichen Parteienfinanzierung eine verbesserte Transparenz der Parteifinzen gestellt wird, ist vor allem angesichts der zunehmenden Unzufriedenheit mit den etablierten Parteien geboten. Inwiefern diese Unzufriedenheit begründet ist, steht in diesem Zusammenhang nicht zur Debatte. Fest steht, dass sowohl (Politik-)Wissenschaft als auch Bürger „die“ Politik zusehends kritisch beurteilen. Aus der Perspektive der empirischen Demokratieforschung finden sich europaweit Anzeichen für „ein Nachlassen der Partizipation, eine ansteigende soziale Selektion in der politischen Beteiligung sowie ein sinkendes Vertrauen in die Kerninstitution der repräsentativen Demokratie“ (Merkel & Krause 2015: 64). Eine Auswertung von 78 Umfragen in 26 EU-Staaten zeigt, dass das Vertrauen in die Demokratie und in Parlamente im Zuge der Eurokrise nochmals abgenommen hat (Armingeon & Guthmann 2014). Zu diesem Vertrauensverlust gesellt sich die große Resonanz fatalistischer Zeitdiagnosen wie derjenigen der „Postdemokratie“ (Crouch 2004) oder „Fassadendemokratie“ (Streeck 2013: 241). Ein zentraler Topos dieser Krisendiagnosen ist der Vorrang von Kapitalinteressen gegenüber anderen im politischen Wettbewerb (für einen Überblick über die diskutierten Zeitdiagnosen s. Merkel 2015: 27–30). Hinzu kommen Befunde wie der einer „Kartellisierung“ von Parteiensystemen, demzufolge die etablierten

„Kartellparteien“ danach streben, sich gegenüber potenziellen Konkurrenten abzuschotten (Katz & Mair 1995, 2009).

Unabhängig davon, ob die etablierten Parteien ursächlich für die (vermeintlichen) Missstände verantwortlich sind oder nicht: die weit verbreitete Skepsis gegenüber „der“ Politik sollten die im Bundestag vertretenen Parteien zum Anlass nehmen, den Anschein der „Käuflichkeit“ und der Abschottung gegenüber potenziellen Konkurrenten zu vermeiden. Daraus folgt, dass jedwede Inanspruchnahme staatlicher Leistungen durch einen Verzicht auf umstrittene Zuwendungen und/oder von einer Erhöhung der Transparenz zu begleitet werden sollte. Geschieht dies nicht, leisten Parteien ihrem Ansehensverlust weiter Vorschub, und zwar – das sei nochmals betont – unabhängig davon, inwiefern die oben genannten Diagnosen überhaupt zutreffen. Deshalb sollte der Gesetzesentwurf der CDU/CSU und der SPD erweitert werden. Im Folgenden skizziere ich zwei Reformen, die untermauern würden, dass auch den im Bundestag vertretenen Parteien im Hinblick auf ihre Finanzierung an einem Geben und Nehmen gelegen ist.

4.1. Erweiterte Transparenzpflicht für Einnahmen aus Sponsoring

Bei der Regulierung des Sponsoring liegt der paradoxe Fall vor, dass das Parteiengesetz zwar einerseits implizit Obergrenzen vorsieht, diese aber bislang faktisch nicht greifen, da keinerlei Transparenz existiert. Stehen nämlich die Leistung eines Sponsors und die Gegenleistung einer Partei in keinem Verhältnis zueinander (werden z.B. auf Parteitag überhöhte Standmieten gezahlt), so ist der „überschießende“ Anteil des Sponsoring bereits nach geltendem Recht als Spende zu behandeln (Heinig 2010). Damit entfällt die steuerliche Absetzbarkeit als Betriebsausgabe für das Unternehmen. Allerdings setzt diese effektive Form der Begrenzung voraus, dass Leistung und Gegenleistung bekannt sind, damit überprüft werden kann, ob sie in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Zu diesem Zweck müssen die Einnahmen aus Sponsoring als eigenständige Kategorie in den Rechenschaftsberichten ausgewiesen werden. Einnahmen aus Sponsoring ließen sich im Parteiengesetz definieren als Leistungen, die Parteien erbracht werden und für die eine Gegenleistung vorgesehen ist, die „auf einen werblichen Vorteil für das Unternehmen des Sponsors angelegt ist“ (Hey 2006: 112). Analog dazu sollten Spenden die Einnahmen aus Sponsoringaktivitäten, die den Betrag von EUR 10.000 überschreiten, unter Nennung der Leistung und des Namens des Sponsors in den Rechenschaftsberichten aufgeführt werden. Erst dann ist es überhaupt möglich, zu

beurteilen, ob Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

4.2. Obergrenze für Spenden bei EUR 50.000

Aus juristischer Perspektive lassen sich Argumente für und gegen eine Begrenzung von Parteispenden anführen (siehe die Diskussion im Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger 2001: 80–2). Aus politischer Sicht spricht aber nur sehr wenig gegen und viel für eine solche Begrenzung, deren „Schaden“ (finanzielle Einbußen) für alle Parteien gering wäre. Zudem ließe sich durch eine Begrenzung von Spenden glaubhaft zeigen, dass den im Bundestag vertretenen Parteien daran gelegen ist, den Anschein der „Käuflichkeit“ von Politik zu vermeiden. Auch wenn es sehr zweifelhaft ist, dass Spenden (mögen sie von Unternehmen oder Privaten kommen) per se diesen Anschein erwecken, gilt dies empirischen Analysen zufolge sehr wohl für *Großspenden*. In Umfragen werden staatliche Zuwendungen an Parteien in der Regel ebenso abgelehnt wie Großspenden. In Großbritannien wurden aber so genannte Fokusgruppeninterviews durchgeführt, in denen die Befragten untereinander diskutieren können. Dabei traten Befragte im Anschluss an solche Diskussionen am häufigsten für eine staatliche Parteienfinanzierung ein und sahen die staatlichen Zuwendungen als ein im Vergleich zu Großspenden geringeres Übel an (Koß 2008: 163).

Für Deutschland liegen zwar keine ähnlichen Untersuchungen vor, allerdings lassen sich das negative Image und der potenziell schädliche Effekt von Großspenden am Beispiel der Spende über EUR 1,1 Mio. der Substantia AG an die FDP 2009 illustrieren. Bei dieser später polemisch als „Mövenpick-Spende“ bezeichneten Zuwendung haben die politische Nachteile des Ansehensverlustes die finanziellen Vorteile mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit überwogen. Selbst im Archiv der keiner antibürgerlicher Tendenzen verdächtigen Frankfurter Allgemeinen Zeitung finden sich für den Begriff der „Mövenpick-Spende“ im Zeitraum 2010 bis zur Bundestagswahl 2013 immerhin 16 Treffer. Nun ließe sich einwenden, dass die Empfänger von Großspenden in guter liberaler Manier dieses Risiko selbst tragen müssen. Angesichts der eingangs erwähnten Krisendiagnosen in Gesellschaft und Wissenschaft greift dieses Argument allerdings zu kurz, denn der Ruch der Käuflichkeit bleibt eben nicht nur an den Empfängern umstrittener Großspenden haften, sondern dient zur Bestätigung von Klischees über „die“ Politik im Allgemeinen und die etablierten Parteien im Besonderen.

Diese Form der Selbstdelegitimierung ließe sich durch einen Verzicht auf Spenden über EUR 50.000 umgehen. Diese Grenze erscheint deshalb angezeigt, weil die mit ihr einhergehenden

finanziellen Verluste denkbar gering wären: der Anteil von Großspenden ab 50.000 EUR an den Einnahmen der (damals) im Bundestag vertretenen Parteien lag im Zeitraum 2002–2010 durchschnittlich bei 0,8 Prozent. Für die einzelnen Parteien ergeben sich Anteile zwischen 0,1 (Linke) und 2,1 Prozent (FDP). Angesichts dieser überschaubaren Anteile erscheint eine Begrenzung von Parteispenden auf EUR 50.000 nicht nur als demokratietheoretisch wünschbar, sondern auch faktisch zumutbar. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn man berücksichtigt, dass die faktischen finanziellen Verluste der Parteien durch eine Spendenobergrenze noch geringer lägen als die genannten Durchschnittswerte, da es jedem Spender unbenommen bliebe, EUR 50.000 zu spenden. Dazu nur eine Modellrechnung am Beispiel der CDU 2013: In diesem Bundestagswahlkampfjahr erhielt die CDU den überdurchschnittlich hohen Anteil von Großspenden (über EUR 50.000) an ihrem Gesamteinkommen von 2,4 Prozent.¹ Hätte jeder Spender seine finanzielle Zuwendung auf EUR 50.000 beschränkt, hätte sich dieser Anteil von 2,4 Prozent für das Jahr 2013 nochmals um 1,2 Prozentpunkte verringert. Die CDU hätte also unter den Bedingungen einer Spendenobergrenze von EUR 50.000 selbst im Wahlkampfjahr 2013 eine faktische Einbuße von lediglich 1,2 Prozent ihres Einkommens hinnehmen müssen. Angesichts der im Gesetzesantrag der CDU/CSU und SPD avisierten Erhöhung und Dynamisierung der staatlichen Parteienfinanzierung erscheint dies verkraftbar.

5. Literaturverzeichnis

Armingeon, Klaus & Kai Guthmann (2014): Democracy in crisis? The declining support for national democracy in European countries, 2007–2011, in: *European Journal of Political Research* 53, 423–42.

Crouch, Colin (2004): *Post-Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Heinig, Hans Michael (2010): Sponsoring von Parteiveranstaltungen. Verfassungsrechtliche Vorgaben und parteiengesetzliche Konkretisierungen, in: *JuristenZeitung*, S. 485–95.

Hey, Johanna (2006): Parteisponsoring aus steuerrechtlicher Sicht, in: Martin Morlok, Ulrich von Alemann & Thilo Streit (Hrsg.), *Sponsoring – Ein neuer Königsweg der Parteienfinanzierung*. Baden-Baden: Nomos, 107–18.

Katz, Richard S. & Peter Mair (1995): Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in: *Party Politics* 1, 5–28.

Katz, Richard S. & Peter Mair (2009): The Cartel Party Thesis: A Restatement, in: *Perspectives on Politics* 7, 753–66.

¹ Der durchschnittliche Anteil von Großspenden am Gesamteinkommen der CDU lag im Zeitraum von 2002–2010 bei nur 1,1 Prozent.

Kommission unabhängiger Sachverständiger (2001): *Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung*. Berlin: Bundespräsidialamt.

Koß, Michael (2008): *Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung der Parteienfinanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich*. Wiesbaden: Springer VS.

Merkel, Wolfgang (2015): Die Herausforderungen der Demokratie, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS, 7–42.

Merkel, Wolfgang & Werner Krause (2015): Krise der Demokratie? Ansichten von Experten und Bürgern, in: Wolfgang Merkel (Hrsg.), *Demokratie und Krise. Zum schwierigen Verhältnis von Theorie und Empirie*. Wiesbaden: Springer VS, 43–65.

Scarrow, Susan (2006): Party Subsidies and the Freezing of Party Competition: Do Cartel Mechanisms Work? In: *West European Politics* 29, 619–39.

Streeck, Wolfgang (2013): *Gekaufte Zeit. Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp.